



KÖZBESZERZÉSI  
HATÓSÁG

2022. IV. évfolyam 7. szám

# KÖZBESZERZÉSI ÉRTESÍTŐ PLUSZ

# KÖZBESZERZÉSEK? LEGYEN APPRAKÉSZ!

MENEDZSER ÉRTEŚITŐ  
STATISZTIKÁK  
FELHÍVÁSFIGYELŐ  
HIRDETMÉNYEK  
HATÁROZATOK



## NAPI KÖZBESZERZÉS ALKALMAZÁS

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



KÖZBESZERZÉSI  
HATÓSÁG



## 2022. IV. évfolyam 7. szám

### IMPRESSZUM

#### FELELŐS KIADÓ

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

#### FELELŐS SZERKESZTŐ

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

#### TISZTELETBELI SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI TAGOK:

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

Eötvös Loránd Tudományegyetem; professor emeritus akadémikus

##### **Dr. Varga Zs. András**

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

##### **Dr. Tátrai Tünde**

Budapesti Corvinus Egyetem, egyetemi tanár

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

Greenology Zöldinnovációs Fenntarthatósági Tudásközpont,  
egyetemi tanár

##### **Prof. Dr. Herbert Küpper**

Institute of East European Law, Managing Director

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

Professor of Economics at University of Rome Tor Vergata

##### **Dr. György László**

Innovációért, felsőoktatásért, szakképzésért és vállalkozásfejlesztésért  
felelős államtitkár

#### SZERKESZTŐSÉG

##### Főszerkesztő:

**Dr. Kugler Tibor**

Közbeszerzési Hatóság, főtítkár

##### Szerkesztők:

**Dr. Várhomoki-Molnár Márta**

Miniszterelnökség, Közbeszerzési  
Szabályozási Főosztály, főosztályvezető

**Dr. Szeiffert Gabriella**

Közbeszerzési Hatóság, osztályvezető

##### Olvasószerkesztő:

**Dr. Kovács Dóra**

Közbeszerzési Hatóság, elnöki  
tanácsadó

##### Szerkesztőségi titkár:

**Lóynainé Kaczur Piroska**

**Ancsinné Dr. Sutyinszki Petra**

Gazdasági Versenyhivatal,  
Közszolgálati és Külkapcsolati Iroda,  
irodavezető

##### Tördelés és

##### Online megjelenés:

**Kovács Judit**

Közbeszerzési Hatóság, informatikai  
koordinátor

##### Lektorok:

**Dr. Kugler Tibor**

Közbeszerzési Hatóság, főtítkár

**Dr. Várhomoki-Molnár Márta**

Miniszterelnökség, Közbeszerzési  
Szabályozási Főosztály, főosztályvezető

A Közbeszerzési Értesítő Plusz havi rendszerességgel  
megjelenő lapszámaiban szereplő cikkek lektorálása  
a nyílt lektorálás elvével történik.

## TARTALOM

Szerkesztőbizottsági köszöntő (Dr. Kovács László) .....	2
A Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásai (Rakovitsné Dr. Szini Katalin, Dr. Toma Barbara, Dr. Vén Gergely) .....	3
Jogorvoslati aktualitások (Dr. Horváth Éva).....	23
A Döntőbizottság D.360/20/2021.számú határozata.....	23
Közbeszerzési iránytű.....	32
Közbeszerzés a körforgásos gazdaságban (Dr. Takács Mária) .....	32
A zöld értékelési szempontok alkalmazásának lehetőségei a közbeszerzésben (Dr. Cseh László) .....	41
Egy uniós bírósági ítélet tanulságai – Az Európai Unió Bíróságának a C-927/19. számú Klaipėdos ügyben hozott ítélete (Dr. Várhomoki-Molnár Márta).....	51
A szerződészegésért való felelősség a közbeszerzési szerződések esetében (Dr. Kozák-Demendi Ágnes) .....	63
Statisztika (Rezső Orsolya)	
Az európai uniós finanszírozáshoz kapcsolódó közbeszerzési eljárások 2021. évi főbb adatainak statisztikai elemzése .....	71



ISSN 2676-8860 (Nyomtatott)

ISSN 2631-1135 (Offline)

Honlap: <https://ertesitoplus.kozbeszerzes.hu/>  
Szerkesztőségi email cím: [ertesitoplus@kt.hu](mailto:ertesitoplus@kt.hu)

Nyomdai előkészítés:  
Classmate Studio Kft.

Nyomdai munkák:  
Pátria Nyomda Zrt.

## SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI KÖSZÖNTŐ

Szaklapunk 2022. évi 7. száma – hasonlóan az előző évihez – a szakcikkek terjedelmét és mennyiségét tekintve hosszabb a megszokottnál. A lap Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásait bemutató népszerű rovata is nagyobb terjedelemben jelenik meg e számban. Bízom benne, hogy e hónapban is újabb hasznos szakmai háttérinformációkkal gazdagodnak a Közbeszerzési Értesítő Plusz olvasói.

A Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásait bemutató rovata – egyebek mellett – a következő témákkal összefüggésben nyújt eligazítást a jogalkalmazók számára: a tervezői összeférhetetlenség, egyes kivételi esetek alkalmazhatósága, felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó bevonása, a becsült érték meghatározásával összefüggésben a műszaki-gazdasági funkció egysége, valamint az Üvegkapurendelet alkalmazásával kapcsolatos egyes kérdések.

A jogorvoslati aktualitásokat bemutató rovatban ismertetett határozat és a Döntőbizottság ezen határozatának bírósági felülvizsgálata során született bírósági ítélet a jogorvoslati kérelem érdemi vizsgálatának akadályát képező elkészttség kérdésével foglalkozik. A jogorvoslati jog a jogszabályi követelmények betartása mellett gyakorolható, a jogsértésről való többszörös tudomásszerzés nem lehetséges, a jogvesztő jogorvoslati határidő elmulasztásának jogkövetkezményét a Döntőbizottság köteles levonni.

A Közbeszerzési iránytű rovatban négy írás kerül publikálásra. Az első a körforgásos közbeszerzés témakörét vizsgálja. Bemutatja azt a társadalmi-gazdasági folyamatot, amely a téma fontosságát egyre inkább előtérbe helyezi, majd részletesen kifejti a témát érintő eddigi szakpolitikai intézkedéseket és azon főbb területeket, amelyek a beszerzési szemléletmód átalakítására a leginkább hatással vannak. A második, „A zöld értékelési szempontok alkalmazásának lehetőségei a közbeszerzésben” című szakcikk célja a közbeszerzési eljárások keretében az uniós jogszabályi környezet által biztosított keretek között a zöld-környezetvédelmi szempontokat érvényesítő közbeszerzési eljárások keretében ajánlatkérő szervek által alkalmazható környezetvédelmi odaítélési szempontok alkalmazási lehetőségeinek, valamint korlátainak bemutatása. A harmadik tanulmány az Európai Unió Bíróságának a C-927/19. sz., Klaipėdos ügyben hozott ítéletét mutatja be és elemzi abból a szempontból, hogy a Bíróság következtetései mennyiben gyakorolhatnak hatást a magyar közbeszerzési szabályozásra és joggyakorlatra. A negyedik cikk célja annak bemutatása, hogy a közbeszerzési eljárás eredményeként kötött szerződés megszegésének milyen jogkövetkezményei lehetnek. A közbeszerzési törvény mögöttes jogszabályként rendeli alkalmazni a Ptk.-t a közbeszerzési szerződések tekintetében, a szerződés megszegésének azonban felmerülhetnek közbeszerzési, polgári (kártérítési) jogi és büntetőjogi következményei is.

A Statisztika rovat az európai uniós finanszírozáshoz kapcsolódó közbeszerzési eljárások 2021. évi főbb adatait elemzi.

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

# A KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG LEGFRISSEBB ÁLLÁSFOGLALÁSAI

**Rakovitsné Dr. Szini Katalin**, főosztályvezető-helyettes; **Dr. Toma Barbara**, vezető jogi tanácsadó; **Dr. Vén Gergely**, vezető jogi tanácsadó, Közbiztosítási Hatóság  
DOI: 10.37371/KEP.2022.7.1

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

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

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

## 1. kérdés

*A kérdésben foglaltak szerint építési beruházás tárgyú közbiztosítási eljárásban az ajánlatkérő a becsült értéket tervezői költségbeccsléssel határozta meg, amelyet ajánlatkérői megbízással ellátott tervező készített el számára. Az eljárásban egyik ajánlattevő az alkalmasság igazolására, továbbá az értékelésnél a többletszakmai tapasztalat biztosítására ugyanazt a tervezőt nevezte meg, akit az ajánlatkérő is az eljárásának előkészítése során megbízott. Jól értelmezik-e, hogy amennyiben a tervezői költségbeccslés és az ajánlattevői költségbeccslés, a tervező ajánlattevői oldalon való szereplése okán részben vagy egészben megegyező, az összeférhetlenség megállapítható? Jól értelmezik-e, hogy ha az eljárást megindító felhívásban ajánlatkérő nem ismertette a becsült érték összegét, akkor az ajánlatkérő által megbízott tervező, aki a tételes árazott költségvetést is készítette, továbbá, amennyiben ajánlattevőként, illetve egy adott ajánlattevő alvállalkozójaként az eljárásban részt vesz, más ajánlat-*

*tevőkkel szemben többletinformációval rendelkezik, ami a verseny torzítását feltételezi?*

## A Közbiztosítási Hatóság válasza

Álláspontunk szerint a tervezői költségbeccslés és az ajánlattevői költségbeccslés részbeni, illetve teljes egyezősége esetén fokozottan felmerül a Kbt. 25. § (3) bekezdés szerinti összeférhetlenség, így a Kbt. 25. § (1) bekezdés sérelme, azonban ennek megállapításához ajánlatkérőnek a Kbt. 25. § (8) bekezdés szerinti vizsgálatot kell első körben lefolytatnia.

## A Közbiztosítási Hatóság részletesebb állásfoglalása

A Kbt. 25. § (1) bekezdés szerint az ajánlatkérő köteles minden szükséges intézkedést megtenni annak érdekében, hogy elkerülje az összeférhetlenséget és a verseny tisztaságának sérelmét eredményező helyzetek kialakulását.

Az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbiztosításának részletes szabályairól szóló 322/2015. (X.30.) Korm. rendelet [a továbbiakban: 322/2015. Korm. rendelet] 18. §-a alapján a Kbt. 25. § (3) bekezdése alkalmazásában nem összeférhetetlen a kivitelezésre vagy kivitelezésre és tervezésre együtt, illetve egy (elvi) engedélyezési tervet követően ugyanazon építmény tekintetében további tervek készítésére vonatkozó közbiztosítási eljárásban annak a tervezőnek a részvétele, aki ezen közbiztosítási eljárás Kbt. 57. §-a szerinti közbiztosítási dokumentumait megalapozó tervet készítette, ha egyéb módon nem vesz részt a közbiztosítási eljárás előkészítésében vagy a kivitelezés folyamatában a 10. § (3) bekezdése alapján, és előzetes részvétele nem eredményezi a verseny tisztaságának sérelmét.

A Kbt. 25. § (8) bekezdés kimondja, hogy az ajánlattevő vagy részvételre jelentkező az eljárásból e § alapján csak akkor zárható ki, ha közbiztosítási eljárásban részt vevő

gazdasági szereplők esélyegyenlősége más módon nem biztosítható. A kizárást megelőzően az ajánlatkérő – hiánypótlás vagy felvilágosítás kérés útján – köteles biztosítani annak lehetőségét, hogy az érintett gazdasági szereplő bizonyítsa, hogy a közbeszerzési eljárás előkészítésében való részvétele az esélyegyenlőséget és a verseny tisztaságát nem sérti, vagy az összeférhetlenségi helyzetet más módon elhárítsa. Az összeférhetlenségi helyzet elhárítása érdekében a gazdasági szereplő által tett intézkedéseket az ajánlatkérő köteles az ajánlatok (részvételi jelentkezések) elbírálásáról szóló összegezésben ismertetni.

A Közbeszerzési Döntőbizottság a D.66/7/2019. számú határozatban, tekintettel arra, hogy a tervezői költségvetés és a nyertes ajánlat teljes egyezőséget mutatott, a Kbt. 25. § (1) bekezdés megsértését rögzítette. „A Döntőbizottság álláspontja szerint a két költségvetés teljes egyezősége életszerűtlen, ezért az ajánlatkérőnek felvilágosítást kellett volna kérnie a [...] Kft.-től a bírálat során az egyezőség indokára vonatkozóan. E válasz birtokában kerülhetett volna az ajánlatkérő abba a helyzetbe, hogy eldöntse, hogy fennáll-e az összeférhetlenség vagy a verseny tisztaságának a megsértése. Ezen ismeret hiányában a Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő nem tett meg minden szükséges intézkedést annak érdekében, hogy elkerülje az összeférhetlenséget és a verseny tisztaságának sérelmét eredményező helyzetek kialakulását, és ezért megsértette a Kbt. 25. § (1) bekezdését.” (24. pont)

Bár a 322/2015. Korm. rendelet 18. §-a nem tér ki külön az árazott költségvetésre, csak a tervek készítését emeli ki, mint összeférhetlenséget nem eredményező feladatot, a 322/2015. Korm. rendelet 10. § (1) bekezdése alapján előbbi elkészítése is a tervező feladata. Amennyiben a tervező készíti el ajánlattevői oldalon az árazott költségvetést – és a becsült érték meghatározásához szükséges árazott költségvetést a közbeszerzési dokumentumok nem tartalmazták –, akkor felmerül a Kbt. 25. § (3) bekezdésének sérelme és ezzel összefüggésben a Kbt. 25. § (8) bekezdése szerinti vizsgálat lefolytatásának kötelezettsége. Mindez abban az esetben is igaz, és így nem eredményez automatikus összeférhetlenséget, ha a tervezői költségbeclés és az ajánlattevői költségbeclés részben vagy teljesen megegyezik.

A Közbeszerzési Döntőbizottság D.415/2018. számú határozatában rögzítette, hogy az ajánlatkérő az intéz-

kedések írásbeli dokumentálásával került volna abba a helyzetbe, hogy bizonyítani tudja az ajánlatételhez az ajánlattevőknek átadott közbeszerzési iratok körét, valamint azt, hogy az ajánlatkérő a szükséges intézkedéseket megtette annak tisztázására, hogy a nyertes ajánlattevő a közbeszerzési eljárás előkészítésében részt vett-e, vagy sem, az ajánlattevő a becsült érték meghatározásához árazott költségvetést készített-e vagy sem, így a Kbt. 62. § (1) bekezdés m) pontja szerinti kizárási eljárást az ajánlattevővel szemben alkalmazni kellett-e vagy sem. Az ajánlatkérő e vizsgálati kötelezettségét elmulasztotta. A Döntőbizottság értékelte azt is, hogy az ajánlatkérővel szemben korábban hasonló ténybeli és jogi alapból származó ügyben a D.173/14/2018. számú határozatában megállapította a Kbt. 2. § (1) bekezdésének megsértését, melyre tekintettel sem fogadta el az ajánlatkérőnek az árazott költségvetési sorok egyezőségére vonatkozó bizonyíték nélküli állítását. Utóbbi határozat szerint a Kbt. 2. § (1) bekezdésének verseny tisztasága alapelve alapján az ajánlatkérőnek a tervezői költségvetés és a nyertes árazott költségvetés nagyfokú egyezőségét az ajánlat bírálata során észlelnie kellett, a tervezői költségvetés és a nyertes költségvetés nagyfokú hasonlóságát, annak okát az ajánlatkérőnek a bírálat során fel kellett volna tárnia a szükséges intézkedések megtételével, a verseny tisztaságának megóvása érdekében.

## 2. kérdés

*Előzőekhez kapcsolódóan jól értelmezik-e, hogy a kivitelező kiválasztására irányuló közbeszerzési eljárás műszaki dokumentációjának (tervek, műszaki leírás, árazatlan költségvetés) és az eljárás becsült értékének meghatározására szolgáló – a 322/2015. Korm. rendelet 13. §-a szerinti – árazott költségvetés elkészítése megalapozza ezen tervezőnek ajánlattevőkenti, illetve alvállalkozói összeférhetlenségét a kivitelező kiválasztására irányuló közbeszerzési eljárásban? Amennyiben előfordulna az az eset, hogy ajánlatkérőnek a kivitelezési időszakban a tervet módosítania kell, a nyertes ajánlattevőként, illetve ajánlattevő alvállalkozójaként megjelenő tervezőt megbízhatja-e tervezésre?*

### A Közbeszerzési Hatóság válasza

Álláspontunk szerint a 322/2015. Korm. rendelet 18. §-a alapján nem állapítható meg automatikusan a tervező összeférhetlensége abban az esetben sem, ha az eljárás előkészítésében egyéb módon is részt vett a közbe-

szerezési dokumentumokat megalapozó tervek készítésén túl, ajánlatkérőnek le kell folytatnia a Kbt. 25. § (8) bekezdése szerinti vizsgálatot. A kiviteli tervek módosításának szükségessége esetén – amennyiben e feladat nem része a tervezésre kötött szerződésnek és a szerződés módosítási jogalapjának hiányára tekintettel sem bízható meg a feladattal az eredeti nyertes ajánlattevő, illetve annak alvállalkozója – újabb közbeszerzési eljárás lefolytatásának szükségessége merül fel, amelyben a Kbt. és a 322/2015. Korm. rendelet tervezővel kapcsolatos szabályait kell alkalmazni.

### A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

A tervezői költségvetés (költségbecslés) elkészítése és az ajánlattételi határidő között eltelt – különösen hosszabb – időtartam alatt az építőipari piacon számos – hektikus – változás következhet be (illetve az elmúlt időszakban ténylegesen következett be), amely érintheti a költségvetés egyes elemeinek értékét, így ajánlatkérőnek minden esetben ezeket a körülményeket is figyelembe véve kell megítélnie a tervezésre kötött szerződés megfelelő teljesítését.

A 322/2015. Korm. rendelet 18. §-a alapján akkor állapítható meg a tervező összeférhetlensége a kivitelezésre vagy kivitelezésére és tervezésére együtt, illetve egy (elvi) engedélyezési tervet követően ugyanazon építmény tekintetében további tervek készítésére vonatkozó közbeszerzési eljárásban, ha e tervező nem csak a közbeszerzési dokumentumokat megalapozó tervet készítette, hanem egyéb módon is részt vett a közbeszerzési eljárás előkészítésében vagy a kivitelezés folyamatában a 10. § (3) bekezdése alapján, és előzetes részvétele a verseny tisztaságának sérelmét eredményezi. Ez az összeférhetlenség akkor is megállapítható, ha a tervező csak a közbeszerzési dokumentumokat megalapozó terveket készítette, de ezen előzetes részvétele a verseny tisztaságának sérelmét eredményezi. Mindkét esetben az ajánlatkérőnek le kell folytatnia a Kbt. 25. § (8) bekezdés szerinti vizsgálatot.

A kivitelezés során felmerült tervmódosítási igény közbeszerzési kötelezettséggel járhat, amennyiben e feladat nem szerepel a nyertes ajánlattevővel kötött szerződésben és a szerződésmódosítás jogalapjának hiányára tekintettel sem bízható meg a feladattal az eredeti nyertes ajánlattevő, illetve annak alvállalkozója. Ellenkező esetben a nyertes ajánlattevőként szerződő/alvállalkozóként megjelenő tervező megbízható a

tervek módosításával, azonban mindez nem jelentheti a tervezői művezetési feladatok ellátását a 322/2015. Korm. rendelet 18. §-ára tekintettel. Közbeszerzési eljárás esetén – a 322/2015. Korm. rendelet 18. §-ára és a Kbt. 25. §-ára figyelemmel – fokozottan felmerül a korábbi nyertes ajánlattevő (alvállalkozó), mint tervező összeférhetlensége.

### 3. kérdés

*Amennyiben a beszerzés tárgya egy gyermektábor során étkeztetés, illetve szállás biztosítása a nyertes ajánlattevő által, úgy ezen szolgáltatás nyújtása a Kbt. 111. § c) pont szerinti kivételi körnek megfelel-e? A nyertes ajánlattevővel kötendő szerződés tárgya kifejezetten a 55243000-5 – Gyermeküdültetési szolgáltatások és a 55320000-9 – Ételfelszolgálati szolgáltatások elnevezésű CPV kódok szerinti szolgáltatások nyújtására terjed ki, azokhoz kötődően a nyertes ajánlattevőnek egy zenekar és hangszereik elhelyezésére alkalmas zárható helyet, illetve helyiséget, valamint kültéri hangosítást köteles biztosítani, azonban magával a táborral kapcsolatban felmerülő egyéb szervezési, előkészítési vagy tervezési feladatokat a szerződés tárgya nem foglal magában. Továbbá a gyermekek elszállásolására a nyertes ajánlattevő saját tulajdonában álló ingatlanán kerül sor, ahogy az étel is az ott található konyhán készül.*

### A Közbeszerzési Hatóság válasza

Álláspontunk szerint ajánlatkérő akkor alkalmazhat valamely, a Kbt. tárgyi hatálya alá tartozó kivételi kört, ha annak feltételei maradéktalanul fennállnak. E körben különös figyelemmel kell lennie a tárgyi beszerzések becsült értékének meghatározására a Kbt. 111. § c) pont szerinti kivételi kör alkalmazhatósága tekintetében.

### A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

A Kbt. 111. § c) pont szerint e törvényt nem kell alkalmazni az uniós értékhatárt el nem érő, a 3. melléklet szerinti szállodai és éttermi szolgáltatásokra, a 79995000-5-től 79995200-7-ig tartó CPV kódok által meghatározott könyvtárkezelési szolgáltatásokra, a 92000000-1-től 92700000-8-ig tartó CPV kódok által meghatározott, a pihenés, kultúra és sport területén nyújtott szolgáltatásokra, valamint a jogi szolgáltatásokra.

A levelében jelzett CPV kódok szerinti szolgáltatások a 3. melléklet szerinti szállodai és éttermi szolgáltatások kategóriába tartoznak, így, amennyiben a megrendelni

kívánt tevékenységek az említett CPV kódok szerint besorolhatók, úgy – az azok Kbt. 19. § (3) bekezdésre figyelemmel megállapított becsült értéke alapján – a vonatkozó uniós értékhatár el nem érése esetén közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül megvalósíthatók. Ezen értékhatár a Kbt. 3. sz. melléklet szerinti szociális és egyéb szolgáltatás esetén 262 485 000 forint. A kivételek megszorítóan értelmezendők, ezért a Kbt. 111. § c) pontja szerinti kivételek is csak akkor alkalmazhatók, ha az ajánlatkérő által megrendelni kívánt szolgáltatás, annak minden feladata pontosan megfeleltethető a vonatkozó CPV-kódok valamelyikének. Abban az esetben, ha a megrendelni kívánt szolgáltatások között van olyan, amelyik tekintetében a Kbt. 111. § c) pontja alkalmazandó, és olyan is, amelyik tekintetében nem, azaz a Kbt. hatálya alá tartozik, valamint a beszerzés elemei objektíve szétválaszthatóak, akkor a beszerzések tekintetében a Kbt. 23. § (4)-(8) bekezdéseinek alkalmazását kell vizsgálni. Ha a beszerzés különböző elemei objektíve nem szétválaszthatóak, és szükségszerűen egy szerződés tárgyát képezik, a szerződés megkötésére alkalmazandó szabályokat a beszerzés fő tárgya határozza meg [Kbt. 23. § (2) bekezdés].

A beszerzési igény Kbt. 3. melléklet szerinti szállodai és éttermi szolgáltatásnak minősítése vizsgálata során az alábbiakra is javasolt figyelemmel lenni. A közzétételés *a vendéglátó-ipari termékek előállításának és forgalomba hozatalának élelmiszerbiztonsági feltételeiről* szóló 62/2011. (VI. 30.) VM rendelet 2. § 13. pontja szerint olyan vendéglátó tevékenység, amelynek során meghatározott fogyasztói csoportot, vendéglátó-ipari termékekkel, többnyire előre megrendelés alapján a nap egy-egy meghatározott időszakában, meghatározott időtartamban látnak el különösen oktatási, gyermek-, szociális-, egészségügyi-, bentlakásos intézményben, táborban, munkahelyen. Ugyanezen § 15. pontja szerint rendezvényi étkeztetés a vendéglátó által a kereskedelmi tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 210/2009. (IX. 29.) Korm. rendelet 28. § a) pontja szerinti alkalmi rendezvényen, vagy annak ellátására végzett vendéglátó tevékenység, míg 19. pontja alapján a *vendéglátó tevékenység* vendéglátó-ipari termékek előállítása, tárolása, szállítása, forgalomba hozatala a végső fogyasztónak, illetve más vendéglátónak. Az étkeztetés nem csupán a készétel beszerzését foglalja magában, hanem ahhoz kapcsolódóan a fogyasztás céljából történő egyéb

– szolgáltató – tevékenységet is jelent (például többek között a folyamatos feladatellátáshoz szükséges árubeszerzési tevékenység ellátását, az étlap összeállítását, az étel elkészítését, a tálaláshoz, szállításhoz szükséges eszközök, személyek, csomagoló anyagok, gépjárművek biztosítását).

A szálláshely-szolgáltatás fogalmát a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény 2. § 23. pontja rögzíti akként, hogy e szolgáltatás üzletszerű gazdasági tevékenység keretében rendszerint nem huzamos jellegű, éjszakai ott-tartózkodást, pihenést is magában foglaló tartózkodás céljára szálláshely nyújtása és az ezzel közvetlenül összefüggő szolgáltatások nyújtása.

Fentiek alapján a levelében jelzett zenekari tagok és gyermekek elszállásolására és az étel – adott esetben – elkészítésére, felszolgálására irányuló szolgáltatások a Kbt. 3. melléklet szerinti szállodai és éttermi szolgáltatásnak minősülhetnek, de erre valamennyi körülmény ismeretében ajánlatkérőnek kell megállapítást tennie. A kivételek azonban nem értelmezhetők kiterjesztően, így például a hangszerek elhelyezése, kültéri hangosítás biztosítása nem tekinthető a Kbt. 3. melléklet szerinti szállodai és éttermi szolgáltatásnak.

A Kbt. 111. § c) pont szerinti kivétel alkalmazásának az is feltétele, hogy a beszerzés Kbt. 19. § (3) bekezdésre tekintettel megállapított becsült értéke ne érje el a Kbt. 3. melléklet szerinti szociális és egyéb szolgáltatások tekintetében irányadó uniós közbeszerzési értékhatárt.

A Kbt. 19. § (1)-(2) bekezdéseivel összhangban tilos a becsült érték meghatározásának módszerét a Kbt. megkerülése céljával megválasztani. Tilos a közbeszerzést oly módon részekre bontani, amely a Kbt., vagy a Kbt. szerinti uniós értékhatárt elérő vagy meghaladó becsült értékű beszerzésekre vonatkozó szabályai alkalmazásának megkerülésére vezet.

A Kbt. 19. § (3) bekezdése szerint, ha egy építési beruházás vagy ugyanazon közvetlen cél megvalósítására irányuló szolgáltatásmegrendelés, illetve azonos vagy hasonló felhasználásra szánt áruk beszerzése részekre bontva, több szerződés útján valósul meg, a közbeszerzés becsült értékének meghatározásához az összes rész értékét figyelembe kell venni. Szolgáltatás megrendelése esetében az ugyanazon közvetlen célra irányultság vizsgálatakor az egyes szolgáltatások műszaki és gazdasági funkcionális egységét kell alapul venni.



A becsült érték számítása, a részekre bontás tilalma és a beszerzési igények mesterséges egyesítése tárgyában kiadott, a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója (2021.09.30., a továbbiakban: Útmutató) alapján annak megítélésére vonatkozóan, hogy a becsült érték meghatározásával kapcsolatban fennáll-e a részekre bontás tilalma, elsődlegesen a műszaki-gazdasági funkcionális egység fennállásának – ennek megfelelően szolgáltatás megrendelése esetében az ugyanazon közvetlen célra irányultság, illetőleg a szakmai tartalom – vizsgálata szükséges, emellett vizsgálандóak az ún. kiegészítő szempontok is. Amennyiben a műszaki-gazdasági funkció egysége, mint fő szempont alapján nem állapítható meg egyértelműen a részekre bontás tilalmának fennállása, illetőleg fennállásának hiánya, úgy segítségül hívhatóak a kiegészítő szempontok, amelyek adott esetben az egy közbeszerzés fennállását támasztják alá. Ilyen például az egységes tervezés és döntés, ugyanazon ajánlatkérő személye, azonos jogalap és azonos feltételek a szerződés megkötésekor, valamint az időbeli összefüggés.

Az Útmutatóban foglaltaknak is megfelelően az uniós audittapasztalatokból kiindulva fontos felhívni a figyelmet arra, hogy a műszaki-gazdasági funkcionális egység esetleges fennállásának megítélésekor – azzal egyidejűleg – minden esetben javasolt elvégezni a kiegészítő szempontok összességében történő vizsgálatát is, tekintettel arra, hogy az ellenőrző szervek kiemelt jelentőséget tulajdonítanak a kiegészítő szempontok fennállásának.

A kérdés alapján a gyermekek és a zenekar elszállásolásán túl ételfelhasználási feladatok jelentkeznek. Amennyiben az ételek elkészítése, az ahhoz szükséges élelmiszeranyagok beszerzése is a nyertes ajánlattevő feladata, úgy utóbbi feladatok a becsült érték meghatározása szempontjából nem hagyhatók figyelmen kívül a fentiek alapján, amennyiben e tevékenységek is a nyertes ajánlattevő feladatai lesznek.

A becsült érték meghatározása során ajánlatkérőnek arra kell figyelemmel lennie, hogy a gyermekek és a zenekar elszállásolása, étkeztetése vagy önmagában az ételfelhasználás közvetlen célja a gyermektábor megvalósítása, ugyanúgy, mint az ahhoz kapcsolódó hangszertárolási, kültéri hangosítás biztosítási, szervezési, előkészítési, tervezési feladatok ellátása, amennyiben utóbbiak is ajánlatkérő beszerzési igényét képezik. Amennyiben a Kbt. 111. § szerinti kivételi körbe tartozó

és a Kbt. 111. § szerinti kivételi körbe nem tartozó beszerzési igény tekintetében fennáll a részekre bontás tilalma, csak akkor nem kell a kivételi körbe tartozó beszerzési igény tekintetében közbeszerzési eljárást lefolytatni, ha az együttes érték uniós értékhatár alatt marad.

#### 4. kérdés

*Egy közbeszerzési eljárás eredményeként az ajánlatkérő a közös ajánlattevőkkel vállalkozási szerződést kötött. A szerződés megkötése és annak hatályba lépése között a közös ajánlattevők egyikének adószámát törölte a NAV, így gazdasági tevékenység végzésére nem jogosult. A törölt adószámú cég a konzorciumi megállapodás szerint a szerződés szerinti feladatok 70%-át teljesítené, míg a másik tag 30%-ot. Közös ajánlattevők a konzorciumi megállapodásukban a Kbt. 35. § (6) bekezdésével összhangban a szerződés teljesítéséért egyetemleges felelősséget vállaltak.*

*A törölt adószámú cég helyett teljesítheti-e/köteles-e teljesíteni a szerződést a konzorciumi partnere? Kell-e a megkötött szerződést módosítani a fenti esetben? Amennyiben igen, a szerződés módosítása jogszerű lehet-e a Kbt. 141. § (6) bekezdése alapján?*

#### A Közbeszerzési Hatóság válasza

Álláspontunk szerint nincs akadálya annak, hogy a kieső konzorciumi tag helyett az ajánlatkérővel továbbra is szerződésben álló konzorciumi tag teljesítse a szerződést, azonban ez nem kötelezettsége, azzal együtt, hogy a Kbt. 35. § (6) bekezdése szerinti egyetemleges felelősségvállalás alapján a teljesítés követelhető a szerződésben maradó szerződő féltől, így esetleges nem teljesítése esetén az ebből eredő szerződéses jogkövetkezmények a szerződésben maradó féllel szemben is érvényesíthetők. E változás nem járhat a Kbt. 138. § (2)-(4) bekezdésének sérelmével. Amennyiben a konzorciumi tagok teljesítésének arányát, az egyes konzorciumi tagok által teljesítendő szerződéses tárgyakat, feladatokat az ajánlatkérővel a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződésben rögzítették, vagy a konzorciumi tagokban bekövetkező változás olyan feltételeket érint a teljesítésben, amelyek módosításáról az ajánlatkérővel – közös akarategységben – szükséges megállapodni, akkor ezek változása egyúttal a szerződés módosítását is jelenti. Egy ilyen módosítás adott esetben a Kbt. 141. § (6) bekezdése szerinti nem jelentős módosításnak tekinthető, a-

mennyiben a szerződés tartalmát nem érinti olyan módon, hogy azzal a Kbt. 141. § (6) bekezdés valamely pontja fennálljon.

#### **A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása**

A Kbt. 138. § (1) bekezdés 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.

Az egyik konzorciumi tag kiesése a szerződés teljesítése során nem tekinthető a nyertes ajánlattevő személyében bekövetkező változásnak, így a Kbt. 139. § rendelkezései nem alkalmazhatók.

A Kbt. 35. § - 2021. február 1-jétől hatályos - (7) bekezdése ugyanakkor már a közbeszerzési eljárás során is lehetővé teszi a konzorciumi tag kiválását a konzorciumból az ajánlattételi/részvételi határidő lejártát követően is, amennyiben a fennmaradó gazdasági szereplők továbbra is megfelelnek az eljárásban előírt valamennyi alkalmassági feltételnek és a változás nem jár a verseny tisztaságának sérelmével.

Fentiek alapján álláspontunk szerint nincs akadálya annak, hogy valamely konzorciumi tag a szerződés teljesítése során váljon ki a konzorciumból, amennyiben feladatait a másik konzorciumi tag átveszi, illetve továbbra is megfelel a közbeszerzési eljárásban előírt alkalmassági feltételeknek oly módon, hogy az alkalmasság igazolására megjelölt vagy az értékelés körében figyelembe vett szervezet vagy szakember személye csak a Kbt. 138. § (2)-(4) bekezdés szerint változhat.

Amennyiben a konzorciumi tagok teljesítésének arányát, az egyes konzorciumi tagok által teljesítendő szerződéses tárgyakat, feladatokat az ajánlatkérővel a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződésben rögzítették vagy egyébként e változás érinti a szerződés tartalmát, akkor a szerződés módosítása és

így a szerződésmódosítás jogalapjainak vizsgálata nem mellőzhető.

Tekintettel arra, hogy a konzorciumi tag kiválásával és feladatainak a konzorcium fennmaradó tagja általi átvételével önmagában nem teljesül, hogy:

- az eredetileg részt vett ajánlattevőkön (részvételre jelentkezőkön) kívül más ajánlattevők (részvételre jelentkezők) részvételét vagy a nyertes ajánlat helyett másik ajánlat nyertességét lehetővé tették volna [Kbt. 141. § (6) bekezdés a) pont];
- a módosítás a szerződés gazdasági egyensúlyát a nyertes ajánlattevő javára változtatja meg [Kbt. 141. § (6) bekezdés b) pont]; vagy
- a módosítás a szerződés tárgyát az eredeti szerződésben foglalt ajánlattevői kötelezettséghez képest jelentős új elemre terjeszti ki [Kbt. 141. § (6) bekezdés c) pont],

a Kbt. 141. § (6) bekezdés szerinti módosítási jogalap jelen esetben feltehetően fennáll.

Amennyiben nem kizárólag a szerződéses feladatok átszervezését érinti a konzorciumi tag kiválása, ajánlatkérőnek minden módosításra kerülő szerződéses feltétel tekintetében önállóan meg kell vizsgálnia a Kbt. 141. §-át.

#### **5. kérdés**

*Az előző kérdéshez kapcsolódóan a törölt adószámú cég helyett be kell-e vonnia a konzorciumi partnernek a szerződés teljesítésébe olyan céget, amely megfelel a közbeszerzési eljárásban előírt alkalmassági követelményeknek tekintettel arra, hogy önmagában a konzorciumi partner nem felel meg az előírt alkalmassági minimumkövetelményeknek, csak a törölt adószámú céggel együttesen?*

#### **A Közbeszerzési Hatóság válasza**

Álláspontunk szerint a szerződésben maradó konzorciumi tagnak is meg kell felelnie az alkalmassági követelményeknek, de ez nem járhat a Kbt. 138. § (2)-(4) bekezdés sérelmével. Ezt az értelmezést támasztja alá - az Európai Bíróság ítéleteit<sup>1</sup> tükröző - Kbt. 35. § (7) bekezdésben foglalt szabályozás, illetve az abban szereplő elvi megközelítése is a kérdésnek.

<sup>1</sup> C-396/14. sz. és C-697/17. sz. ítéletek.

**A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása**

A Kbt. 138. § (2) bekezdése szerint az ajánlattevőként szerződő fél a teljesítéshez az alkalmasságának igazolásában részt vett szervezetet a 65. § (7) bekezdése szerint az eljárásban bemutatott kötelezettségvállalásnak megfelelően, valamint a 65. § (9) bekezdésében foglalt esetekben és módon köteles igénybe venni, valamint köteles a teljesítésbe bevonni az alkalmasság igazolásához bemutatott szakembereket. E szervezetek vagy szakemberek bevonása akkor maradhat el, vagy helyettük akkor vonható be más (ideértve az átalakulás, egyesülés, szétválás útján történt jogutódlás eseteit is), ha az ajánlattevő e szervezet vagy szakember nélkül vagy a helyette bevont új szervezettel vagy szakemberrel is megfelel - amennyiben a közbeszerzési eljárásban az adott alkalmassági követelmény tekintetében bemutatott adatok alapján az ajánlatkérő szűkítette az eljárásban részt vevő gazdasági szereplők számát, az eredeti szervezetekkel vagy szakemberrel egyenértékű módon megfelel - azoknak az alkalmassági követelményeknek, amelyeknek az ajánlattevőként szerződő fél a közbeszerzési eljárásban az adott szervezettel vagy szakemberrel együtt felelt meg.

A Kbt. 138. § (3) bekezdés alapján az ajánlatkérő nem korlátozhatja az ajánlattevő jogosultságát alvállalkozó bevonására, csak akkor, ha az eljárás során a 65. § (10) bekezdése szerinti lehetőséggel élt. A nyertes ajánlattevő a szerződés megkötésének időpontjában, majd - a később bevont alvállalkozók tekintetében - a szerződés teljesítésének időtartama alatt köteles előzetesen az ajánlatkérőnek valamennyi olyan alvállalkozót bejelenteni (a megnevezésen túl az elérhetőség, valamint a képviselőre jogosult megjelölésével), amely részt vesz a szerződés teljesítésében. A nyertes ajánlattevő a szerződés teljesítésének időtartama alatt köteles az ajánlatkérőt tájékoztatni az alvállalkozók bejelentésben közölt adatainak változásáról. A nyertes ajánlattevő a szerződésbe foglaltan nyilatkozik arról, hogy a szerződés teljesítéséhez nem vesz igénybe a közbeszerzési eljárásban előírt kizáró okok hatálya alatt álló alvállalkozót. Az ajánlatkérő részére e kötelezettség végrehajtásáról külön nyilatkozatot vagy más igazolást nem kell benyújtani.

A Kbt. 138. § (4) bekezdése kimondja, hogy az eljárás során az ajánlattevő által bemutatott valamely szervezet vagy szakember bevonásától nem lehet eltekinteni olyan esetben, ha az érintett szerződés sajátos tulaj-

donságait figyelembe véve az adott személy (szervezet) igénybevétele a közbeszerzési eljárásban az ajánlatok értékelésekor meghatározó körülménynek minősült. Ilyen esetben csak a jogutódlás olyan esetekben változhat a bevont szervezet, ha az új szervezet az értékeléskor figyelembe vett minden releváns körülmény - különös tekintettel a 76. § (3) bekezdés b) pontja szerinti esetben az értékelt személyi állomány - tekintetében az eljárásban bemutatott szervezet jogutódjának tekinthető. Az értékeléskor meghatározó szakember személye csak az ajánlatkérő hozzájárulásával és abban az esetben változhat, ha az értékeléskor figyelembe vett minden releváns körülmény tekintetében az értékelttel legalább egyenértékű szakember kerül bemutatásra.

A közös ajánlattevők személyében a szerződés teljesítése során bekövetkező változás (egyik konzorciumi tag kiválása) esetén is meg kell felelnie a szerződésben maradó konzorciumi tagnak az alkalmassági feltételeknek, akár új szervezet/személy bevonásával, de erre csak a Kbt. 138. § (2)-(4) bekezdésnek megfelelően kerülhet sor. A konzorciumi tag kiválása és feladatainak átvétele a másik konzorciumi tag által nem eredményezheti a fentiek alapján azt, hogy az alkalmasság igazolására megjelölt vagy az értékelés körében figyelembe vett szervezet vagy szakember a szerződés teljesítésében a továbbiakban nem vesz részt, az csak a 138. § (2)-(4) bekezdésben foglaltak szerint történhet. A Kbt. 138. § (3) bekezdés alkalmazásában ez azt jelenti, hogy a szerződésben maradó konzorciumi tag a Kbt. 65. § (10) bekezdése alapján - az ajánlatkérő által meghatározott - alapvető fontosságú feladatok tekintetében nem támaszkodhat más szervezet kapacitásaira a szerződés teljesítése során sem.

**6. kérdés**

*Az ajánlatkérő a helyszíni bejárásról jegyzőkönyvet készít, amelynek melléklete a jelenléti ív. Elválaszthatatlan része-e a jelenléti ív a jegyzőkönyvnek? Mellőzhető-e a jelenléti ív megküldése a gazdasági szereplők számára? Azzal együtt, hogy a helyszíni bejárás az érdeklődő gazdasági szereplők személyesen találkoznak egymással, adott esetben információkat cserélnek, ajánlatkérőnek elegendő a jegyzőkönyvet megküldeni a gazdasági szereplőknek? A jelenléti ív megküldése jelenthet-e versenyhátrányt azoknak a gazdasági szereplőknek, akik részt vettek a helyszíni bejárásról? Versenyelőnyt jelenthet-e a jelenléti ív valamennyi gazdasági szereplő szá-*

*mára való megküldése azoknak, akik nem vettek részt a helyszíni bejárásán? Helyesen értelmezik-e, hogy a Kbt. 56. § (7) bekezdés a helyszíni bejárás során nyújtott kiegészítő tájékoztatásra vonatkozik, így az ajánlatkérő magatartásának jogszerűsége a Kbt. 2. § szerinti alapelo-vizsgálattal ítéhető meg, ha a helyszíni bejárásán nem nyújt kiegészítő tájékoztatást?*

### **A Közbeszerzési Hatóság válasza**

Álláspontunk szerint a jelenléti ív nem elválaszthatatlan része a helyszíni bejárásról készített jegyzőkönyvnek, ajánlatkérő mellőzheti annak megküldését a gazdasági szereplők számára, a Kbt. 56. § (7) bekezdésében foglaltaknak ugyanis a jegyzőkönyv megküldésével is eleget tesz. Amennyiben a helyszíni bejárásán nem kerül sor kiegészítő tájékoztatás nyújtására, ajánlatkérőnek a helyszíni bejárásán elhangzott/megadott információk alapján kell megítélnie a helyszíni bejárásról készített jegyzőkönyv megküldésének szükségességét a Kbt. 2. § (1)-(2) bekezdésére is tekintettel.

### **A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása**

A Kbt. 56. § (5) bekezdés szerint a kiegészítő tájékoztatást úgy kell megadni, hogy az ne sértse a gazdasági szereplők esélyegyenlőségét. A tájékoztatás teljes tartalmát hozzáférhetővé kell tenni vagy meg kell küldeni valamennyi gazdasági szereplő részére, amely érdeklődését az eljárás iránt az ajánlatkérőnél jelezte, a több szakaszból álló eljárások ajánlattételi szakaszában és a nem hirdetményrel induló közbeszerzési eljárás esetében pedig valamennyi ajánlattételre vagy részvételre közvetlenül felhívott gazdasági szereplő részére. A kiegészítő tájékoztatás megadása során az ajánlatkérő nem jelöli meg, hogy a kérdést melyik gazdasági szereplő tette fel, valamint hogy válaszát az ajánlatkérő mely gazdasági szereplőknek küldte meg.

A Kbt. 56. § (6) bekezdése alapján kiegészítő tájékoztatás nyújtható konzultáció formájában is. Ebben az esetben az eljárást megindító felhívásban kell megadni a konzultáció időpontját és helyét. A konzultációról jegyzőkönyvet kell készíteni, amelyet a konzultáció napjától számított öt napon belül meg kell küldeni vagy elektronikusan hozzáférhetővé kell tenni az (5) bekezdés szerinti gazdasági szereplők részére.

A Kbt. 56. § (7) bekezdés kimondja, hogy a (6) bekezdésben foglaltak irányadóak a helyszíni bejárás, illetve

a helyszín megtekintése során nyújtott kiegészítő tájékoztatásra is.

Ahogy a Kbt. 56. §-ához fűzött törvényi indokolás is rögzíti, a kiegészítő tájékoztatás azt a célt szolgálja, hogy az érdekelt gazdasági szereplők a megfelelő ajánlattétel vagy részvételi jelentkezés érdekében szükséges tájékoztatást kérhessenek az eljárást megindító felhívásban, az ajánlattételi felhívásban vagy a közbeszerzési dokumentumokban foglaltakkal kapcsolatban.

Amennyiben a kiegészítő tájékoztatás kérésére és megadására írásban kerül sor, a Kbt. 56. § (5) bekezdése alapján a kérdést feltevő gazdasági szereplők, illetve azok személye sem jelölhető meg, akiknek az ajánlatkérő a kiegészítő tájékoztatást megküldte. Ez az információ – írásbeli kiegészítő tájékoztatáskérés és adás esetén – egyik gazdasági szereplő számára sem ismert. Ebben az esetben a verseny tisztaságának megőrzése érdekében az ajánlatkérőnek kifejezetten arra kell törekednie, hogy a gazdasági szereplőkről minél kevesebb információt osszon meg.

Amennyiben konzultáció vagy helyszíni bejárás (adott esetben annak keretében biztosított konzultáció) során kerül sor kiegészítő tájékoztatáskérésre és annak megválaszolására, az ajánlatkérőnek arra is törekednie kell, hogy minden gazdasági szereplővel azonos információt osszon meg a megfelelő ajánlattétel (részvételi jelentkezés) érdekében, illetve biztosítsa, hogy azok a gazdasági szereplők, akik nem vettek részt adott esetben a helyszíni bejárásán, ugyanolyan információkkal bírjanak a megfelelő ajánlattétel (részvételi jelentkezés) érdekében, mint azok, akik részt vettek rajta. Az ajánlatkérőnek ugyanis – a Kbt. 25. § (1) bekezdése alapján – minden intézkedést meg kell tennie annak érdekében, hogy elkerülje a verseny tisztaságának sérelmét eredményező helyzetek kialakulását. A konzultáción/helyszíni bejárásán résztvevők személye nem olyan információ, amely – akár a kiegészítő tájékoztatáskérés és annak megválaszolása esetén – a konzultáción/helyszíni bejárásán részt nem vett gazdasági szereplők megfelelő ajánlattételét (részvételre jelentkezését) befolyásolja.

Előzőekre tekintettel a helyszíni bejárásán készített jegyzőkönyvnek nem elválaszthatatlan része a jelenléti ív, az ajánlatkérő a jegyzőkönyv megküldésével eleget tesz a Kbt. 56. § (6)-(7) bekezdésében foglaltaknak,

amennyiben a helyszíni bejárás kiegészítő tájékoztatás nyújtására is sor került.

Amennyiben a helyszíni bejárás nem kerül sor kiegészítő tájékoztatáskérésre és/vagy annak megválaszolására, a jelenléti ív megküldésének mellőzésével kapcsolatos megállapítások fokozottan irányadók, különös tekintettel arra, hogy a Kbt. a helyszíni bejárást kifejezetten a kiegészítő tájékoztatásnyújtással kapcsolatban szabályozza, egyéb esetekben nem.

A Közbeszerzési Döntőbizottság a D.901/9/2016. számú és a D.935/7/2016. számú határozatában is rögzíti, hogy a „Kbt. nem tartalmaz rendelkezést a helyszíni bejárás egyéb cselekményeire. Megállapítható, hogy a Kbt. alapján az ajánlatkérőknek nem kötelezettsége megküldeni a helyszíni bejárás jegyzőkönyvét a gazdasági szereplőknek, ha az nem tartalmaz kiegészítő tájékoztatást.” Előzőeknél fogva a Kbt. 56. § (7) bekezdés sérelme sem merülhet fel ebben az esetben. A helyszíni bejárásról készített jegyzőkönyv megküldése kapcsán azonban fokozottan fennáll a Kbt. 2. § (1)-(2) bekezdés vizsgálatának kötelezettsége, amennyiben ugyanis a helyszíni bejárás jegyzőkönyve az ajánlatlathoz szükséges, az ajánlatkérő korábbi előírásaihoz képest eltérő vagy új adatot tartalmaz, a jegyzőkönyv megküldése a gazdasági szereplők számára nem mellőzhető a Kbt. 2. § (1)-(2) bekezdésére tekintettel.

## 7. kérdés

*Az ajánlattevő meghatározott, korábbi építési beruházás teljesítésére (referenciára) vonatkozó követelményt az ajánlat benyújtásakor alkalmasság igazolására igénybe vett, kapacitást nyújtó szervezet útján igazolta. Az ajánlattevő ezzel egyidőben teljesített maga is olyan építési beruházást, mely megfelelt volna az adott eljárásban meghatározott ezen alkalmassági követelménynek, azonban a teljesítés az ajánlatlathoz felhívás feladásáig még nem történt meg teljes körűen, a munka nem zárult le. Ajánlattevő a közbeszerzési eljárás nyertes ajánlattevője lett, szerződést kötött ajánlatkérővel. A szerződés teljesítésébe bevonta az alkalmasság igazolására igénybe vett, kapacitást nyújtó szervezetet. Időközben szerződésszerűen teljesült az ajánlattevő által végzett azon munka is, mely alapján az alkalmassági követelményt az ajánlattevő maga is teljesítette volna. Ilyen módon a szerződés teljesítésének időtartama alatt megvalósult a Kbt. 138. § (2) bekezdése szerint azon feltétel, hogy már az ajánlattevő az alkalmasság igazolására igénybe vett, kapacitást nyújtó szervezet nélkül is megfelel azon alkalmassági követelménynek,*

*amelynek az ajánlattevőként szerződő fél a közbeszerzési eljárásban az alkalmasságot igazoló szervezettel együtt felelt meg. Kérdésként merült fel, hogy – attól az időponttól, hogy az ajánlattevő maga is megszerezte azt a referenciát, és teljesíti azon alkalmassági követelményt, melyre a közbeszerzési eljárásban még kapacitást nyújtó szervezetet vett igénybe – elmaradhat-e a kapacitást nyújtó szervezet további bevonása a teljesítésbe? Ilyenkor a kapacitást nyújtó szervezet további bevonása elmaradhat, azzal, hogy az ajánlattevő alkalmasságát/alkalmassá válását a közbeszerzési dokumentumok előírásainak megfelelően dokumentálni szükséges, adott esetben a másik szerződő fél által adott referencia igazolással?*

## A Közbeszerzési Hatóság válasza

Álláspontunk szerint a kapacitást nyújtó szervezet bevonása elmaradhat a szerződés teljesítése során, amennyiben az ajánlattevő nem az adott szerződés teljesítésével szerzi meg az alkalmasság igazolásához szükséges referenciát, azonban különös figyelemmel kell lenni a Kbt. alapelveire, különösen a joggal való visszaélés tilalmára. Ebben az esetben a referenciaadatokkal igazolható alkalmassági követelményt a kapacitást nyújtó szervezet elhagyásának időpontjától – visszafelé – számított – az eljárást megindító felhívásban előírt – időtartamban és módon szükséges (dokumentáltan) igazolni.

## A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

A Kbt. 65. § (9) bekezdés szerint az e törvény végrehajtási rendeletében foglaltak szerint előírt, szakemberek - azok végzettségére, képzettségére - rendelkezésre állására vonatkozó követelmény, valamint a releváns szakmai tapasztalatot igazoló referenciákra vonatkozó követelmény teljesítésének igazolására a gazdasági szereplő csak akkor veheti igénybe más szervezet kapacitását, ha az adott szervezet olyan mértékben részt vesz a szerződés, vagy a szerződés azon részének teljesítésében, amelyhez e kapacitásokra szükség van, amely - az ajánlattevő saját kapacitásával együtt - biztosítja az alkalmassági követelményben elvárt szaktudás, illetve szakmai tapasztalat érvényesülését a teljesítésben. Az (1) bekezdés c) pontja szerinti követelmény igazolására akkor vehető igénybe más szervezet kapacitása, ha az adott szervezet valószínűsíti meg azt a feladatot, amelyre vonatkozóan a nyilvántartásban szereplés, szervezeti tagság vagy engedéllyel rendelke-

zés kötelezettsége fennáll. A (7) bekezdés szerint csatolandó kötelezettségvállalásnak ezt kell alátámasztania. A (7) bekezdés szerinti kötelezettségvállalásnak a referenciákra vonatkozó követelmény teljesítését igazoló más szervezet tekintetében azt kell alátámasztania, hogy ez a szervezet ténylegesen részt vesz a szerződés teljesítésében, az ajánlatkérő a szerződés teljesítése során ellenőrzi, hogy a teljesítésbe történő bevonás mértéke e bekezdésekben foglaltaknak megfelel.

A Kbt. 138. § (2) bekezdés alapján az ajánlattevőként szerződő fél a teljesítéshez az alkalmasságának igazolásában részt vett szervezetet a 65. § (7) bekezdése szerint az eljárásban bemutatott kötelezettségvállalásnak megfelelően, valamint a 65. § (9) bekezdésében foglalt esetekben és módon köteles igénybe venni, valamint köteles a teljesítésbe bevonni az alkalmasság igazolásához bemutatott szakembereket. E szervezetek vagy szakemberek bevonása akkor maradhat el, vagy helyettük akkor vonható be más (ideértve az átalakulás, egyesülés, szétválás útján történt jogutódlás eseteit is), ha az ajánlattevő e szervezet vagy szakember nélkül vagy a helyette bevont új szervezettel vagy szakemberrel is megfelel - amennyiben a közbeszerzési eljárásban az adott alkalmassági követelmény tekintetében bemutatott adatok alapján az ajánlatkérő szűkítette az eljárásban részt vevő gazdasági szereplők számát, az eredeti szervezetekkel vagy szakemberrel egyenértékű módon megfelel - azoknak az alkalmassági követelményeknek, amelyeknek az ajánlattevőként szerződő fél a közbeszerzési eljárásban az adott szervezettel vagy szakemberrel együtt felelt meg.

A Kbt. 138. § (2) bekezdéshez fűzött indokolás szerint meghatározott alkalmassági követelmények igazolása esetén megkövetelt a szerződés teljesítésében való személyes részvétel. Az indokolás rögzíti azt is, hogy a törvény egyrészt elősegíti a tisztességes eljárások megvalósulását azáltal, hogy az alkalmasság külső szervezet általi igazolásához meghatározott esetekben a teljesítésbe való bevonási kötelezettséget kapcsol, másrészt figyelemmel van a gazdasági szereplők igényeire is, és a teljesítés során csak olyan feltételekhez köti valamely közreműködő lecserélését, amely az alkalmasság fennmaradása tekintetében indokolt, nem kíván a gazdasági élet számára indokolatlan akadályokat megfogalmazni.

A Kbt. 138. § (2) bekezdés második mondata lehetővé teszi, hogy a referenciát igazoló szervezet bevonása

elmaradjon, ha az ajánlattevő e szervezet nélkül is megfelel az előírt alkalmassági követelménynek, a bevonás elmaradásának lehetősége azonban nem korlátlan, ennek során a rendelkezés céljával, valamint a Kbt. – elsősorban joggal való visszaélés tilalmát rögzítő – alapelveinek figyelembe vételével szükséges eljárni. Erre tekintettel nem vehető figyelembe az érintett szerződés teljesítéséből származó referencia, viszont egy másik szervezettel kötött szerződés teljesítéséből származó referencia megalapozhatja az ajánlattevő alkalmasságát, amely alapján a kapacitást nyújtó szervezet bevonása az érintett szerződés teljesítése során elmarad.

Fontos, hogy ha a megelőző eljárásban értékelésre került a referencia valamely adata, úgy a kapacitást nyújtó szervezet elhagyására a teljesítés során csak a Kbt. 138. § (4) bekezdésben foglaltak szerint kerülhet sor.

## 8. kérdés

*Egy gazdasági társaság (a továbbiakban: Társaság vagy Zrt.) által végzett tevékenységek közül melyik minősül közérdekű tevékenységnek?*

### A Közbeszerzési Hatóság válasza

Figyelemmel arra, hogy nincs jogszabályi definíciója, felsorolása annak, hogy mely tevékenységek minősülnek közérdekűnek, a Társaságnak - valamennyi tevékenységét átfogóan megvizsgálva - szükséges ebben a kérdésben döntést hoznia, az alábbiakat is figyelembe véve.

### A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

Elsődlegesen rögzítendő, hogy a Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontjának értelmezése kapcsán sem a Kbt., sem a közösségi irányelvek nem definiálják a közérdekűség fogalmát, ezért értelmezésekor elsősorban az uniós esetjog ad iránymutatást. Az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) számos tevékenység kapcsán megállapította a közérdekű jellegét, nem korlátozva azt a jellemzően állam által ellátott tevékenységek körére.

A Bíróság esetjoga szerint (pl. C-283/00. számú ügy) a közjogi szervezetté minősítés alapja a funkcionális megközelítés, vagyis nem annak van relevanciája, hogy egy adott tevékenységet pl. jogszabály miként minősít, hanem a ténylegesen ellátott tevékenység jellegének, aminek megítélése az eset összes körülményének gondos mérlegelését igényli. Irányadó lehet az adott tevé-

kenység ellátására vonatkozó alapító okirat, jogszabályi előírás, de nem releváns, hogy a tevékenység végzését milyen jogszabály vagy adminisztratív rendelkezés írja elő. A Bíróság joggyakorlata számos esetben megállapítja a közérdekű jelleget akkor is, ha az csak áttételesen szolgált közcélokat.

A C-44/96. sz. ügyben a Bíróság kimondta, hogy az a feltétel, hogy egy szervezetet kifejezetten nem ipari vagy kereskedelmi, közérdekű szükségletek céljából hoztak létre, nem foglalja magában azt, hogy a szervezet kizárólagos feladata lenne az ilyen szükségletek kielégítése, közömbös, hogy végez-e más, közérdekűnek nem minősülő tevékenységeket. A C-393/06. sz. uniós bírósági ítéletben kimondásra került, hogy a közérdek fennállta megállapíthatósága szempontjából közömbös, hogy ezeket a célokat magánvállalkozások is szolgálják vagy szolgálhatnák-e. Az a meghatározó, hogy olyan célról legyen szó, amelyet az állam vagy a területi önkormányzat közérdekhez kapcsolódó indokokból általánosságban maga kíván biztosítani, illetve amelynek a tekintetében meghatározó befolyás gyakorlásának a fenntartására törekszik.

Általános definíció hiányában tehát – a joggyakorlat jogalkalmazókat is segítő megállapításaira is támaszkodva – az eset összes körülménye alapján kell megítélni egy tevékenységről, hogy az közérdekű szükséglet kielégítésére irányul-e.

Különbséget kell tenni továbbá a közérdekű tevékenységek között aszerint, hogy az adott tevékenység ipari, kereskedelmi jellegű-e vagy sem. Amennyiben egy tevékenység közérdekű ugyan, de egyben ipari, kereskedelmi jellegű is, akkor a tevékenységet végző szervezet nem minősül ajánlatkérőnek. Az ipari, kereskedelmi jelleg fogalmát – a közérdekű tevékenység definíciójához hasonlóan – nem határozza meg sem a Kbt., sem a közösségi irányelvek. A közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, az Európai Parlament és a Tanács 2014. február 26-i 2014/24/EU irányelv (10) preambulumbekzdésének harmadik mondata tesz arra vonatkozóan megállapítást, hogy az olyan szerv, amely szokásos piaci feltételekkel működik, nyereségorientált, és a tevékenysége végzéséből eredő veszteségeket maga viseli, nem tekintendő „közjogi intézménynek”, mivel azok a közérdekű célok, amelyek teljesítésére létrehozták, vagy amelyek teljesítésével megbízták, gazdasági vagy üzleti jellegűnek minősülhetnek.

Vizsgálni kell különösen az érintett intézmény létrehozását motiváló körülményeket, illetve azt a gazdasági környezetet, amelyben a szervezet tevékenységét végzi, vagyis mindenekelőtt:

- a versenyfeltételek meglétét,
- a tevékenységet végző társaság for-profit, vagy non-profit jellegét,
- nyereségorientáltságát,
- az üzleti kockázatok önálló viselésének feltételét.

Az állásfoglalás kérelemben foglaltak szerint a Zrt. beszámolójából megállapítható, hogy a tevékenységei tekintetében van árbevétele, továbbá, hogy a pénzügyi beszámolója alapján a Zrt. egyértelműen profitorientált, valamint megállapítható az is, hogy a tevékenysége végzéséből eredő veszteségeket maga viseli. Ezzel összefüggésben a mérlegeléssel kapcsolatban megjegyzendő, hogy alapvetően nem elegendő például a versenyfeltételek megléte vagy a nyereségorientáltság fennállása, hanem az említett feltételek összességében történő értékelése alapján állapítható meg a tevékenység ipari, vagy kereskedelmi jellege.

Ha az adott szervezet többféle tevékenységet is folytat, így közérdekű, de nem ipari vagy kereskedelmi jellegű tevékenységet, valamint egyéb, ilyenek nem minősülő tevékenységet is, ezeknek az aránya irreleváns abból a szempontból, hogy közjogi szervezetnek minősüljön.

Az állásfoglalás kérelemben tartalmazza a Társaság tevékenységi köreit, melyeket a fentieknek megfelelően szükséges egyesével a Társaságnak vizsgálat alá vetnie annak megállapíthatósága érdekében, hogy azok mennyiben tekinthetők közérdekű tevékenységnek. Amennyiben a Társaság egyetlen olyan tevékenységet is ellát bármilyen mértékben, amely közérdekű, de nem ipari, kereskedelmi jellegű, e tevékenység alapján már – az egyéb feltételek megvalósulása esetén – megállapítható a Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontja szerinti ajánlatkérői minőség fennállása.

## 9. kérdés

*Az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet) 14. § (3) bekezdése alapján, az ajánlattételi határidő meghatározása során az adott beszerzés önmagában vett értékét,*

vagy a részekre bontás tilalmára tekintettel megállapított becsült értékét kell figyelembe venni? Közzszolgáltató minőségben lefolytatott építési beruházásnál, amennyiben ellentmondás van a közzszolgáltatók közbeszerzéseire vonatkozó sajátos közbeszerzési szabályokról szóló 307/2015. (X. 27.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 307/2015. (X. 27.) Korm. rendelet) és a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet között, akkor az előbbi alkalmazandó, tekintettel arra, hogy az speciális rendelkezéseket tartalmaz? Ha közzszolgáltató minőségben kerül lebonyolításra a tervezés és kivitelezés tárgyú eljárás, és az eljárás becsült értéke meghaladja az uniós értékhatárt, abban az esetben figyelmen kívül hagyható a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 14. § (3) bekezdése, tekintettel a 307/2015. (X. 27.) Korm. rendelet 7. § (3) bekezdésére?

### A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint, egy közzszolgáltató ajánlatkérői minőségben lefolytatni kívánt, 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 14. § (1) bekezdés b) pontja szerinti építési beruházás tárgyú meghívásos vagy tárgyalásos eljárás esetében, ha a közbeszerzés - részekre bontás tilalma figyelembe vételével megállapított - becsült értéke az uniós közbeszerzési értékhatárt eléri vagy meghaladja, abban az esetben az ajánlattételi határidőt a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 14. § (3) bekezdésével összhangban legalább negyvenöt napban kell meghatározni. Az ennek megfelelően történő ajánlatkérői előírások megfelelnek a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 14. § (3) bekezdése szerinti rendelkezéseknek is, valamint összhangban vannak a 307/2015. (X. 27.) Korm. rendelet - kizárólag minimum ajánlattételi határidőt rögzítő - 7. § (3) bekezdésében foglaltakkal is.

### A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

Amennyiben egy szervezet vonatkozásában a Kbt. szabályai alapján - klasszikus, illetőleg közzszolgáltatói ajánlatkérői minőség is megállapítható, abban az esetben figyelemmel kell lenni arra, hogy közzszolgáltató ajánlatkérői minőségben az erre való tekintettel irányadó sajátos szabályoknak is megfelelően - csak a közzszolgáltatói tevékenység biztosítása céljából lefolytatott beszerzése során járhat el az ajánlatkérő. Figyelemmel arra, hogy az állásfoglalás kérés nem jelöli meg azt az építési beruházás tárgyú beszerzést, amellyel kapcsolatban úgy ítélte meg, hogy az közzszolgáltatói tevékenységnek minősül és amely alapján az ajánlatkérő közzszol-

gáltató minőségben, a közzszolgáltatók közbeszerzéseire vonatkozó sajátos közbeszerzési szabályoknak is megfelelően járna el \_ezért ezzel összefüggésben a Közbeszerzési Hatóság nem tud állást foglalni, így az állásfoglalás kérés alapján előfeltételként elfogadta, hogy a beszerzés közzszolgáltató ajánlatkérői minőségben történő lefolytatásáról való döntés a Kbt., valamint az egyéb irányadó jogszabályok rendelkezéseinek maradéktalanul megfelel.

Tekintettel arra, hogy az állásfoglalás kérés a 307/2015. (X. 27.) Korm. rendelet 7. § (3) bekezdéséhez kapcsolódóan tartalmaz kérdést, a Közbeszerzési Hatóság az állásfoglalás kialakítása során azzal az előfeltevéssel élt, hogy az állásfoglalás kérés tárgya szerinti eljárás(ok) közzszolgáltató ajánlatkérői minőségben lefolytatni kívánt, építési beruházás tárgyú meghívásos vagy tárgyalásos eljárás(ok).

A Kbt. 21. § (4) bekezdésével összhangban, a közzszolgáltatói szerződés megkötésére irányuló közbeszerzési eljárás sajátos, Kbt.-től eltérő szabályait külön jogszabály határozza meg. A Kbt-t a közzszolgáltatói szerződés megkötésére irányuló közbeszerzési eljárás során a külön jogszabályban foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. A Kbt. 6. § szerinti ajánlatkérő a közzszolgáltató tevékenységének biztosítása céljától eltérő célból lefolytatott beszerzése során a Kbt. általános szabályai szerint jár el.

A 307/2015. (X. 27.) Korm. rendelet 1. § (1)-(5) bekezdései alapján e rendelet hatálya a Kbt. szerinti közzszolgáltatói szerződés megkötésére irányuló közbeszerzési eljárásokra terjed ki. A közzszolgáltatói szerződések megkötésére irányuló közbeszerzési eljárásokra a Kbt. Második Részének szabályait az e rendeletben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. E rendeletben foglaltakat megfelelően alkalmazni kell akkor is, ha a közzszolgáltatói szerződés megkötésére ide értve a Kbt. 21. § (2) bekezdését is \_ a Kbt. Harmadik Részében meghatározott nemzeti eljárásrendben kerül sor, és az ajánlatkérő a Kbt. 112. § (2) bekezdése szerint jár el. Ebben az esetben a Kbt. 114-117. §-ában foglalt eltérő szabályok is alkalmazandók. E rendelet szabályait nem kell alkalmazni, ha az ajánlatkérő a Kbt. Negyedik Része szerinti koncessziós beszerzési eljárást alkalmaz. A közzszolgáltatói szerződések megkötésére irányuló közbeszerzési eljárásokra a Kbt. Első Részében, valamint Ötödik és Hatodik Részében foglaltak is alkalmazandóak.



A 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdése szerint e rendelet hatálya a Kbt. 8. § (3) bekezdése szerinti építési beruházásokra, a Kbt. 8. § (5) bekezdése szerinti építési koncessziókra, valamint az azokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatásokra terjed ki.

A 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet tárgyi hatálya a beszerzés tárgyának oldaláról határozza meg, hogy mely esetekben szükséges a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet szabályainak alkalmazása, míg ezzel szemben a 307/2015. (X. 27.) Korm. rendelet a közszolgáltatók közbeszerzéseire vonatkozóan, az ajánlatkérői minőség oldaláról közelíti meg az alkalmazás körét. Ezzel összefüggésben a Közbeszerzési Hatóság kiemeli, hogy a 307/2015. (X. 27.) Korm. rendelet nem tartalmaz olyan, bármely beszerzési tárgy(ak)ra irányuló korlátozást, vagy kizárást, amely azt vonná maga után, hogy a közszolgáltató ajánlatkérői minőségben eljáró szervezetek által lefolytatni kívánt, építési beruházás tárgyú beszerzések ne tartoznának a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet hatálya alá.

A 307/2015. (X. 27.) Korm. rendelet 7. § (1)-(3) bekezdését és a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 14. § (1) és (3) bekezdését megvizsgálva, a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 14. § (3) bekezdés szerinti, a közbeszerzés „becsült értékére” vonatkozó megfogalmazás alatt a részekre bontás tilalma figyelembe vételével megállapított becsült érték, és nem kizárólag az adott eljárás becsült értéke értendő, figyelemmel arra is, hogy a Kbt. rendelkezéseinek is megfelelően az ajánlatkérő által alkalmazandó eljárásrendet, eljárásfajta is minden esetben a részekre bontás tilalma figyelembe vételével megállapított becsült érték alapján szükséges meghatározni, függetlenül attól, hogy az ajánlatkérő által ténylegesen hány közbeszerzési eljárás kerül megindításra a - részekre bontás tilalmával érintett - beszerzési igény megvalósítása érdekében.

A 307/2015. (X. 27.) Korm. rendelet 7. § (3) bekezdése arra az esetre tartalmaz egy minimum ajánlattételi határidőt, ha ezen időpontot az ajánlatkérőnek szükséges megállapítania, arra való tekintettel, hogy a közszolgáltatói szerződés megkötésére irányuló meghívásos vagy tárgyalásos közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérő és az alkalmasnak minősített részvételre jelentkezők nem tudtak ebben megállapodni. Ekkor az ajánlattételi határidő nem lehet rövidebb az ajánlattételi felhívás megküldésének napjától számított tíz napnál.

A 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 14. § (3) bekezdése is egy olyan minimum ajánlattételi határidőt tartalmaz, amely akkor irányadó, ha az építési beruházás műszaki-szakmai tartalma szerint építmény kivitelezésére és tervezésére együtt, vagy a Kbt. 1. mellékletében foglalt tevékenységek egyikéhez kapcsolódó munka kivitelezésére és tervezésére együttesen irányul, és a közbeszerzés becsült értéke az uniós közbeszerzési értékhatárt eléri vagy meghaladja (kivéve, ha a szerződés megkötésére a Kbt. 105. § (1)-(2) bekezdése szerint kerül sor). Ebben az esetben az ajánlattételi határidőt mind egy szakaszból álló, mind több szakaszból álló eljárásokban az ajánlati vagy ajánlattételi felhívást tartalmazó hirdetmény feladásának vagy megküldésének napjától számított legalább negyvenöt napban kell meghatározni.

Amennyiben mindkét jogszabályhely szerinti esetkör együttesen áll fenn, abban az esetben – figyelemmel arra, hogy az ajánlattételi határidőt illetően minimum időtartamok kerültek jogszabályi szinten meghatározásra és annak érdekében, hogy mindkét jogszabályhelyben foglaltaknak maradéktalanul megfelelően az ajánlatkérő, úgy a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a hosszabb időtartamú minimum ajánlattételi határidőt szükséges az ajánlatkérőnek rögzítenie az eljárást megindító felhívásban, illetőleg a közbeszerzési dokumentumokban.

Fenti álláspontot erősíti, hogy ha egy építési beruházás tárgyú közbeszerzés becsült értéke az uniós közbeszerzési értékhatárt eléri vagy meghaladja, akkor – figyelemmel a Kbt. alapelveire, illetőleg egy ilyen volumenű eljárás becsült értékének összegére, valamint az eljárásban, illetőleg a vonatkozó jogszabályokban előírt rendelkezéseknek maradéktalanul megfelelő ajánlat benyújtásának időigényességére - a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint alapvetően sem lenne javasolt ilyen esetben a közszolgáltató ajánlatkérői minőségre való hivatkozással rövid ajánlattételi határidőt meghatározni az ajánlatkérőnek.

## 10. kérdés

*Amennyiben egy - teljes egészében hazai forrásból megvalósuló - közbeszerzési eljárás esetében az ajánlatkérő adott közbeszerzési eljárásának becsült értéke önmagában nem, csak a Kbt. 19. § (2)-(3) bekezdésben foglaltak szerinti egybeszámításra tekintettel éri el a Kbt. 27. § (3) bekezdésében meghatározott értéket, ebben az esetben is kötelező az ajánlatkérő számára felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadót be-*

*vonni az eljárásba, azaz abban az esetben is, ha a közbeszerzési eljárás önmagában vett értéke lényegesen alacsonyabb (néhány millió Ft)?*

#### **A Közbeszerzési Hatóság válasza**

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Kbt. 27. § (3) bekezdés alkalmazásában, az ott szereplő értékek vonatkozásában a Kbt. 19. § rendelkezéseinek figyelembe vételével megállapított becslült értéket szükséges alapul venni.

#### **A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása**

Megállapítható, hogy a beszerzési igény és a becslült érték meghatározása körében, az eljárás(ok) megindítását megelőzően kiemelten hangsúlyos szerepet kap a részekre bontás tilalma fennállásának vizsgálata, valamint az ennek figyelembevételével megállapított becslült érték meghatározása.

Amikor például az ajánlatkérő vizsgálat alá veti, hogy mely eljárásrend, eljárásfajta szerint, illetőleg mely eljárási szabályoknak megfelelően szükséges az eljárását megindítani és lefolytatni, akkor minden esetben a Kbt. 19. §-ában foglalt részekre bontás tilalmi szabályok figyelembevételével megállapított becslült értéket alapul véve kerül sor ennek megállapítására (nem csak az adott közbeszerzési eljárás tárgyát képező szakmai tartalom becslült értéke alapján). Ennek megfelelően tehát, függetlenül attól, hogy az ajánlatkérő által egy részekre bontás tilalmával érintett beszerzési igény megvalósítására vonatkozóan hány közbeszerzési eljárás kerül megindításra, és függetlenül attól is, hogy ezen megindított közbeszerzési eljárások közül egyes/valamennyi közbeszerzési eljárás(ok) tényleges becslült értéke alacsonyabb, mint az uniós, vagy nemzeti közbeszerzési értékhatár, főszabály szerint (kivéve pl. a Kbt. 19. § (4) bekezdésben foglalt feltételek megvalósulásának és alkalmazásának esetkörét) ugyanazon eljárási szabályok irányadóak valamennyi közbeszerzési eljárás esetében. Így például, ha az ajánlatkérő egy részekre bontás tilalma figyelembe vételével megállapított, nettó 80 000 000 Ft-os becslült értékű árubeszerzést kíván megvalósítani oly módon, hogy ezen igénye kielégítése érdekében két, önmagában nettó 40 000 000 Ft-os becslült értékű közbeszerzési eljárást indít meg, attól még ezt nem teheti meg az adott közbeszerzési eljárás szintjén irányadó becslült értéknek

megfelelő eljárásrend, eljárásfajta szerint, hanem mindkét közbeszerzési eljárást – a részekre bontás tilalma figyelembevételével megállapított becslült értéket alapul véve – uniós eljárásrendben, az ott irányadó szabályoknak megfelelően köteles lefolytatni.

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Kbt. 27. § (3) bekezdés alkalmazásában, az ott szereplő értékek vonatkozásában is a Kbt. 19. § rendelkezéseinek figyelembevételével megállapított becslült értéket szükséges alapul venni. Ennek megfelelően tehát függetlenül attól, hogy az ajánlatkérő egy beszerzési igényt hány közbeszerzési eljárás útján kíván kielégíteni amennyiben pl. egy közbeszerzés részekre bontás tilalma figyelembevételével megállapított becslült értéke árubeszerzés vagy szolgáltatás megrendelése esetén eléri az uniós értékhatárt, illetőleg építési beruházás esetén a hétszázmillió forintot, abban az esetben az ajánlatkérő köteles felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadót bevonni valamennyi, ezen beszerzési igény megvalósításával összefüggően megindítani kívánt közbeszerzési eljárásba.

#### **11. kérdés**

*A Kbt. 111. § c) pontját érintő Kbt. módosítással összefüggésben a kérdés arra irányul, hogy a módosított, jelenleg hatályos jogszabály az önkormányzatok által, piaci gazdasági szereplőktől beszerzendő orvosi ügyeleti szolgáltatás tekintetében is felmentést ad-e a közbeszerzési kötelezettség alól, ha a beszerzés becslült értéke a nettó 262 485 000 forint összeget nem éri el? A szolgáltatás vásárlása nem a településen praxisjoggal rendelkező háziorvosoktól történne, mert ők nem vállalnak orvosi ügyeleti szolgáltatást.*

#### **A Közbeszerzési Hatóság válasza**

Amennyiben az orvosi ügyeleti szolgáltatás olyan, a Kbt. 3. melléklet szerinti – jelen esetben különösen az egészségügyi személyzettel való ellátási szolgáltatások körébe tartozó – egészségügyi szolgáltatás, amely az ellátási kötelezettség körébe tartozó, részben vagy egészben közfinanszírozott közszolgáltatás teljesítését szolgálja, és a beszerzés – a Kbt. 19. § (1)-(3) bekezdése szerinti részekre bontás tilalma szabályainak figyelembe vételével számított – becslült értéke nem éri el a nettó 262 485 000 forintot, abban az esetben alkalmazható a Kbt. 111. § c) pont szerinti kivételi kör.

### A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

Általánosságban elmondható a kivételi körök alkalmazhatóságáról, hogy mind az Európai Unió Bírósága, mind a hazai ítélkezési gyakorlat következetesen szigorúan és megszorítóan rendeli értelmezni a kivételi körök fennállását, ezek alkalmazása nem célozhatja a közbeszerzés megkerülését. Abban az esetben, ha a megrendelni kívánt szolgáltatások között van olyan, amelyik tekintetében a Kbt. 111. § c) pontja alkalmazandó, és olyan is, amelyik tekintetében nem, azaz a Kbt. hatálya alá tartozik, valamint a beszerzés elemei objektíve szétválaszthatóak, akkor a beszerzések tekintetében a Kbt. 23. § (4)-(8) bekezdéseinek alkalmazását kell vizsgálni. Ha a beszerzés különböző elemei objektíve nem szétválaszthatóak, és szükségszerűen egy szerződés tárgyát képezik, a szerződés megkötésére alkalmazandó szabályokat a beszerzés fő tárgya határozza meg [Kbt. 23. § (2) bekezdés].

A Kbt. 111. § c) pont szerinti kivételi kör 2022. március 21. napjától hatályos változása értelmében a Kbt.-t nem kell alkalmazni az uniós értékhatárt el nem érő, a 3. melléklet szerinti egészségügyi szolgáltatásra akkor, ha az ellátási kötelezettség körébe tartozó, részben vagy egészben közfinanszírozott közszolgáltatás teljesítését szolgálja.

A módosítás alapját képező 2022. évi I. törvény végső előterjesztői indokolásának vonatkozó rendelkezése szerint „[...] a Kbt. módosítása a szövegcsérés módosítások körében egyes, uniós értékhatárt el nem érő értékű egészségügyi szolgáltatásokat kivételi körbe helyez. Azon beszerzések mentesülnek a közbeszerzési eljárás lefolytatásának kötelezettsége alól, amelyek az ellátási kötelezettség körébe tartozó, részben vagy egészben közfinanszírozott közszolgáltatások teljesítéséhez kapcsolódnak. Ide sorolhatók például azon körzet-alapú ellátások, amelyek esetében nem indokolt és általában nem is kivitelezhető a versenyeztetés útján történő beszerzés (így például a praxisközösségekkel kötött szerződések). A kivételi körrel érintett szolgáltatások ellátása állami vagy önkormányzati feladat. A módosításnak nem célja a piaci alapon ellátott magán egészségügyi szolgáltatások (pl. foglalkozás-egészségügyi szolgáltatások) kivételi körbe vonása [...]”. Ennek értelmében tehát a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a kivételi kör alkalmazhatósága szempontjából elsődlegesen az vizsgálandó, hogy az igénybe venni

kívánt szolgáltatás a 3. melléklet szerinti egészségügyi szolgáltatásnak minősül-e, és amennyiben igen, úgy az az ellátási kötelezettség körébe tartozó, részben vagy egészben közfinanszírozott közszolgáltatások teljesítéséhez kapcsolódik-e.

A Kbt. 111. § c) pont szerinti kivétel alkalmazhatósága tekintetében vizsgálandó továbbá az is, hogy a beszerzés Kbt. 19. § (3) bekezdésére tekintettel megállapított becsült értéke eléri-e a Kbt. 3. melléklet szerinti szociális és egyéb szolgáltatások tekintetében irányadó uniós közbeszerzési értékhatárt. (Itt tehát mindenképpen szükséges megvizsgálni a beszerzési igénnyel összefüggésben a részekre bontás tilalmának esetleges fennállását is, és ennek figyelembevételével szükséges meghatározni a becsült értéket.) Amennyiben a Kbt. 111. § szerinti kivételi körbe tartozó és a Kbt. 111. § szerinti kivételi körbe nem tartozó beszerzési igény tekintetében fennáll a részekre bontás tilalma, csak akkor nem kell a kivételi körbe tartozó beszerzési igény tekintetében közbeszerzési eljárást lefolytatni, ha a részekre bontás tilalmi szabályok alapján megállapított becsült érték az uniós közbeszerzési értékhatár alatt marad.

Tekintettel arra, hogy jelen esetben a Kbt. 3. melléklet szerinti szolgáltatásról van szó, az irányadó uniós értékhatár – a Kbt. 5. §-a szerinti valamennyi ajánlatkérő esetében – 2022. január 1. napjától kezdődően nettó 750 000 euró, azaz nettó 262 485 000 forint.

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az orvosi ügyeleti szolgáltatás a Kbt. 3. melléklet szerinti egészségügyi személyzettel való ellátási szolgáltatások körébe tartozhat. Ugyanakkor, a kivételi kör alkalmazhatóságához szükséges azon feltételek megvalósulása is, mely szerint ennek az egészségügyi szolgáltatásnak az ellátási kötelezettség körébe tartozó, részben vagy egészben közfinanszírozott közszolgáltatás teljesítését kell szolgálnia, és a beszerzés – részekre bontás tilalma szabályainak figyelembe vételével számított – becsült értéke nem érheti el a nettó 262 485 000 forintot.

### 12. kérdés

*Egy ajánlatkérő az alapvető működéséhez (felsőoktatás) rendszeresen szerez be irodaszereket, közbeszerzéssel. Ugyanezen ajánlatkérő a felsőoktatási intézményében ajándékboltot is üzemeltet, ahol a hallgatók meg kívánják vásárolni az egyetemi ajándéktárgyak mellett a hallgatói élethez szükséges irodaszereket is, ehhez az ajánlatkérőnek be kell ezeket szerez-*

*nie. Az alapvető működéshez beszerzett irodaszerek a mindennapi irodai munkavégzést szolgálják, ez a felhasználási céljuk. Ugyanakkor az ajándékboltba beszerezni kívánt irodaszerek felhasználási célja eltér, hiszen ezeket az ajánlatkérő kifejezetten továbbértékesítési céllal szeretné be, és a műszaki-gazdasági funkció egysége sem áll fenn.*

*A kérdés arra irányul, hogy helyes-e az az értelmezés, mely szerint a nem saját felhasználásra, hanem továbbértékesítési céllal beszerezni kívánt irodaszerek beszerzése során az ajánlatkérő jogszerűen jár el, ha a becsült értéket részekre bontva, csak ezen irodaszerek értéke alapján határozza meg?*

### **A Közbeszerzési Hatóság válasza**

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint, a rendelkezésre álló információk alapján az állásfoglalásban körülírt esetben fennállhat a részekre bontás tilalma.

### **A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása**

A becsült érték számítása, a részekre bontás tilalma és a beszerzési igények mesterséges egyesítése tárgyában kiadott, a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója (2021.09.30., a továbbiakban: Útmutató) alapján annak megítélésére vonatkozóan, hogy a becsült érték meghatározásával kapcsolatban fennáll-e a részekre bontás tilalma, elsődlegesen a műszaki-gazdasági funkcionális egység fennállásának – ennek megfelelően árubeszerzés esetében az áruk azonosságának, illetve azok hasonló felhasználási céljának – vizsgálata szükséges, emellett vizsgálandóak az ún. kiegészítő szempontok is. Amennyiben a műszaki-gazdasági funkció egysége, mint fő szempont alapján nem állapítható meg egyértelműen a részekre bontás tilalmának fennállása, illetőleg fennállásának hiánya, úgy segítségül hívhatóak a kiegészítő szempontok, amelyek adott esetben az egy közbeszerzés fennállását támasztják alá.

Az Útmutatóban foglaltak szerint az ajánlatkérőknél jellemzően vannak olyan áru- vagy szolgáltatás beszerzési igények, amelyek a feladatuk ellátása vagy a szervezeti működés biztosítása érdekében szükségesek, és előre látható módon rendszeres jelleggel vagy időszakonként visszatérően felmerülnek (például irodaszerek). Ezeknek a beszerzési igényeknek a közös jellemzője, hogy rendszeresen, minden évben felmerülnek, és az ajánlatkérő folyamatos működésének biztosítása érdekében az ellátásukra vonatkozó szerződéseket az ajánlatkérőnek minden évben újra meg kell

kötnie. E beszerzések esetében az uniós közbeszerzési irányelvek – és ennek megfelelően a Kbt. – speciális szabályokat adnak, és a becsült értéket éves szinten rendelik meghatározni. Ilyen esetekben akkor is a Kbt. 17. § (2) bekezdés a) vagy b) pontja szerint meghatározott egy éves értéket kell figyelembe venni, ha az adott szerződés időtartama nem haladja meg az egy évet. A Kbt. 17. § (2) bekezdés a) és b) pontjának alkalmazása közül az ajánlatkérő a beszerzési igénye függvényében választhat. Ez a szabály nem zárja ki, hogy egyedileg lehessen árukat vagy szolgáltatásokat beszerezni, amennyiben a rendszeres beszerzésektől eltérően nem előre tervezhető módon merül fel egy elkülönített beszerzési igény, amely nem képez a korábbi beszerzéssel műszaki-gazdasági funkcionális egységet. Példaként említhető, ha egy intézmény minden évben előre tervezett módon nagy összegben rendel könyveket könyvtára számára, az éves megrendelések értéke nem bontható szét. Amennyiben azonban az előre tervezett éves beszerzésektől függetlenül merül fel, hogy adott alkalomra (például egy konferenciára) kisebb értékben könyvet vásárolnának, arra már nem alkalmazandóak az azonos vagy hasonló felhasználásra szánt áruk rendszeres beszerzésére vonatkozó becsült érték számítási szabályok, hanem a Kbt. 19. § (3) bekezdése alkalmazandó és a beszerzés értéke önállóan határozandó meg, tekintettel a beszerzések funkcionális egységének hiányára.

Az állásfoglalás kérdésben foglaltak szerint az ajánlatkérő az alapvető működés körében (felsőoktatás) a mindennapi irodai munkavégzéshez rendszeresen szerez be irodaszereket, emellett a hallgatói élethez szükséges irodaszereket is be kíván szerezni abból a célból, hogy azokat az általa üzemeltetett ajándékboltban tovább értékesítse.

A fenti információkat figyelembe véve rögzíthető, hogy az ajánlatkérő mindkét esetben azonos árukat, azaz irodaszereket szerezne be. A rendelkezésre álló információk alapján a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint arra lehet következtetni továbbá, hogy – az értékesítés természetére, így különösen a kínálat folyamatos biztosításának, valamint az árukészlet feltöltésének szükségességére való tekintettel – a hallgatók számára az ajánlatkérő által üzemeltetett ajándékboltban eladni kívánt irodaszerek beszerzésére is vélhetően rendszeres jelleggel, vagy időszakonként visszatérően kerülne sor, azaz ezen irodaszerek beszerzése nem

kezelhető olyan elkülönített, nem előre tervezhető módon felmerülő beszerzési igényként, amely indokolná kizárólag ezen igény becsült értékének önálló módon történő meghatározását.

Fentiekből adódóan a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az állásfoglalás kérés szerinti esetben fennállhat a részekre bontás tilalma az irodaszerek vonatkozásában, ugyanakkor végsősoron az eset összes körülményét figyelembe véve és mérlegelve az ajánlatkérőnek szükséges ebben a kérdésben döntést hoznia.

### 13. kérdés

*A Nemzeti Építőipari Felügyeleti és Adatszolgáltató Rendszerbe tartozó tevékenységekről, valamint az Építőipari Monitoring- és Adatszolgáltató Rendszerről szóló 707/2021. (XII. 15.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Üvegkapurendelet) 1. § (1) bekezdésére figyelemmel, amennyiben az ajánlatkérő adott építési beruházás megvalósítására irányuló közbeszerzési eljárásának becsült értéke önmagában nem, csak a Kbt. 19. § (2)-(3) bekezdésében foglaltak szerinti egybeszámításra tekintettel éri el a nettó 700 millió forint értéket, a közbeszerzési eljárás az Üvegkapurendelet hatálya alá tartozik-e, és az ajánlatkérő az Üvegkapu rendszer és eszközei kötelező igénybevételére kötelezett-e?*

#### A Közbeszerzési Hatóság válasza

Álláspontunk szerint ebben az esetben az építőipari kivitelezési tevékenység és a kapcsolódó tevékenységek nem tartoznak a Nemzeti Építőipari Felügyeleti és Adatszolgáltató Rendszer alkalmazási körébe.

#### A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

Az Üvegkapurendelet 1. §-a az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„(1) A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) hatálya alá tartozó valamennyi, a Kbt. 19. § (2) és (3) bekezdésének alkalmazása nélkül számított, 700 000 000 forintot elérő vagy meghaladó becsült értékű, az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) szerinti építőipari kivitelezési tevékenység – ideértve a kapcsolódó tevékenységeket is – a Nemzeti Építőipari Felügyeleti és Adatszolgáltató Rendszer alkalmazási körébe tartozik.

(2) Az (1) bekezdés szerinti tevékenység csak az Építőipari Monitoring- és Adatszolgáltató Rendszerben (a továbbiakban: Üvegkapu) történő regisztrációval és

az Üvegkapu eszközeinek az Étv.-ben, valamint az e rendeletben foglaltak szerinti használatával végezhető.

(3) Az (1) bekezdésben meghatározott becsült érték alatt az Étv. szerinti építőipari kivitelezési tevékenységre – ideértve a kapcsolódó tevékenységeket is – irányuló, konkrét beszerzési igény kielégítésére szolgáló visszterhes szerződések önmagában vett értéke értendő, akkor is, ha az keretmegállapodás vagy más keretjellelű szerződés alapján, vagy dinamikus beszerzési rendszer alkalmazásával jön létre. E rendelet alkalmazásában visszterhes szerződésnek minősül a konkrét beszerzési igény kielégítésére szolgáló megrendelés is.”

Az Üvegkapurendelet 1. § (1) bekezdése leszögezi, hogy a Nemzeti Építőipari Felügyeleti és Adatszolgáltató Rendszer alkalmazási körébe csak az az építőipari kivitelezési tevékenység vagy kapcsolódó tevékenység tartozik, amelynek a Kbt. 19. § (2) és (3) bekezdése nélkül számított becsült értéke eléri a 700 millió forintot. Ezt erősíti az Üvegkapurendelet 1. § (3) bekezdése is, amely a szerződések értékének önálló számítását még a keretmegállapodáson vagy más keretjellelű szerződésen, vagy dinamikus beszerzési rendszeren belüli, konkrét beszerzési igény kielégítésére szolgáló visszterhes szerződések esetén is lehetővé teszi.

### 14. kérdés

*Milyen tevékenységek tartozhatnak az Üvegkapurendelet 1. § (1) bekezdése szerinti „kapcsolódó tevékenység” körébe?*

#### A Közbeszerzési Hatóság válasza

Álláspontunk szerint az építőipari kivitelezési tevékenységre irányuló szerződés keretében végzett valamennyi egyéb tevékenység „kapcsolódó tevékenységnek” minősül.

#### A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

Az Üvegkapurendelet 1. § (1) bekezdése az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) hatálya alá tartozó valamennyi, a Kbt. 19. § (2) és (3) bekezdésének alkalmazása nélkül számított, 700 000 000 forintot elérő vagy meghaladó becsült értékű, az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) szerinti építőipari kivitelezési tevékenység – ideértve a kapcsolódó tevékenységeket is – a

Nemzeti Építőipari Felügyeleti és Adatszolgáltató Rendszer alkalmazási körébe tartozik.”

Az Üvegkapurendelet 1. § (1) bekezdésének a szóhasználatára szerint olyan építőipari kivitelezési tevékenységről van szó, amely egyúttal a Kbt. hatálya alá tartozó építési beruházásnak is minősül. Az építőipari kivitelezési tevékenységről a Kbt. nem tartalmaz fogalom meghatározást. Az Étv. szerinti építőipari kivitelezési tevékenység nem szinonimája a Kbt. 8. § (3) bekezdésében szereplő építési beruházásnak, ez a kifejezés annál szűkebb fogalmat jelöl. Tehát nem minden a Kbt. 19. § (2) és (3) bekezdésének alkalmazása nélkül számított, 700 000 000 forintot elérő vagy meghaladó becsült értékű építési beruházás tartozik a Nemzeti Építőipari Felügyeleti és Adatszolgáltató Rendszer alkalmazási körébe, hanem közülük csak azok, amelyek az Étv. szerinti építőipari kivitelezési tevékenységnek minősülnek. Az Üvegkapurendelet 1. § (1) bekezdésében szereplő hivatkozásnak megfelelően az Étv. 39. § (1) bekezdése tartalmazza az építőipari kivitelezési tevékenység fogalmát:

„Az építőipari kivitelezési tevékenység az építési beruházás megvalósítása keretében végzett építési tevékenységek összessége.”

Az építési tevékenység definícióját pedig az Étv. 2. § 36. pontja határozza meg:

„Építési tevékenység: építmény, építményrész, épület-együttes megépítése, átalakítása, bővítése, felújítása, helyreállítása, korszerűsítése, karbantartása, javítása, lebontása, elmozdítása érdekében végzett építési-szereplési vagy bontási munka végzése.”

Ennél a Kbt. 8. § (3) bekezdése tágabb tevékenységi kört ölel fel.

A „kapcsolódó tevékenységek” körének meghatározásakor a Nemzeti Építőipari Felügyeleti és Adatszolgáltató Rendszerrel kapcsolatos jogalkotói szándékot kell figyelembe venni, mely szerint egy műszakilag jól körülhatárolható építkezéshez kell kötődnie a Nemzeti Építőipari Felügyeleti és Adatszolgáltató Rendszer, illetve az Építőipari Monitoring- és Adatszolgáltató Rendszer (a továbbiakban: Üvegkapu) alkalmazásának. Tehát egyrészt a Kbt. 19. § (2)-(3) bekezdés alkalmazásának mellőzésével csak az éppen adott szerződésre szűkül le az Üvegkapu alkalmazásának vizsgálata, ugyanakkor az is a jogalkotói cél, hogy az adott szerződés szerint végzendő, műszakilag jól körülhatá-

rolható építkezés teljes egészében az Üvegkapu alkalmazásával történjen. Tehát ha egy szerződés keretében építőipari kivitelezési tevékenységet végeznek, és a szerződés értéke eléri vagy meghaladja a Kbt. 19. § (2)-(3) bekezdés alkalmazása nélkül a 700 millió forintot, akkor ugyanezen szerződés keretében végzett, építőipari kivitelezési tevékenységnek nem minősülő, de annak megvalósításához közvetlenül szükséges tevékenységek minősülnek „kapcsolódó tevékenységnek”, és az ezt végző személyek tekintetében is kötelező az Üvegkapu alkalmazása.

### 15. kérdés

*Az Üvegkapurendelet 1. § (1) bekezdése szerinti „kapcsolódó tevékenységek” egységet képeznek-e az egyedi szerződések értékével vagy kizárólag azért került ez a fordulat a jogszabály szövegébe, hogy amennyiben az építőipari kivitelezési tevékenységre kötött szerződés egyéb kiegészítő szolgáltatást is tartalmaz, ez ne változtassa meg az egyedi szerződések értékét?*

### A Közbeszerzési Hatóság válasza

Álláspontunk szerint ilyen esetben az építőipari kivitelezési tevékenység és az ehhez kapcsolódó tevékenységek együttes értékét kell figyelembe venni annak a kérdésnek az eldöntése érdekében, hogy az adott tevékenység a Nemzeti Építőipari Felügyeleti és Adatszolgáltató Rendszer alkalmazási körébe tartozik-e vagy sem.

### A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

Az Üvegkapurendelet 1. § (1) bekezdése szerint építőipari kivitelezési tevékenységről és az ehhez kapcsolódó tevékenységről van szó. Az Üvegkapuhoz kapcsolódó jogalkotói koncepció szerint az Üvegkaput a közbeszerzés útján megvalósuló, nagyobb volumenű építési tevékenységekre kell alkalmazni.

Az Üvegkapurendelet 1. § (3) bekezdése az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„Az (1) bekezdésben meghatározott becsült érték alatt az Étv. szerinti építőipari kivitelezési tevékenységre – ideértve a kapcsolódó tevékenységeket is – irányuló, konkrét beszerzési igény kielégítésére szolgáló visszatérő szerződések önmagában vett értéke értendő, akkor is, ha az keretmegállapodás vagy más keretjellelű szerződés alapján, vagy dinamikus beszerzési rendszer alkalmazásával jön létre. E rendelet alkalmazásában

visszterhes szerződésnek minősül a konkrét beszerzési igény kielégítésére szolgáló megrendelés is.”

A fenti jogszabályhelyből az következik, hogy az Üvegkapu alkalmazásának kötelezettsége arra az esetkörre vonatkozik, amikor az adott közbeszerzés tárgya egy műszakilag jól körülhatárolható építkezés, és nem arra, amikor az ajánlatkérő által megrendelni kívánt építési beruházásokat heterogén, jellegükben és adott esetben földrajzilag is elkülönülő építési munkák összessége képezi, illetve azokra sem, amelyeket pusztán az a tény köt össze, hogy egyazon keretmegállapodás, keretszerződés vagy dinamikus beszerzési rendszer keretében szereznek be. Ez, kiegészítve az Üvegkapurendelet 1. § (3) bekezdésének azzal a rendelkezésével, miszerint a közbeszerzés értékét a Kbt. 19. § (2)-(3) bekezdésének alkalmazása nélkül kell számítani, azt jelenti, hogy az Üvegkapu alkalmazási köre egy műszakilag, fizikailag, földrajzilag jól körülhatárolható építkezés esetében vizsgálandó. A kapcsolódó tevékenységek értékéről is ezen szemlélettel tehető megállapítás: amennyiben az építési kivitelezési tevékenység és a kapcsolódó tevékenységek együttesen egy műszakilag, fizikailag, földrajzilag jól körülhatárolható építkezéshez kapcsolódnak, és együttesen számítva az értékük a Kbt. 19. § (2)-(3) bekezdésének alkalmazása nélkül eléri a 700 millió forintot, akkor az Üvegkaput a nyertes ajánlattevőként szerződő félnek alkalmaznia kell, függetlenül az építőipari kivitelezési tevékenység és a kapcsolódó tevékenység egymáshoz viszonyított arányától és attól, hogy az építőipari kivitelezési tevékenység értéke önmagában eléri-e a 700 millió forintot.

## 16. kérdés

*A közétkeztetés feltételrendszere 2021. ősze óta jelentős mértékben megváltozott, a változásokat pedig az orosz-ukrán háború még inkább felgyorsította. Számos élelmiszer-alapanyag és energiahordozó ára is jelentősen növekedett és ellátási nehézségek is jelentkeztek. Folyamatban lévő, azaz megindított közbeszerzési eljárás esetén, amennyiben még nem járt le a részvételi/ajánlattételi határidő, akkor az ajánlatkérőnek van-e lehetősége a fenti indokokra tekintettel a közbeszerzési dokumentumok módosítására (felhívás és egyéb közbeszerzési dokumentumok módosítása, ajánlattételi/részvételi határidő módosítása, eljárást megindító felhívás visszavonása), különös tekintettel a Kbt. 55. § (6) bekezdésében foglaltakra?*

## A Közbeszerzési Hatóság válasza

Álláspontunk szerint az, hogy a módosítás a Kbt. 55. § (6) bekezdése szerinti korlátok között marad-e vagy sem, közvetlenül nem a módosítás indokától, hanem a módosítás tartalmától függ, tehát attól, hogy az ajánlatkérő milyen tartalmat mire kíván módosítani.

## A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

A Kbt. 55. § (6) bekezdése az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„A felhívás és az egyéb közbeszerzési dokumentumok módosítása nem eredményezheti a beszerzés tárgyára vagy a szerződés feltételeire vonatkozó feltételek olyan jelentőségű módosítását, ahol az új feltételek ismerete alapvetően befolyásolhatta volna az érdekelt gazdasági szereplők arra vonatkozó döntését, hogy a közbeszerzési eljárásban tudnak-e részvételre jelentkezni vagy ajánlatot tenni, vagy a változást figyelembe véve az ajánlatkérőnek az alkalmassági követelményeket úgy kellett volna meghatároznia, hogy az eljárásban több gazdasági szereplő is részt vehetett volna.”

Amennyiben a közbeszerzés megnövekedett értéke következtében az ajánlatkérő például arányosan szigorítani kívánja az alkalmassági feltételeket, akkor az a Kbt. 55. § (6) bekezdésébe ütközne. Az sem megengedhető, hogy az eredetileg nemzeti eljárásrendben megindított közbeszerzés értéke olyan mértékben növekedne, amelynek következtében az uniós értékhatárt meghaladná. Az sem felelhet meg a Kbt. 55. § (6) bekezdésének, ha az ajánlatkérő egy, az alapanyagárak és egyéb költségek növekedését követő árfelülvizsgálati mechanizmust kívánna utólag a szerződéses feltételek közé illeszteni. Egy ilyen előírás ugyanis – különösen a fenti kérdésben vázolt körülmények között – nagy valószínűséggel alapvetően befolyásolná a gazdasági szereplők azon döntését, hogy tudnak-e ajánlatot tenni vagy részvételre jelentkezni. Ha a piacon az áremelkedés, költségnövekedés folyamatos és előreláthatóan továbbra is nagy mértékű, akkor egy árfelülvizsgálati mechanizmus szerepeltetése a szerződésben nagyban képes növelni a gazdasági szereplők ajánlattételi hajlandóságát, mivel egy ilyen intézkedés érdemben csökkenti az őket terhelő piaci kockázatokat. Ezekben az esetekben az eljárást megindító felhívás módosítása nem

megengedett, és az ajánlatkérőnek célszerű azt visszavonni és új eljárást indítani.

A felhívás és egyéb közbeszerzési dokumentumok, valamint az ajánlat és a részvételi jelentkezés módosításáról szóló szabályokat a Kbt. 55. §-a tartalmazza. Ezek között a szabályok között nem található olyan, amely a módosítással összefüggésben bármilyen indokolási kötelezettséget írna elő az ajánlatkérő számára, és nem állapít meg olyan indokot, amely alapján a módosítás elfogadhatatlan lenne. Ennélfogva az ajánlatkérő bármely okból módosíthatja a felhívást és az egyéb közbe-

szerzési dokumentumokat.

A Kbt. 55. § (6) bekezdésének alkalmazásával kapcsolatosan a Közbeszerzési Hatóság felhívja a figyelmet a Közbeszerzési Hatóság, a Miniszterelnökség, az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság, a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal, a Gazdasági Versenyhivatal, valamint az Állami Számvevőszék Szakmai Egyeztető Fóruma által kibocsátott segédanyagra: [https://kozbeszerzes.hu/media/documents/%C3%81tdolgozott\\_Seg%C3%A9danyag\\_55.\\_6\\_egys%C3%A9ges\\_szerkezetben.pdf](https://kozbeszerzes.hu/media/documents/%C3%81tdolgozott_Seg%C3%A9danyag_55._6_egys%C3%A9ges_szerkezetben.pdf)



# JOGORVOSLATI AKTUALITÁSOK

Dr. Horváth Éva, közbeszerzési biztos, Közbeszerzési Hatóság  
DOI: 10.37371/KEP.2022.7.2

A Közbeszerzési Értesítő Plusz jelen számában ismertetett határozat és a Döntőbizottság e határozatának bírósági felülvizsgálata során született bírósági ítélet a jogorvoslati kérelem érdemi vizsgálatának akadályát képező elkészttség kérdésével foglalkozik. A bíróság ítélete szerint a Döntőbizottság végzése megfelelt a Kbt.-nek, és nem fosztotta meg a felperest a jogorvoslati jogától. A jogorvoslati jog a jogszabályi követelmények betartása mellett gyakorolható, a jogvesztő jogorvoslati határidő elmulasztásának jogkövetkezményét a Döntőbizottság köteles volt levonni.

## A Döntőbizottság D.360/20/2021. számú határozata

**A jogorvoslati ügyel érintett tárgyak: A Döntőbizottság megállapította, hogy a jogorvoslati kérelem elkésztett, többszörös tudomásszerzés nem lehetséges, az érdemi elbírálásnak eljárási jogi akadálya áll fenn.**

### Tényállás

Az ajánlatkérő (kötségvetési szerv) a Kbt. Második Része szerinti nyílt közbeszerzési eljárást indított tabletároló szekrények beszerzése árubeszerzés tárgyában a 2020. június 24-én feladott ajánlati felhívással.

A felhívás tartalmazta a kötelező tartalmi elemeket, a közbeszerzés ismertetését, az értékelési szempontokat.

A felhívás szerint a közbeszerzés európai uniós alapokból finanszírozott projekttel és/vagy programmal kapcsolatos.

A felhívás alapján « szakmai ajánlatot kell benyújtani a Kb.dok. II.4.A)13) pontja szerint ».

A dokumentáció II. Útmutató c. pont 4. A) pontjában a bírálat első szakaszához, valamennyi ajánlattevő által csatolandó dokumentumok között az ajánlatkérő megjelölte a szakmai ajánlatot.

Az ajánlatkérő kiegészítő tájékoztatást nyújtott, melyben többek között közölte:

„11. kérdés

A megjelölt CE minősítésnek az ajánlattételkor rendelkezésre kell állnia vagy a leszállítandó termékeknek kell rendelkeznie ezzel a tanúsítvánnyal?

Válasz:

A megjelölt CE minősítésnek ajánlattételkor már rendelkezésre kell állnia, ajánlatkérő ellenőrzi a meglétét a bírálati szakasz során. A későbbi minősítés nem elfogadható, mivel annak hiánya érinti a szerződés teljesítését.”

A jelen ismertetés szerint S Kft. (a továbbiakban: érdekelt) előzetes vitarendezési kérelmet nyújtott be, amelyben kérte az ajánlatkérőt, hogy a kiegészítő tájékoztatás 11. kérdésére adott válaszát úgy módosítsa, hogy a teljesítésig kell, hogy az eszköz CE minősítéssel rendelkezzen, mely minősítés megléte a teljesítés elfogadásának/igazolásának feltétele.

Az ajánlatkérő az előzetes vitarendezési kérelemre érdemi választ nem adott, arra hivatkozott, hogy a kérelem a Kbt. 80. § (1) bekezdés b) pont ba) alpontja szerint elkésztett.

A 2020. augusztus 5. napi ajánlattételi határidőben az EKR rendszerben felbontásra kerültek az ajánlatok. A bontási jegyzőkönyv szerint a 2. részre 10 db ajánlatot nyújtottak be.

Az érdekelt az ajánlatában csatolta a kitöltött ajánlati táblázatot, amelyen megjelölte a megajánlott terméket. A megajánlott termék gyártója a kérelmező. Az ajánlat tartalmazta a megajánlott termék gyártói adatlapját.

Az ajánlatkérő felvilágosításkérést küldött az ajánlattevők részére, melyben az érdekelt 2. részre benyújtott ajánlata vonatkozásában a közbeszerzési dokumentum II.4.A) 12) pontjában előírt szakmai ajánlat körében közölte, hogy az áru megfelelésének igazolásakor a dokumentumban tételesen jelezni kell, hogy a gyártói dokumentációkon hol (oldalszám, bekezdés, vagy bármilyen hivatkozás, ami egyértelmű) található az az információ, ami a megfelelést egyértelműen igazolja, valamint a hivatkozott gyártói dokumentációk publikus, online módon történő elérhetőségét is meg kell

adni. Kérte, hogy az érdekelt adjon felvilágosítást a megajánlott termék gyártójáról a megajánlott termék gyártói dokumentációja publikus, online elérhetőségének megadásával.

Az érdekelt megküldte a felvilágosítását, melyben nyilatkozott, hogy a megajánlott termék gyártója maga az érdekelt gazdasági társaság, a termék származási országa Magyarország, a termék publikus, online elérhetőségét közölte, és csatolta a fenti oldal képernyőfotóját, továbbá benyújtotta az oldalon fellelhető termék dokumentumot is.

Az ajánlatkérő további felvilágosítást kért az érdekelttől, kérte az ajánlat megfelelőségének a Kbt. 69. § (1) - (2) bekezdésben meghatározott ellenőrzése érdekében pótlólag benyújtani az ajánlattevő által gyártott vagy forgalmazott továbbfejlesztendő/átalakítandó termék CE tanúsítványát, valamint az ajánlatban megajánlott termék CE tanúsítványát.

Az érdekelt felvilágosításában közölte, hogy a megajánlott termék az ajánlat benyújtásakor rendelkezett CE tanúsítvánnyal, amelyet mellékletként csatolt. Ajánlatkérő felhívásának megfelelően szintén mellékelte az átalakítás és továbbfejlesztés alapjául szolgált termékre vonatkozó EU megfelelőségi nyilatkozatot - CE tanúsítványt (EC Declaration of Conformity).

Az érdekelt csatolta az MSZ EN ISO/IEC 17050-1:2021 szabványnak megfelelően a termék gyártójaként és forgalmazójaként kiállított EU Megfelelőségi nyilatkozatot (CE) arról, hogy a megajánlott termék megfelel a nyilatkozatban felsorolt jogszabályoknak és szabványoknak.

Az ajánlatkérő indokoláskéréssel fordult az érdekelthez, mert megállapította, hogy az ajánlat - a megkötni tervezett szerződés tárgyára figyelemmel - aránytalanul alacsony összeget tartalmaz az értékelési szempontként figyelembe vett ár tekintetében.

Kérte, hogy az érdekelt mutassa be, hogyan számította ki a megajánlott ellenszolgáltatás összegét, az milyen költségelemeket foglal magában, különös figyelemmel az ajánlatkérő által megjelölt költségelemekre.

Az érdekelt benyújtotta az árandokolását.

Az ajánlatkérő arról tájékoztatta a kérelmezőt, hogy a 2. részre benyújtott ajánlatát érvénytelenné nyilvánította a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja alapján, tekintettel arra, hogy az árandokolása nem tartalmazta „az átalakítás és

továbbfejlesztés alapjául szolgáló termék átalakításának, továbbfejlesztésének, kialakításának és gyártásának költségét” alátámasztó táblázatot.

Egy sikertelen előzetes vitarendezést követően az érdekelt jogorvoslati eljárást kezdeményezett, és annak megállapítását kérte, hogy az ajánlatkérő jogsértően nyilvánította érvénytelenné a 2. közbeszerzési részre benyújtott érdekelti ajánlatot a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja alapján. Az érdekelt azt sérelmezte, hogy az ajánlatkérő a fennálló ténybeli és jogi helyzetre tekintettel nem választhatta jogszerűen az e) pont szerinti érvénytelenségi jogalapot, továbbá az ajánlatkérő jogsértően mellőzte az érdekelt árandokolásának érdemi vizsgálatát. Az érdekelt szerint az ajánlatkérő kizárólag arra építette a döntését, hogy az érdekelt nem csatolta az árandokolásban saját maga által hivatkozott mellékletet, az átalakítás és továbbfejlesztés alapjául szolgáló eszköz beszállítójától kapott árajánlatot. Az ajánlatkérő tehát nem döntött arról, hogy az árandokolása ténylegesen elfogadható-e, megfelelően indokolta-e azt, hogy a szerződés a megajánlott ellenszolgáltatásért teljesíthető.

A jogorvoslati ügyet lezáró D.30/24/2021. számú határozatában a Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő a Kbt. 73. § (1) bekezdésének e) pontjára tekintettel megsértette a Kbt. 69. § (1) és (2) bekezdését, valamint a Kbt. 72. § (3) bekezdését azzal, hogy anélkül nyilvánította érvénytelenné az érdekelt ajánlatát, hogy a Kbt. 72. § (3) bekezdése szerinti érdemi vizsgálatot elvégezte volna.

Az ajánlatkérő az érdekelt ajánlatát ténylegesen és kizárólag abból az okból nyilvánította érvénytelenné, hogy az általa kért, és az érdekelt által megígért beszállítói árajánlatot nem csatolta az árandokolásához. Az ajánlatkérő az indokolás tartalmával, elfogadhatóságával kapcsolatosan semmilyen megállapítást nem tett. Annak ellenére sem biztosította a beszállítói árajánlat utólagos csatolását az érdekelt számára, hogy az - állítása szerint - feltétlenül szükséges az indokolás objektív alátámasztásához. Az ajánlatkérő az érdekelt számára a Kbt. 73. § (2) bekezdése szerinti kiegészítő indokolás lehetőségét sem biztosította, amelynek keretében adott esetben további, objektívnek tekintett bizonyítékok csatolhatók lettek volna. A Döntőbizottság megállapította, hogy a jogorvoslati eljárásban a felek között nem volt vitás, hogy e dokumentum becsatolását az ajánlatkérő sem az ajánlati felhívásban, sem az egyéb közbeszerzési dokumentumokban nem

írta elő. Az ajánlatkérő az ajánlat jogszabálynak való nem megfelelőségét állapította meg, amelyet utólag azzal indokolt, hogy az árándokolás e hiányosságára tekintettel nem volt alkalmas arra, hogy az ajánlatkérő a Kbt. 73. § (2) bekezdésében előírt kötelezettségének eleget tegyen. Az ajánlatkérő kizárólag az érdekelt részére kiadott árándokolás-kérésben jelölte meg az árájánlatot az indokoláshoz csatolandó dokumentumként. Az ajánlatkérő a jogorvoslati eljárásban arra hivatkozott, hogy nem talált jogszerű lehetőséget arra, hogy a becsatolni elmulasztott dokumentum benyújtására ismételten felhívja a kérelmezőt. Analógiaként hivatkozott a Kbt. 71. § szerinti hiánypótlás szabályaira, amelyek értelmében tiltott valamely hiányra újabb hiánypótlást előírni.

A Döntőbizottság megállapította, hogy mivel az ajánlatkérő egy, az indokolás részeként funkcionáló dokumentumot jelölt meg az érvénytelenség ténybeli okaként, a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja szerinti érvénytelenségi jogalap nem volt alkalmazható, ezért az ajánlatkérő jogsértően állapította meg ezen jogi indokból az érdekelt ajánlatának érvénytelenségét. A Döntőbizottság rámutatott arra, hogy az ajánlatkérő köteles a Kbt. 72. § (3) bekezdésében előírt ellenőrzési kötelezettségének eleget tenni és döntenie arról, hogy az indokolás elfogadható-e.

A Döntőbizottság a megállapított jogsértésre tekintettel megsemmisítette az érdekelt ajánlatának érvénytelenségét megállapító döntést, valamint a 2. közbeszerzési részben ezt követően meghozott valamennyi ajánlatkérői döntést. A D.30/24/2021. számú határozat bírósági felülvizsgálatát nem kérték, az végleges.

Az ajánlatkérő a fentieket követően felvilágosításkérésekkel fordult az érdekelthez, melyben kérte a Kbt. 71. § (1)-(2) bekezdése alapján a megajánlott termék műszaki megfelelőségének alátámasztását.

Az érdekelt benyújtotta a felvilágosításokat.

Az ajánlatkérő tájékoztatta az érdekeltet, hogy a 2. részre benyújtott ajánlatát érvénytelenné nyilvánította az előírt műszaki kritériumoknak való nem megfelelés miatt.

Az érdekelt előzetes vitarendezési kérelmet nyújtott be az ajánlatát érvénytelenné nyilvánító döntés ellen.

Az ajánlatkérő felvilágosításkérést követően az érdekelt 2. részre benyújtott ajánlatának érvénytelenségét megállapító döntését visszavonta.

Az ajánlatkérő újabb felvilágosítás kéressel fordult az érdekelthez, melyben kérte a megajánlott termék CE megfelelőségével kapcsolatosan az érdekelt felvilágosítását.

Az érdekelt benyújtotta a felvilágosítását.

Az ajánlatkérő megküldte az eljárás 2. részének összegezését az ajánlattevők részére, melyben mind a kérelmező, mind az érdekelt ajánlatát érvényesnek nyilvánította, nyertesként az érdekeltet jelölte meg.

A kérelmező – a kérésére engedélyezett – iratbetekintés keretében megtekintette az érdekelt szakmai ajánlatát, árándokolását, kiegészítő árándokolását.

A kérelmező előzetes vitarendezési kérelmet nyújtott be, melyben az alábbiak szerint vitatta az érdekelt 2. részre benyújtott ajánlatának érvényességét:

« 1) A nyertesnek kihirdetett ajánlattevő által megajánlott termék – véleményünk szerint – nem felelt meg az ajánlati, ajánlattételi felhívásban és a közbeszerzési dokumentumokban, valamint a jogszabályokban meghatározott feltételeknek. Ezzel összefüggésben előzetesen elő kívánjuk adni, hogy a tisztázó kérdések során az ajánlattevő kísérlet tett ugyan a megajánlott termék műszaki előírásnak történő megfelelését tisztázni, ugyanakkor a megadott válaszok alapján – álláspontunk szerint – nem sikerült az ajánlattevőnek olyan egyértelmű ajánlatot adnia, amely alapján egyértelműen megállapítható lenne valamennyi, az ajánlatkérő által előírt és elvárt szakmai követelmények teljesítése. Ennek alapján a T. Ajánlatkérőnek az ajánlatot a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja alapján érvénytelennek kellett volna nyilvánítania.

2) A nyertesnek kihirdetett ajánlattevő ajánlatának benyújtása során tehát 2020 augusztusában – meglátásunk szerint – még nem rendelkezett olyan megajánlható termékekkel, amelyek megfeleltek volna a T. Ajánlatkérő által az ajánlati, ajánlattételi felhívásban és a közbeszerzési dokumentumokban, valamint a jogszabályokban meghatározott feltételeknek. Ezzel összefüggésben elő kívánjuk adni, hogy a több alkalommal is kiküldött felvilágosításkérések és az azokra adott vála-

szokból egyértelműen megállapítható, hogy a termékek az előírtaknak már a megajánlás során sem tettek eleget, továbbá az árendokolás alátámasztása folyamán számos, a kötelező tartalmi elemek meglétének alátámasztásaként nem került benyújtásra olyan dokumentum sem, amely pontosan, az ajánlattétel időpontjában az adott ajánlat megfelelő megalapozottságát igazolta volna. Ennek megfelelően álláspontunk szerint olyan ajánlat került elfogadásra, amely ún. biankó ajánlatnak minősül, így azt érvénytelennek kellett volna nyilvánítania Ajánlatkérőnek, a fenti jogszabályhelyre történő hivatkozással.

3) A nyertesnek kihirdetett ajánlattevő a felvilágosításkérések folyamán a válaszaiban láthatóan folyamatosan a felvilágosításkéréshez próbálta igazítani válaszait és alátámasztó dokumentumait is. A megadott válaszokból – álláspontunk szerint – még akaratlanul is az eredeti megajánlását folyamatosan módosította (lásd megajánlott termékek jellemzői, alkotórészeire adott válaszok, bemutatott – és véleményünk szerint – a fizikai paramétereknek való megfelelést továbbra is nyitva hagyó fényképek), amely szintén nem felel meg a Kbt. vonatkozó előírásainak, így felmerül az ajánlati köztetés megsértése és az ajánlat módosításának lehetősége is. E körülmények alapján a T. Ajánlatkérőnek az ajánlatot a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja alapján érvénytelennek kellett volna nyilvánítania. »

Az ajánlatkérő elutasította a kérelmező előzetes vitarendezési kérelmét.

#### *A jogorvoslati kérelem*

A kérelmező a jogorvoslati kérelmében 4 kérelmi elemében annak megállapítását kérte, hogy az ajánlatkérő jogsértően bírálta el érvényesnek a nyertes érdekelt ajánlatát. Megsértett jogszabályhelyként a Kbt. 69. § (1) és (2) bekezdését és a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontját jelölte meg. A kérelmező indítványozta a jogsértés megállapítását, a 2. részt lezáró döntés megsemmisítését, és az ajánlatkérő marasztalását a jogorvoslati eljárás költségeiben.

#### *Az ajánlatkérő észrevétele*

Az ajánlatkérő elsődlegesen a jogorvoslati eljárás megszüntetését kérte a kérelem elkészítésére hivatkozva. Másodlagosan a jogorvoslati kérelem elutasítását kérte, mivel álláspontja szerint jogszerűen bírálta el a nyertes érdekelt ajánlatát, és állapította meg az érvényességet.

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

A Döntőbizottság a végzésében a jogorvoslati eljárást megszüntette.

A végzés indokolása a következőket tartalmazta:

A jogorvoslati eljárásban a közbeszerzési eljárás megkezdésének időpontjában, 2020. június 24. napján hatályos közbeszerzési szabályokat, és a kérelem benyújtásának időpontjában, 2021. július 30-án hatályos eljárási jogi szabályokat kell alkalmazni.

A jogorvoslati kérelmében a kérelmező annak megállapítását kérte, hogy az ajánlatkérő jogsértően nyilvánította érvényessé a nyertes érdekelt ajánlatát. Érdemben arra hivatkozott, hogy a szakmai ajánlat szerint megajánlott eszköz nem felel meg az ajánlati felhívásban és a közbeszerzési dokumentumokban előírt ajánlattételi feltételeknek. Másodlagosan azzal indokolt, hogy az ajánlatkérő nem tett eleget a tisztázási, felvilágosításkérési kötelezettségének.

A Döntőbizottság elsődlegesen rögzítette, hogy az Ákr. 38. §-a alapján a kérelmet tartalma szerint vizsgálta. Erre tekintettel a Döntőbizottság a kérelem tartalma alapján a vélt jogsérelem megjelölt ténybeli okai alapján elkülönített egyes kérelmi elemeken belül az érvényességi vizsgálat és az annak eredményeként meghozott döntés jogszerűségének vizsgálatát egy egységként határozta meg.

A Döntőbizottság az ajánlatkérő és az érdekelt elkésztési kifogására figyelemmel vizsgálta, hogy a jogorvoslati kérelem érdemi elbírálásának eljárási jogi feltételei teljeskörűen fennállnak-e. Az ajánlatkérő és az érdekelt arra hivatkoztak, hogy nem vehető figyelembe a kérelmező által a Kbt. 148. § (7) bekezdés d) pont da) alpontja alapján megjelölt tudomásszerzési időpont, mivel a megjelölt konkrét ténybeli indokok alapján nem vitatta a kérelmező a nyertes ajánlat érvényességét az előzetes vitarendezési kérelmében. Az iratbetekintéshez kötött Kbt. 148. § (7) bekezdés c) pontja szerinti tudomásszerzési időponttól számítottan pedig a jogorvoslati határidő lejártá után került előterjesztésre a kérelem.

A jogorvoslati kérelemben a kérelmező kifejezett nyilatkozatban nem jelölte meg a jogsértő esemény időpontját, ugyanakkor tartalmában a bírálat jogszerűségét, a nyertes ajánlat érvényességét sérelmezte, és az eljárást lezáró döntés megsemmisítését indítványozta.

A kérelme hiánypótlásában úgy nyilatkozott, hogy a jogsértés az előzetes vitarendezési kérelemre adott ajánlatkérői válasszal valósult meg, erre tekintettel a jogsértő esemény megtörténtének időpontjaként az ajánlatkérői álláspont közlésének napját, 2021. július 21-ét jelölte meg. Arra hivatkozott, hogy vitarendezési kérelmében arra hívta fel az ajánlatkérőt, hogy újra vizsgálja meg az érdekelt szakmai ajánlatának műszaki megfelelőségét, jogszerűen végezze el a bírálatot, és ennek megfelelően állapítsa meg a nyertesnek hirdetett ajánlat érvénytelenségét. A kérelmező állítása szerinti a jogsértés abban áll, hogy az ajánlatkérő fenntartotta, nem módosította az összegezésben rögzített döntését a vitarendezési kérelemben foglaltaknak megfelelően.

A Döntőbizottság hangsúlyozta, hogy a jogorvoslati kérelem benyújtására nyitva álló határidők jogvesztőek, ezért a kezdőidőpont meghatározásánál különös jelentőséggel bír a jogsértő esemény időpontjának, valamint a tudomásszerzési időpont helyes beazonosítása.

Az ajánlatkérő a Kbt. 79. § (1) bekezdésében előírtak alapján köteles formális döntést hozni a közbeszerzési eljárás eredményéről vagy eredménytelenségéről, valamint az ajánlattevő ajánlatának érvénytelenné nyilvánításáról, amely tényről és a döntés részletes indokáról írásban köteles tájékoztatni az ajánlattevőt a törvényben meghatározott határidőn belül. Amennyiben az ajánlatkérő nem az eljárás során meghozott, ún. közbeni döntésbe foglalja az érvénytelenséget megállapító bírálatát, a Kbt. 79. § (2) bekezdése értelmében az ajánlatkérő az érvénytelenségről a jogszabályban előírt minta szerint elkészített írásbeli összegezésben adhat tájékoztatást jogszerűen.

Az írásbeli összegezés az eljárást lezáró döntés nyilvános dokumentuma. Az összegezés – egyebek mellett – tartalmazza, hogy a közbeszerzési eljárás eredményes vagy eredménytelen volt-e, mely ajánlatok voltak érvényesek, melyek érvénytelenek, tartalmazza az ajánlatok értékelésének eredményét és a nyertes ajánlattevő, adott esetben a nyertest követő legkedvezőbb ajánlatot benyújtó ajánlattevő megjelölését. Amennyiben az ajánlatkérő módosítja az eljárást lezáró döntését, köteles egyúttal az összegezését is módosítani, és azt az EKR-ben megjelenítve közölni az ajánlattevőkkel.

A tárgyban az ajánlatkérő többször módosította a 2. közbeszerzési részt lezáró döntését, ezáltal az összegezését. Ez utóbbi kapcsán a Döntőbizottság rámutatott arra, hogy függetlenül az „összegezések” szá-

mától, a jogorvoslattal érintett 2. részben is kizárólag egy eljárást lezáró döntés joghatályos. A Kbt. 80. §-a szerinti előzetes vitarendezés jogintézmény funkciója az, hogy a közbeszerzési eljárásban teszi lehetővé adott esetben a jogsértés reparációját. Az előzetes vitarendezés célja ugyanakkor nem az, hogy az ajánlatkérő adott esetben újra elvégezze teljes körűen egy ajánlat érvényességi vizsgálatát, és olyan általános kérelmezői felvetésekre, mely szerint feltételezhetően van olyan ajánlatkérői előírás, melynek az ajánlat nem felel meg, egy részletes, tételes választ, kimutatást adjon arra vonatkozóan, hogy minden egyes előírását miként teljesíti az ajánlat. Az előzetes vitarendezési kérelemben feltehető ugyan általános kérdés, amelyre adhat az ajánlatkérő egy általános választ, azonban tudomásszerzési vélelem akkor alapítható a vitarendezésre, amennyiben a jogorvoslati kérelem részletes indokai, adott esetben kérelmi elemei kifejezetten megjelennek a vitarendezési kérelemben, és az ajánlatkérőnek módjában állt a konkrétan megjelölt jogsértéssel összefüggésben kialakítani az álláspontját. A Kbt. 80. § (3) bekezdése értelmében az ajánlatkérő az előzetes vitarendezési kérelemmel kapcsolatos álláspontjáról köteles tájékoztatni a kérelmezőt. Amennyiben azonban a vitarendezési kérelemben foglaltakkal nem ért egyet, a sérelmezett döntését nem módosítja, nem vonja vissza, abban az esetben kizárólag a vitarendezési kérelemben sérelmezett döntés, nem pedig a vitarendezési kérelmet elutasító ajánlatkérői válasz támadható joghatályosan. A jelen esetben ugyanis az állított jogsértő döntést, a nyertes ajánlat érvényességét megállapító döntést nem a vitarendezési kérelemre adott válasz, hanem az eljárást lezáró döntés, formálisan az összegezés tartalmazza. Ennélfogva jogsértő esemény időpontjaként az eljárást lezáró döntést magában foglaló összegezés EKR-be történő feltöltésének időpontját, 2021. július 13. napját kell tekinteni.

A Döntőbizottság a Kbt. 148. § (3), (7) c), (7) d) da), (7a), (10) bekezdések rendelkezéseivel összefüggésben rámutatott arra, hogy a Kbt. 148. § (3) bekezdése alapján a jogorvoslati kérelem főszabály szerint a közbeszerzési eljárást lezáró döntés esetében a vélelmezett jogsértésnek a kérelmező tudomásra jutásától számított 10 napon belül nyújtható be. A Kbt. 148. § (7) bekezdés c) pontja, valamint a d) pont da) alpontja a Kbt. 148. § (3) – (4) bekezdése alkalmazásában speciális törvényi vélelmet állítanak fel, a kérelmezői tudomásszerzés időpontját meghatározott közbeszerzési eljárási jogintézményhez, az iratbetekintéshez vagy az előzetes vitarendezési

eljárás lefolytatásához köti. Amennyiben a közbeszerzési eljárást lezáró döntésben szereplő, a megtekintett iratokat érintő jogsértéssel kapcsolatban terjesztenek elő jogorvoslati kérelmet, az iratbetekintés befejezésének napját kell a jogsértés tudomásra jutása időpontjának tekinteni. Amennyiben a jogorvoslati kérelemmel érintett jogsértéssel összefüggésben előzetes vitarendezést kérelmeztek, és az ajánlatkérő az azzal kapcsolatos álláspontját határidőben megküldte, de egyéb intézkedést nem tett, a jogsértés tudomásra jutása időpontjának az ajánlatkérői válasz megküldésének időpontját kell tekinteni. A Kbt. 148. § (7a) bekezdése értelmében a vitarendezésre irányadó szabályok szerint kell megállapítani a tudásszerzési időpontot, amennyiben a kérelemmel érintett jogsértéssel összefüggésben iratbetekintésre, majd ezt követően előzetes vitarendezés kezdeményezésére is sor került.

A kialakult közbeszerzési jogalkalmazói gyakorlat szerint többszörös tudásszerzés nem lehetséges, a joggal való visszaélést tiltó alapelvet is figyelembe véve, a Kbt. 148. § (7) bekezdés da) pontjában szereplő vélelem nem szolgálhatja azt a célt, hogy a kérelmező ugyanarról a jogsértésről több alkalommal is tudomást szerezhessen. A fentiekben ismertetett kógens szabályozásból egyenesen következik, hogy egy konkrét időpontot kell a jogsértésről való tudásszerzésnek tekinteni, több időpont figyelembevételére nincs lehetőség. A jogorvoslati határidőt egy bizonyos tudásszerzési időponttól kell számítani.

Az 1-4. kérelmi elemek vonatkozásában a Döntőbizottság egyetértett az ajánlatkérő és az érdekelt azon jogi álláspontjával, mely szerint az előzetes vitarendezési kérelem nem tartalmazta a jogorvoslati kérelemben előadott konkrét, ténybeli és jogi indokait a nyertes ajánlat érvénytelenségének. A kérelmező az előzetes vitarendezési kérelmében csak általánosságban állította azt, hogy az érdekelt szakmai ajánlatában megajánlott eszköz nem felel meg a felhívásban és a közbeszerzési dokumentumokban előírt műszaki követelményeknek. Ennek megfelelően az ajánlatkérő csak általánosságban tudott választ adni arra, hogy álláspontja szerint a megajánlott eszköz teljesíti a műszaki előírásait. A Döntőbizottság már a D.360/2/2021. számú hiánypótlási felhívásában figyelmeztette a kérelmezőt arra, hogy a Kbt. 3. § 16. pontjában foglaltak alapján a nyertes érdekelt ajánlatának műszaki/szakmai tartalma vonatkozásában különböző ténybeli indokból támadja az érvényességet, a jogszerű bírálatot, az eljárást lezáró

döntést. Ennél fogva a kérelemben minden egyes kifogásolt műszaki/szakmai ajánlati tartalom vonatkozásában önálló kérelmi elemet terjesztett elő. A Kbt. 148. § (7) bekezdés d) pont szerinti törvényi vélelemre kizárólag abban az esetben alapítható tudásszerzési időpont, amennyiben a kérelemmel érintett jogsértéssel összefüggésben előzetes vitarendezést kérelmeztek. Tényszerűen ugyanakkor megállapítható, hogy az előzetes vitarendezési kérelemben nem jelölték meg az érvénytelenség indokaként azt, hogy az ajánlat nem felel meg „megfelelő szellőzés biztosítása állítható magasságú polcok elválasztókkal”, „perforációra”, „szabályozott töltés lehetősége beépített sequencer által” feltételnek. Az előzetes vitarendezés mindösszesen arra irányult, hogy az ajánlatkérő általánosságban tekintse át az érdekelt által benyújtott közbeszerzési dokumentumokat, és vizsgálja meg, hogy megfelelnek-e az előírásoknak. Konkrét előzetes vitarendezési kérelem hiányában az ajánlatkérő sem adott választ kifejezetten a jogorvoslati kérelemben tételesen megjelölt, a fentiekben idézett előírásoknak való nem megfelelés körében.

A 4. kérelmi elem kapcsán a Döntőbizottság a hiánypótlott és a további, írásbeli nyilatkozattal pontosított jogorvoslati kérelem tartalma alapján a következőket állapította meg. A kérelmező úgy fogalmazott, hogy az érdekelt „bianco ajánlatot tett”, ugyanis a felhívásban és a közbeszerzési dokumentumokban rögzített műszaki követelménynek megfelelő készülékkel még nem rendelkezett az ajánlattétel időpontjában. A kérelem alapján a Döntőbizottság tényszerűen rögzítette, hogy az érdekelt az ajánlattételi határidőben benyújtott ajánlatában beazonosíthatóan megjelölte a gyártmány, típus szerint megnevezett készüléket. Nyilatkozott arról, hogy maga az érdekelti gazdasági társaság minősül a termék gyártójának, megadta az interneten is fellelhető, részletes gyártói termékleírás elektronikus elérhetőségét is, egyúttal a gyártói leírást az ajánlatban is csatolta. Ez utóbbi dokumentum részletes adatot tartalmazott arra vonatkozóan, hogy a megajánlott készülék rendelkezik a műszaki specifikációban előírt paraméterekkel. Az érdekelt a hiánypótlásában benyújtotta az ajánlattételi határidőt megelőző keltezésű gyártói megfelelési nyilatkozatot. A kérelmező nem vitatta annak tényét, hogy az érdekelt rendelkezett a megajánlott eszközzel, nem vitatta azt sem, hogy ez az eszköz rendelkezik CE minősítéssel. A kérelmező ténylegesen arra tekintettel állította az érvénytelenséget, hogy a megajánlott eszköz nem felelt meg az ajánlattétel

időpontjában valamennyi műszaki kötelező feltételnek. Ennek kapcsán a Döntőbizottság rámutatott arra, hogy a kérelmező részben az 1-3. kérelmi elemekben kifogásolt műszaki jellemzőknek való nem megfelelést állította, másrészt példalózó jelleggel hivatkozott még arra, hogy az ajánlattétel időpontjában a készülék fizikai megjelenése, elválasztók hiánya, földelés hiánya, töltőegység nem megfelelése stb. okán nem teljesíti az érvényességi feltételeket. Ez utóbbi vonatkozásában a Döntőbizottság rámutatott arra, hogy a jogorvoslati eljárásnak nem az a célja, hogy a Döntőbizottság teljeskörűen átvizsgálja az ajánlatot, ellenőrizze valamennyi ajánlattételi feltételnek való megfelelést, és amennyiben fellel olyan hibákat az ajánlatban, amelyeket az ajánlatkérőnek kellett volna azonosítania, a Döntőbizottság végezze el a jogszerű bírálatot. A kérelem tehát nem felel meg egyrészt annak a feltételnek, hogy az kifejezett, egyértelmű ténybeli és jogi indokát tartalmazza az érvénytelenségnek, másfelől az 1-3. kérelmi elemek alapján már azonosított ajánlati hibát sérelmez. A Döntőbizottság tényszerűen megállapította továbbá, hogy a 4. kérelmi elemben megjelöltek szintén nem azonosíthatóak kifejezetten az előzetes vitarendezési kérelemben foglaltakkal, tekintettel arra, hogy a vitarendezést a kérelmező azon indokból kezdeményezte, hogy meg nem nevezett műszaki feltételeknek vélhetően nem felel meg az ajánlattétel időpontjában a megajánlott készülék.

Összegezve a fentieket, a jogsértő eseményről való tudomásszerzés időpontjának az előzetes vitarendezési kérelemre történt válaszadás napja nem, hanem kizárólag az iratbetekintés időpontja, 2021. július 15-e fogadható el. Ezen időponttól számított 10 napos jogvesztő határidő lejártát követően terjesztette elő 2021. július 30-án a jogorvoslati kérelmét a kérelmező. Erre tekintettel a Kbt. 148. § (7) bekezdés c) pontjára alapítottnak sem állapítható meg a jogvesztő határidő megtartottsága. Ennek alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy a jogorvoslati kérelem elkésett, az érdemi elbírálásnak eljárási jogi akadálya áll fenn.

A kérelmező a jogorvoslati eljárás során előterjesztett beadványában indítványozta, hogy a Döntőbizottság a kérelemben vitatott kört meghaladóan hivatalból vizsgálja meg, hogy az érdekelt által megajánlott eszköz megfelel-e a vonatkozó érintésvédelmi jogszabályokban és szabványokban rögzített kötelező előírásoknak, és e körben is hozzon döntést az érvényességről, a bírálat jogszerűségéről.

A Döntőbizottság mellőzte a jogorvoslati eljárás kiterjesztését. Rámutatott arra, hogy a Kbt. 158. § (1) bekezdése értelmében az eljárás kiterjesztése a Döntőbizottságnak csak lehetősége és nem kötelezettsége. Hivatalból kiterjesztés iránt kérelmet a jogorvoslati eljárás kérelmezője nem nyújthat be, arra indítványt joghatályosan nem tehet. Az érintésvédelmi előírásoknak való megfelelés vonatkozásában a kérelmezőnek jogszerűsége nem volt, a jogvesztő határidőn belül kérelmet nem terjesztett elő, sőt kifejezetten úgy nyilatkozott, hogy e körben nem kíván jogorvoslattal élni. A jóhiszemű joggyakorlás követelményével sem áll összhangban az olyan kérelmezői magatartás, amellyel a tényállás lényegi változatlansága mellett utólag, a korábbi álláspontját megmásítva a hivatalból kiterjesztés útján kíván a szerződés elnyerése iránti érdekeinek érvényt szerezni.

A Döntőbizottság a fentiek alapján az Ákr. 46. § (1) bekezdés a) pontjára tekintettel az Ákr. 47. § (1) bekezdés a) pontja alapján megszüntette a jogorvoslati eljárást.

A Döntőbizottság határozata ellen a kérelmező nyújtott be keresetet a bírósághoz.

A Fővárosi Törvényszék a 2022. március 29-én kelt 103.K.706.843/2021/9. számú ítéletében a keresetet a következő indokokkal elutasította.

A kereset nem alapos.

A bíróság a közigazgatási jogvitában, a Kp. 2. § (4) bekezdésére figyelemmel, a Kp. 85. § (1) és (2) bekezdése szerint a kereseti kérelem korlátai között, a megvalósításának időpontjában fennálló tények alapján vizsgálta a Döntőbizottság végzésének jogszerűségét, a per megindításakor hatályos Kp. szabályai szerint eljárva. A bíróság a Kp. 124. § (5) bekezdése alapján egyszerűsített perben, tárgyaláson kívül járt el.

A bíróság a felperes keresete alapján azt vizsgálta, hogy az alperes a jogorvoslati kérelem előterjesztésének jogvesztő szubjektív határidőkre vonatkozó általa figyelembe vett jogszabályi rendelkezéseket tévesen értelmezte-e és jogszerűen alkalmazta-e.

A bíróság megállapította, hogy a Kbt. 148. § (3) bekezdés, a Kbt. 148. § (7) bekezdés c) pontja, a Kbt. 148. § (7) bekezdés d) pont da) alpontja, a Kbt. 148. § (7a) bekezdés, a Kbt. 148. § (10) bekezdés rendelkezései értelmében az első eldöntendő kérdés az volt, hogy a

felperes a jogorvoslati kérelmében az ajánlatkérő mely döntését támadta, mert a szubjektív határidő alkalmazandó mértéke a jogorvoslattal támadott döntés típusától függ, és nem a tudomásszerzés idejétől vagy módjától. Ebből következően egy összegezésben megjelenített közbeszerzési eljárást lezáró döntés ellen kezdeményezett jogorvoslat esetében mindig a Kbt. 148. § (3) bekezdés első mondatának 2. fordulata alkalmazandó, függetlenül attól, hogy a jogsértésről való tudomásszerzés időpontja a kérelmező tényleges tudomásszerzése vagy valamely törvényi vélelem alapján kerül meghatározásra. Erre az alperes helytállóan hivatkozott a védiratában.

A jogorvoslati kérelem tartalma és az abban foglalt konkrét döntésre irányuló kérelem alapján megállapítható volt, hogy a felperes a bírálattal és annak eredménye jogszerűségével szemben fogalmazta meg érveit, és a nyertes ajánlat érvénytelenségét állította. A jogsértő esemény időpontjaként ezért az eljárást lezáró döntést magában foglaló összegezés EKR-be történő feltöltésének időpontját, 2021. július 13-át kellett tekinteni. Nem volt elfogadható az a felperesi hivatkozás, hogy nem az eljárást lezáró döntést, hanem az előzetes vitarendezésre adott válasz jogszerűségét támadta valójában, mert amennyiben az ajánlatkérő a vitarendezési kérelemben foglaltak alapján a sérelmezett döntését nem módosítja, nem vonja vissza, abban az esetben a vitarendezési kérelemben sérelmezett döntés támadható jogorvoslattal joghatályosan, nem a vitarendezési kérelmet elutasító ajánlatkérői válasz, amelyre az alperes helyesen mutatott rá, másrészt az a jogorvoslati kérelem tartalmával ellentétben állt volna. A fentiekből következően a jelen esetben a Kbt. 148. § (3) bekezdése második fordulója szerinti 10 napos határidő volt az alkalmazandó.

Figyelemmel arra, hogy az a felek között nem volt vitatott, hogy a jelen esetben a felperes részéről iratbetekintésre és előzetes vitarendezésre is sor került, amely alapján az ajánlatkérő intézkedést nem tett, annak eldöntéséhez, hogy a Kbt. 148. § (7) bekezdés c) pontja, vagy a d) pont da) alpontja szerinti tudomásszerzési időre vonatkozó vélelem szabálya alkalmazható-e, második kérdésként azt kellett megválaszolni, hogy van-e „a kérelemmel érintett jogsértéssel összefüggésben kezdeményezett” előzetes vitarendezési kérelem. Az alperes ezért helyesen vizsgálódott e körben, és jogos okkal vetette össze ennek megállapítása érdekében az előzetes vitarendezési kérelem és a jogor-

voslati kérelem tartalmát. A felperes előzetes vitarendezési kérelme tartalmának elemzésére tehát nem abból a célból került sor, hogy annak megfelelőségét az alperes vagy a bíróság utóbb megítélje, kifogásolja, hanem mert a két kérelem tartalmának összevetése alapján állapítható az meg, hogy teljesülnek-e a Kbt. 148. § (7) bekezdés d) pont da) alpontja szerinti jogszabályi feltételek. Tekintettel azonban arra, hogy az előzetes vitarendezésben a felperes általánosságban állította, vitatta a megajánlott termék megfelelőségét, és kérte az ajánlat további vizsgálatát, abban az 1-3. jogorvoslati kérelmi elemek szerinti konkrét jogsérelmi hivatkozási tartalom nem volt azonosítható. Figyelemmel arra, hogy a kérelmek azonossága tekintetében a felperes a keresetében nem fejtett ki érveket, a 4. jogorvoslati kérelem azonosságára vonatkozó alperesi megállapítást sem vitatta, ezért a bíróság – a kereseti kérelem fent hivatkozott korlátaira figyelemmel – e körben nem végezhetett vizsgálatot. Mindezt figyelembe véve azt állapította meg, hogy az alperes helytállóan jutott arra a következtetésre, hogy nem valósult meg a Kbt. 148. § (7) bekezdés d) pont da) alpontja szerinti azon fordulat, hogy „kérelemmel érintett jogsértéssel összefüggésben előzetes vitarendezést kérelmeztek”. A két pont tartalmi összefüggése okán ezért a Kbt. 148. § (7a) bekezdés szerinti vélelem alkalmazása is kizárható volt.

A határidő tartama tekintetében irreleváns volt az a kérdés, hogy a felperes miből szerzett tudomást a megfelelő előzetes vitarendezési kérelem előterjesztéséhez szükséges információkról. A felperes ezért tévesen érvelt azzal, hogy pusztán az összegezés tartalma alapján nem lett volna abban a helyzetben, hogy a nyertes ajánlattevő által megajánlott termék műszaki tartalmát érdemben vitatni tudja, az iratbetekintés által jutott azokhoz a többletinformációkhoz, hogy előzetes vitarendezést, majd jogorvoslati eljárást kezdeményezzen, ezért a 15 napos határidő az alkalmazandó. Ilyen következtetés a fent idézett rendelkezésekből nem vonható le okszerűen. Az iratbetekintésnek és abból való tudomásszerzésnek a Kbt. 148. § (7) bekezdés c) pontja alkalmazása tekintetében van jelentősége, amelyet az alperes – lévén annak a pontnak valamennyi eleme teljesült – helytállóan vett alapul a határidőszámítás kezdő időpontja meghatározásához. Amennyiben a közbeszerzési eljárást lezáró döntésben szereplő, a megtekintett iratokat érintő jogsértéssel kapcsolatban terjesztenek elő jogorvoslati kérelmet, az iratbetekintés befejezésének napját kell a jogsértés



tudomásra jutása időpontjának tekinteni. Figyelme vehető előzetes vitarendezés hiányában jogszerűen állapította meg az alperes, hogy a jelen esetben is az iratbetekintés befejezésének napja tekinthető a 10 napos jogorvoslati határidő kezdő időpontjának, és amelytől számított 10 napos jogvesztő határidő lejárt a felperes jogorvoslati kérelme elkésztése miatt.

Az alperes végzése ezért nem volt ellentétes a Kbt.-vel, és nem fosztotta meg a felperest a jogorvoslati jogától. A jogorvoslati jog a jogszabályi követelmények betartása mellett gyakorolható, a jogvesztő jogorvoslati határidő elmulasztásának jogkövetkezményét az alperes köteles volt levonni. A Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság felperes által a saját álláspontja alátámasztásaként hivatkozott 14.K.27.343/2016/30. számú ítélete sem bármely tartalmú előzetes vitarendezés kapcsán rögzítette, hogy tudomásra jutás tekintetében amennyiben iratbetekintésre is sor kerül - az előzetes vitarendezés az irányadó.

Az alperes döntése nem a felperes előzetes vitarendezési kérelme hiányosságán, hanem a két kérelem azonosságának hiányán alapult, amellyel szemben azonban elfogadható érveket, konkrét tényeket a felperes a perben nem hivatkozott, és nem is bizonyított. A felperes értelmezte részben tévesen a végzés indoko-

lását, amikor a jogorvoslat és az előzetes vitarendezés intézményeinek összemosását róta fel az alperesnek, illetve amikor az előzetes vitarendezést indító kérelem részletességére vonatkozóan tett megállapításokat. A végzésben levezetett jogi érvelés jól követhető és egyértelmű volt, az említett hiányosságot a bíróság nem észlelte.

A fentiek alapján felperes alaptalanul sérelmezte a végzésben idézett jogszabályok értelmezése összefoglalásának szükségességét, és vitatta a jogértelmezés jogszerűségét. Nem helytálló jogértelmezés eredményeként, megalapozatlanul állította, hogy a Kbt. 148. § (3) és (7) bekezdése szerinti szabályokat is figyelembe véve, a jogorvoslati határidőket bárhogyan is számolva, a nyitva álló törvényi határidőn belül terjesztette elő a jogorvoslati kérelmét. Az elkésztett jogorvoslati kérelem alapján megindított eljárást - a Kbt. 145. § (1) bekezdése szerint alkalmazandó Ákr. 46. § (1) bekezdés a) pontja és 47. § (1) bekezdés a) pontja alapján - az alperes jogszerűen szüntette meg.

Az alperes jogszerű döntése ellenében a kereset nem vezetett sikerre, ezért a bíróság - a Kp. 88. § (1) bekezdés a) pontja alapján - a teljes körben alaptalan keresetet elutasította.

# KÖZBESZERZÉSI IRÁNYTÚ

## Közbeszerzés a körforgásos gazdaságban

### Public procurement in circular economy

Dr. Takács Mária, okleveles közgazdász, közbeszerzési szakjogász, felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó

DOI: 10.37371/KEP.2022.7.3

Címszavak: közbeszerzés, körforgásos gazdaság, körforgásos közbeszerzés, fenntarthatóság, újrahasznosítás

#### Absztrakt

Az írás a körforgásos közbeszerzés témakörét veszi górcső alá. Bemutatja azt a társadalmi-gazdasági folyamatot, amely a téma fontosságát egyre inkább előtérbe helyezi, majd részletesen kifejti a témát érintő eddigi szakpolitikai intézkedéseket és azon főbb területeket, amelyek a beszerzési szemléletmód átalakítására a leginkább hatással vannak. Ezt követően ismertetésre kerülnek azon előkérdések, amelyeket meg kell válaszolni a körforgásos közbeszerzés megvalósításának tervezésekor annak érdekében, hogy a szemléletmód a stratégiai gondolkodás részévé váljon, valamint néhány jelentősebb európai példa kerül bemutatásra az eddig megvalósult gyakorlati alkalmazásra vonatkozóan.

#### Abstract

The article examines the topic of circular public procurement. As an introduction, I present the socio-economic process that brings the topic to the forefront, then describe in detail the policy measures taken so far on the topic and the main areas that have the greatest impact on changing the approach to procurement. This is followed by an outline of the questions that need to be answered when planning the implementation of circular procurement in order to make the approach part of strategic thinking, as well as some major European examples of the practical application that has taken place so far.

#### Bevezetés

Míg az 1950-es években a világ népességszáma 2,5 milliárd fő volt, addig napjainkra ez a szám a háromszorosára emelkedett, és a népességnövekedés jelenlegi üteme alapján 2100-ra megközelítheti a 11 milliárd főt. Ezen nagy ütemű népességnövekedés óriási kihívás elé állítja a világ gazdaságát. A jelenlegi kitermelési ütemet figyelembe véve Földünk olajkészlete kevesebb mint 42 évig, a gázkészlet alig több mint 150 évig, míg a szénkészlet alig több mint 400 évig elegendő.<sup>1</sup> Ha továbbra is ilyen mértékben aknázzuk ki erőforrásainkat, 2050-re három Földnyi erőforrásra lesz szükségünk.

A jelenlegi hagyományos lineáris termelési és fogyasztási gazdasági modell igen pazarló. A hulladék nagy része – ideértve a szűkösen rendelkezésre álló anyago-

kat is – hulladéklerakókba kerül vagy elégetik, így ezek véglegesen kikerülnek a termelésből. Tekintettel arra, hogy ez a folyamat hosszú távon nem tartható, alternatív megoldást kínál a körforgásos gazdaság, amelynek alapvető követelménye, hogy az erőforrásokat az ellátási láncban minél hosszabb ideig megőrizték és a lehető legnagyobb mértékben felhasználják, továbbá a nyersanyagok az élettartamuk végén újra felhasználhatók legyenek. Ezen elmélet eredményeként a hulladékkezelés kiküszöbölhető azáltal, hogy a termék életciklusának végén az újrahasznosítás révén további értéket tud teremteni azzal, hogy bent marad a gazdasági körforgásban.

A körforgásos gazdaság megvalósulási módja lehet a beszerzések tekintetében, ha például vásárlás helyett kölcsönzünk, a megvásárolt termékeket megjavítjuk,

<sup>1</sup> <https://www.worldometers.info/hu/>, utolsó letöltés ideje: 2021. szeptember 24.

átalakítjuk, tovább értékesítjük, illetve az alapanyagokat újrahasznosítjuk, ezáltal jelentősen csökken a keletkező hulladék mennyisége is.

A jelenleg általános lineáris gazdasági modellben a termékek olcsók, könnyen hozzáférhető alapanyagokból készülnek, kevésbé tartósak és alacsony minőségűek, azaz a pénzért minőség sem valósul meg olyan mértékben, mint ahogy az a körforgásos gazdasági modellben elérhető lenne.

A körforgásos gazdaság szem előtt tartja a nyersanyagok hatékonyabb felhasználását, továbbá azt, hogy a felhasználási helyhez közel legyenek az alapanyagok kitermelve, ezáltal egyrészt csökkenthetőek a szállítási költségek, másrészt a környezetre gyakorolt hatás is mérsékelhető, hiszen ezáltal alacsonyabb a szén-dioxid kibocsátás.

### A körforgásos gazdaság szakpolitikai háttere

Az Európai Unió előtt régóta napirenden van a körforgásos gazdaság kérdésköre. Már az 1972-ben megrendezett párizsi csúcskonferencián megfogalmazódott, hogy a gazdasági növekedésnek az életminőség és az életszínvonal javítását kell eredményeznie és különös figyelmet kell szentelni a kézzel nem fogható értékeknek és a környezet védelmének.

Az Unió ezidáig 8 környezeti akcióprogramot fogadott el, amelyek ugyan jogi erővel nem bírnak, azonban politikai szándéknyilatkozatok, amelyekben megjelennek a tervezett intézkedések adott időszakra vonatkozóan, és meghatározzák a prioritásokat.

Jelenleg a nyolcadik környezeti akcióprogram (2021-2030) végrehajtása zajlik, amely hat kiemelt célkitűzéssel rendelkezik. Ezek többek között az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentése és 2050-ig az Unió klímasemlegessé tétele, továbbá az alkalmazkodóképesség növelése, a körforgásos gazdaságra való áttérés felgyorsítása, a szennyezésmentességre való törekvés, a biológiai sokféleség védelme, valamint a termeléssel és fogyasztással kapcsolatos környezeti és éghajlati nyomás csökkentése.<sup>2</sup>

Fentiek mellett a Bizottság 2018-ban elfogadta az erőforrás-hatékony Európa megvalósítása ütemtervét, valamint a körforgásos gazdaságról szóló csomagot, amelynek eredményeképpen az európai gazdaság 2050-re fenntarthatóvá válhat.

Az Unió először 2015-ben fogadta el a körforgásos gazdaság cselekvési tervét, majd 2020-ban az európai zöld megállapodásról szóló állásfoglalás új cselekvési terv kidolgozására szólít fel a körforgásos gazdaságra történő átállásra vonatkozóan, amelynek célja az uniós termelés és fogyasztás teljes környezeti és erőforrás-lábnymának csökkentése, a növekedés és a versenyképesség növelése azáltal, hogy ösztönzi az innovációt, a fenntartható vállalkozások létrejöttét, valamint az éghajlat semleges termékek piacát. Középpontjában a hulladékmegelőzés és -kezelés áll. A megállapodás célja, hogy Európát 2050-re klímasemlegessé tegye – azaz az üvegházhatású gázok nettó kibocsátásának nullára csökkentése – úgy, hogy egyúttal fellendül a gazdaság és javul az emberek életminősége. A megállapodás folyamatoként az említett célokat szolgáló jogszabályok kidolgozása folyamatban van az energiaszektor, közlekedés, környezetvédelem, építőipar, infokommunikációs technológiák, a textilgyártás és mezőgazdaság területén.

Témánk szempontjából kiemelendő, hogy a körforgásos gazdaság cselekvési terve rávilágít, hogy a közbeszerzők pozícióját, szakmai kapacitásait erősíteni szükséges, továbbá felhívja a figyelmet arra, hogy ahhoz, hogy a körforgásos gazdaság megvalósuljon, a fenntarthatóságot a termelői és fogyasztói lánc minden egyes szakaszába be kell építeni a tervezéstől a gyártáson át egészen a fogyasztásig.<sup>3</sup> Ennek megvalósítására a körforgásos gazdaságról szóló új cselekvési terv az alábbi hét kulcsfontosságú területet azonosította, amelyek az összeurópai beszerzések területén a legjelentősebb hányadot jelentik, ezért jelenlegi formájukban rendkívül nagy hatással vannak a környezet állapotára, és igen sürgető ezen területeken a környezeti hatások figyelembevétele és mérséklése.

<sup>2</sup> <https://bit.ly/3RIDgDC>, utolsó letöltés ideje: 2021. szeptember 24.

<sup>3</sup> Jan Huitema (Renew Europe, holland) a környezetvédelmi szakbizottság jelentéstevője.

**Műanyagok<sup>4</sup>**

Míg 1950 körül a világ műanyag termelése mindössze 1,5 millió tonna volt, addig 2018-ra ez a szám 359 millió tonnára nőtt, amelynek csak 32%-át hasznosítják újra, 25%-a hulladéklerakókba kerül, míg legnagyobb részét elégetik, amely további mérgező anyagokat juttat a légkörbe. Jelenleg a műanyag csomagolások kb. 95%-a egyszeri használat után kikerül a gazdasági körforgásból, azaz kidobjuk.

A Bizottság 2018-ban megfogalmazta azon elvárását, hogy 2030-ig valamennyi műanyag csomagolást újrafeldolgozható vagy újrafelhasználható módon kell megtervezni és el kell érni, hogy a műanyag csomagolási hulladék 55%-a újrahasznosított legyen.

**Textiliák<sup>5</sup>**

A textilgyártás környezetszennyező hatása a jelentős víz- és termőföld felhasználásában rejlik. Jelenleg a fast fashion világot éljük, azaz a gyorsan változó divat folyamatos gyártást igényel, amely egyik oldalon az üvegházhatású gázok kibocsátásának magas mértékét, másik oldalon a jelentős hulladéktermelést jelenti. Az EU textilstratégiájának célja erre tekintettel az innováció fejlesztése és az újrafelhasználás ösztönzése az ágazatban.

A vízfelhasználás mértékét tekintve a teljes uniós textil- és ruhaipar 2017-ben 266 milliárd köbméter vizet használt fel, egyetlen pamutpóló készítéséhez 2.700 liter vízre van szükség, amely mennyiség egy személy 2,5 évre elegendő ivóvízigényét jelenti.

A textilgyártás során a festésből eredő szennyező anyagok a globális vízszennyezés 20%-át teszik ki, továbbá a szintetikus anyagok mosása által évente kb. 0,5 millió tonna mikroszál kerül az óceánokba, ez a mikroműanyagok 35%-át teszi ki, amelyek bekerülhetnek az élelmiszerláncba is.

Az Unióban évente közel 26 kg textilt vásárolnak fejenként és ennek közel felét ki is dobják, elégetik vagy hulladéklerakóba helyezik. Az újrahasznosítás aránya kevesebb mint 1%, részben a nem megfelelő technológia miatt.

Erre a tendenciára jelenthet megoldást az az uniós célkitűzés, miszerint az uniós országok 2025-től kötelesek lesznek külön gyűjteni a textiltermékeket. Emellett a fenntartható textiliák térnyerése érdekében a Bizottság az alapanyagok, a gyártási technológia és a keletkező veszélyes vegyi anyagok tekintetében is iránymutatást ad, amelyet valamennyi ajánlatkérőnek is szem előtt kell tartania, beszerzéseik megvalósítása során.

Jó módszer lehet erre az EU uniós öko címké (EU Ecolabel) előírása, amely garantálja az ökológiai kritériumok figyelembe vételét (kevesebb káros anyag, víz- és levegőszennyezés) a gyártás során.

**Elektronikai hulladék<sup>6</sup>**

Az e-hulladék mennyisége világszinten 2019-ben elérte az 53,6 millió tonnát, amely 2014-hez képest 20%-os növekedést jelent és 2030-ra elérheti a 74 millió tonnát. Ez a hulladéktípus a leggyorsabban növekvő hulladék az EU-ban, azonban kevesebb mint 40%-át hasznosítják újra. (Magyarország 51%-kal az uniós átlag felett helyezkedik el.)

Ezen hulladéktípus környezetszennyező hatása a bennük található mérgező anyagok (pl. ólom) miatt fokozott veszélyt jelent mind a környezetre, mind az emberi egészségre, továbbá amennyiben nem történik meg az újrahasznosításuk, olyan szűkös és értékes nyersanyagok elvesztését eredményezik, mint az arany, platina, kobalt vagy ritkaföldfémek. A folyamat megállítására érdekében javítani kell az elektromos berendezések élettartamát, illetve újrafelhasználhatóságát, előtérbe kell helyezni a javítást, emellett az Unió szorgalmazza az egységes töltők bevezetését és az elektronikus eszközök újrahasznosítását ösztönző jutalmazási rendszer bevezetését.

**Élelmiszeripar<sup>7</sup>**

Az EU-ban termelt élelmiszerek 20%-át nem fogyasztjuk el. Az EU célkitűzése az, hogy 2030-ra ez az arány 10%-ra csökkenjen.

Az élelmiszerellátási lánc a környezetterhelés mellett hatással van az emberi egészségre is.

<sup>4</sup><https://bit.ly/3zbuQ0h>, utolsó letöltés ideje: 2021. szeptember 24.

<sup>4</sup><https://bit.ly/3Oe4pvi>, utolsó letöltés ideje: 2021. szeptember 24.

<sup>5</sup><https://bit.ly/3IMyZuN>, utolsó letöltés ideje: 2021. szeptember 24.

<sup>6</sup><https://bit.ly/3uU0OMb>, utolsó letöltés ideje: 2021. szeptember 24.

<sup>7</sup><https://bit.ly/3AWzOIL>, utolsó letöltés ideje: 2021. szeptember 24.

A Bizottság célja „A termelőtől az asztalig” stratégiával 2030-ig a növényvédő szerek és antibiotikumok használatának 50%-kal, míg a műtrágyahasználat 20%-kal történő csökkentése, az állatok jólétének biztosítása, az élelmiszer pazarlás mérséklése, valamint az ökológiai gazdálkodás alá vont területek arányának 25%-ra történő növelése.

Ezen iparág az üvegházhatású gázok kibocsátásának 10%-át teszi ki, emellett a hozzá kapcsolódó csomagolás és szállítás is jelentősen terheli a környezetet.

A körforgásos gazdaság szempontjából fontos, hogy megfizethető, biztonságos, egészséges és tápláló élelmiszerek kerüljenek beszerzésre. Ennek érdekében a Bizottság egy kötelező, egységes tápérték-jelölési rendszer bevezetését javasolja.

### Csomagolóanyagok<sup>8</sup>

A műanyag hulladékok ismertetésénél már kiemeltem, hogy a csomagolási hulladék mennyisége rendkívül magas, és az Unió célkitűzései között szerepel azon elvárás, hogy 2030-ig minden csomagolás újrafelhasználható vagy újrahasznosítható legyen. Bizottsági célkitűzés, hogy 2025-ig az összes csomagolás 65%-át, míg 2030-ig 70%-át kell újrafeldolgozni, illetve 2024-ig gyártói felelősségi rendszert kell létrehozni a csomagolási hulladék visszaváltásának vagy gyűjtésének finanszírozására.

Az általános hulladékkezelési elveket tekintve évente 2,5 milliárd tonna hulladék keletkezik az Unióban.

### Elemek és akkumulátorok<sup>9</sup>

A Bizottság tavaly év végén fogadta el a körforgásos gazdaságra történő átállás cselekvési terv első fő pontját, amely az akkumulátorokra vonatkozóan fogalmaz meg javaslatokat, illetve kötelező előírásokat, hogy azok fenntarthatók, körforgásosak, nagy teljesítményűek és biztonságosak legyenek teljes életciklusuk alatt, továbbá újrafeldolgozzák őket.

A szemléletmód kiterjed mind az ipari, mind a háztartási, mind a hordozható eszközök, mind pedig az elektromos járművekben használt akkumulátorokra, amely utóbbi térnyerése folyamányaként az akkumulátorok iránti kereslet 2030-ra várhatóan a mai szint 14-

szerezésre fog ugrani. Erre tekintettel ezen termékek környezeti hatásának minimalizálása rendkívül sürgető kérdés.

Az Unió célkitűzése, hogy ezen termékek esetében a háztartási elem, illetve akkumulátorok begyűjtési arányát a jelenlegi 45%-os mértékről 2025-ig 65%-ra, 2030-ra pedig 70%-ra kell emelni, míg az ipari, illetve gépjármű-akkumulátorok 100%-át kell begyűjteni és minden begyűjtött akkumulátort újra kell hasznosítani.

### Építőipar<sup>10</sup>

Az Unióban az építőipar termeli az összhulladék mintegy 35%-át, míg az összes kitermelt anyag körülbelül 50%-a az építőiparban hasznosul. Az épületek életciklusának körkörösé tétele érdekében fontos szempontok az energia- és erőforrás-hatékonyság, az építési és bontási hulladék kezelése, a hozzáférhetőség és a digitalizáció kérdése is.

Célkitűzésként fogalmazta meg a Bizottság, hogy elő kell mozdítani a körforgásos elvek figyelembevételét az épületek teljes életciklusa során előre megfogalmazott szintek (Level(s) keretrendszer) alkalmazása révén, amelyek mindenki számára elérhetőek, és alapvető fenntarthatósági mutatókat használnak a szén, a nyersanyagok, a víz, az egészség, a kényelem és az éghajlatváltozás hatásainak mérésére az épület teljes életciklusa során.

A 2012-ben megtartott Rio+20 Konferencia keretében létrehozott 30 ENSZ-tagállamot tömörítő munkacsoport által kidolgozott 2015-ben elfogadott 17 globális fenntartható fejlődési cél egy olyan közös irányvonalat jelöl ki a nemzetek számára, amely eredményeképpen 2030-ra többek között a gazdasági növekedés akként érhető el, hogy a klímaváltozás elleni fellépés, valamint a környezet megőrzése is jelentős figyelmet kap. A célrendszer 12. célja (Felelős fogyasztás és termelés) tartalmazza azon célkitűzést, hogy a fenntartható közbeszerzési gyakorlatok elterjedését elő kell segíteni a nemzeti szakpolitikákkal és prioritásokkal összhangban.

Az ENSZ tavaly közzétette a fenti fenntartható fejlődési célok eléréséről szóló 2021-es jelentését, amelyben

<sup>8</sup> <https://bit.ly/3Pi7XxS>, utolsó letöltés ideje: 2021. szeptember 24.

<sup>9</sup> <https://bit.ly/3Py0YAS>, utolsó letöltés ideje: 2021. szeptember 24.

<sup>10</sup> <https://bit.ly/3clfYU6> utolsó letöltés ideje: 2021. szeptember 24.

rögzítik, hogy egyre több ország ismeri fel annak a szükségességét, hogy a fenntartható fejlődési célok elérése érdekében lépéseket tegyen, ez a folyamat azonban még mindig rendkívül lassú, és elmarad a korábbi elvárásoktól.

### **A közbeszerzések szerepe a körforgásos gazdaságra történő áttérésben**

Az Unió területén kb. 250.000 ajánlatkérő van jelen, amelyek összes vásárlóereje az EU GDP-jének 14%-át teszi ki, ami évente kb. 1,9 billió euró értéket jelent, így jelentős szerepet töltenek be a körforgásos gazdaságra történő áttérésben.

A körforgásos közbeszerzés felismeri annak jelentőségét, hogy az állami szervezeteknek mekkora szerep jut a gazdasági modell körkörös tétele területén, melynek keretében az ajánlatkérők a beszerzési igényeiket olyan szolgáltatások, áruk és építési beruházások beszerzésével kívánják kielégíteni, amelyek tekintetében a teljes életciklus során megvalósul a termékek és erőforrások zárt rendszerben történő kezelése, ezzel minimalizálva a negatív környezeti hatásokat, illetve a hulladék keletkezését. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a biológiai tápanyagokat életciklusuk végén vissza kell juttatni a környezetbe, míg a technikai tápanyagokat úgy kell tervezni, hogy élettartamuk végén újrahasznosíthatók, újrafelhasználhatók legyenek, és magas színvonalon keringjenek tovább a gazdaságban anélkül, hogy a környezetbe jutnának. Azaz a szemléletmód nem csak azt veszi figyelembe, hogyan fogják a terméket használni és az életciklus végén ártalmatlanítani, hanem a gyártás módját, a felhasznált alapanyagokat is vizsgálódási körébe vonja.

A körforgásos közbeszerzés bár szoros összefüggésben áll, nem keverendő össze a zöld közbeszerzéssel, annál komplexebb szemléletmódot takar, hiszen a fenntarthatósági követelményeket a teljes ellátási láncra kiterjeszti. Ezen szemléletmódnak a stratégiai gondolkodás részévé kell válnia, nem kizárólag adott beszerzés tekintetében kell megfogalmazódnia az elveknek, elvárásoknak, amelynek érdekében a következő pontban kifejtett kérdéseket kell végiggondolni.

### **A körforgásos közbeszerzés megvalósításának alapvető kérdései**

A körforgásos közbeszerzés tervezése során nem kizárólag arra a kérdésre kell választ kapnunk, hogy miből készül a beszerzendő termék, hanem arra is, hogy hogyan kerül felhasználásra és mi lesz a sorsa az élettartam végén.

A tervezés során fontos végiggondolni első lépésként, hogy az ajánlatkérő szervezet kontextusában valójában mit jelent a körforgásos közbeszerzés, milyen igények kielégítésére lehet alkalmazni, milyen célok, prioritások és időkeret áll rendelkezésre a tervezésre és a megvalósításra, illetve ki kell jelölni a felelősöket. Meg kell határozni, hogy kik a releváns piaci szereplők és milyen körforgásos ambícióik vannak. Érdemes átgondolni, hogy miként lehet a piacot proaktívá tenni, hiszen egy-egy innovatív megoldás kidolgozása a vállalat tevékenységére is hatással van, és versenyelőnyhöz juttathatja.

A külső érdekeltek mellett fontos meghatározni a szervezeten belüli érdekeltek körét és szerepét is. A különböző szakértelmek biztosítása és összekapcsolása elengedhetetlen már a tervezés korai szakaszában, továbbá be kell vonni a felhasználókat és a döntéshozókat is a folyamatba.

Már a beszerzési igény meghatározásakor fel kell mérni, hogy a szükséglet pontosan mire irányul. Például fel kell tenni a kérdést, hogy a beszerzési igény járműre vagy mobilitásra vonatkozik-e (gépjármű beszerzés vs gépjármű-megosztó szolgáltatás beszerzése) vagy esetleg világító berendezéseket kíván-e ajánlatkérő beszerezni, vagy csupán fényre van szüksége (világító testek vásárlása vs pay per lux üzleti modell).

A hulladékhierarchia figyelembe vétele is már a tervezés időszakában fontos kérdés lehet.

A hulladék keletkezésének elkerülésére megoldás lehet elsődlegesen a fogyasztás csökkentése, másodsorban a megújuló energiaforrások használata, valamint a termékek virtualizációja.

Az újrahasználat elősegítése érdekében érdemes átgondolni az újragyártott termékek vásárlása mellett a termék bérlését adásvétel helyett, karbantartási és javítási szolgáltatások előírásával a termék élettartamának növelését, a közösségi fogyasztás előnyben részesítését (pl. megosztó platformok), a termékvisszaváltást.

Az újrahasznosítás érdekében olyan gyártási technológiák kialakítására van szükség, illetve az alapanyagoknak olyan minőségűeknek kell lenniük, hogy a fogyasztási vagy gyártási hulladékból használható termékeket lehessen előállítani, míg az energia-visszanyerés terén a nem újrahasznosítható anyagok hőenergiaként való felhasználására kell törekedni.

Még a tervezés időszakában meg kell határozni, hogy mekkora a körkörös megvalósuló beszerzés eredményének költségigénye, figyelembe véve azt, hogy a tartósabb termékek beszerzése hosszabb távon költségmegtakarítást eredményez, milyen területen tudja szolgálni a fenntarthatóságot, a megvalósítás mekkora kockázatot hordoz magában, milyen hatással lesz a piaci szereplőkre és a potenciális piacra.

A tervezés során, miután az igény már konkretizálódott, meg kell határozni a műszaki leírást, illetve az odaítélési szempontokat, valamint ennek keretében dönteni kell az esetleges címkék, tanúsítványok előírásáról is. A műszaki leírást érdemes funkcionális (vagy teljesítményalapú) kritériumok mentén meghatározni, ne egy konkrét szolgáltatás vagy termék legyen meghatározva. Ebben segítségünkre lehet az Unió által 2008-ban közzétett és azóta folyamatosan bővülő zöld közbeszerzési környezetvédelmi követelményrendszer (EU GPP Criteria),<sup>11</sup> amely jelenleg 20 beszerzési tárgy tekintetében határoz meg olyan kritériumokat, amelyek a körkörös megvalósulását is figyelembe veszik.

### **Körforgásos közbeszerzések gyakorlati megvalósulása<sup>12</sup>**

Bár a körforgásos közbeszerzés még gyerekcipőben jár, azért vannak rá példák Európában. Ezek tanulmányozása által inspirálódhatnak az ajánlatkérő szakemberei a körkörös követelmények megfogalmazása érdekében, illetve láthatják, hogy ténylegesen milyen előzetes kérdéseket kell megfogalmazni annak érdekében, hogy a beszerzendő termékek és szolgáltatások körkörös beszerzése megvalósítható legyen.

Erre vonatkozó esettanulmányokat tartalmaz Mervyn Jones (Sustainable Global Resources Ltd) - Iben Kinch Sohn - Anne-Mette Lysemose Bendsen (Danish EPA) Circular Procurement Case Study Collection című kiad-

ványa, amelyből néhány gyakorlati példa lényege kerül ismertetésre jelen pontban.

### **Új Land Rover központ építése (Portsmouth, Egyesült Királyság)**

A tervezés időszaka alatt az épület életciklusában érdekelt szereplők összekapcsolása során fő szempont volt, hogy csökkentsék a felhasznált anyagok környezeti hatását, az energia- és vízfogyasztást, amelyet azáltal értek el, hogy elsődlegesen a meglévő anyagok újrahasznosítására került sor.

A kivitelezés 2014 júliusában kezdődött és a teljes üzembehelyezéssel 2015 végén fejeződött be. Az építési beruházás környezeti hatásait tekintve kiemelendő, hogy több mint 97% volt a másodlagos alapanyagként újra felhasznált bontóbeton, illetve egyéb bontási anyag újrahasznosítása, természetes fény, illetve szellőzés biztosított a központi területeken, valamint alacsony energiájú (LED) világítás, illetve megújuló (nap) energia biztosított, emellett az esővízgyűjtés által 25%-kal javult a vízellátás hatékonysága. A beszerzés eredményeként létrejött épülettel elérhető teljes megtakarítás akár 2,7 millió euró is lehet.

### **Munkaruházat beszerzése (Herning, Dánia)**

A dán Herning város önkormányzata bérleti szerződést kötött egy mosodai szolgáltató társasággal a munkaruhák biztosítására, tisztítására és javítására. Az önkormányzat korábbi beszerzési technikája értelmében minden új alkalmazott vadonatúj munkaruhát kapott, és amikor egy alkalmazott távozott a cégtől, a ruháját kidobták függetlenül annak elhasználódásától. A munkaruhák abban az esetben is kidobásra kerültek, ha a textilszolgáltatási szerződés hatályát veszítette.

Ajánlatkérő a tervezők mellett párbeszédet folytatott a helyi vállalkozásokkal – mind textíliák, mind bútorok, mind építőipari területen – annak érdekében, hogy a kereskedelemmel kapcsolatos problémák azonosításra kerüljenek, valamint az újrafeldolgozás érdekében, továbbá bevonta az egyeztetésbe a munkavállalóit is.

A közbeszerzési eljárás megvalósult eredménye, hogy ajánlatkérő általános útmutatót készített arról, hogyan lehet figyelembe venni a körforgásos gazdaság elveit az önkormányzati beszerzések esetén, tekintettel arra,

<sup>11</sup> <https://bit.ly/3uV53qQ>, utolsó letöltés ideje: 2021. szeptember 24.

<sup>12</sup> <https://bit.ly/3OfVc5Q>, utolsó letöltés ideje: 2021. szeptember 24.

hogy kellő piaci érdeklődés hiányában a közbeszerzési eljárás végül a hagyományos beszerzési modell megvalósításával zárult és nem a körkörös elvek mentén valósult meg. Azonban ennek ellenére is számos fenntarthatósági kezdeményezés valósult meg a beszerzés által, figyelemmel arra, hogy az önkormányzatnál a munkaruha már nem személyes felszerelés, hanem „örökölhető”, azaz kizárólag elhasználdáskor dobják el őket.

Előzetes számítások szerint a beszerzéssel elérhető hatás kb. 7.000 euró és 1.012 tonna szén-dioxid megtakarítás lett volna 4 év alatt a körkörös üzleti modellre történő áttéréssel.

#### **Autómegosztás (Bréma, Németország)**

Bréma városa felismerte, hogy partnerséget kell kialakítani a tömegközlekedés és a gépjármű-megosztási rendszerek üzemeltetői között.

A közbeszerzési eljárás eredményeként Bréma városa keretszerződést kötött a legnagyobb gépjárműmegosztó szolgáltatóval. A gépjárműmegosztás kiterjesztése megmutatta, hogy ez a megközelítés mennyire képes csökkenteni a forgalmi torlódásokat, továbbá amennyiben jól megtervezett és megbízható intermodális szállításba integrálják (például tömegközlekedési szolgáltatások, kerékpárok), a gépjárműmegosztás segíthet megoldani a meglévő parkolási és forgalmi problémákat is.

A keretszerződés fennállása alatt annak köszönhetően, hogy az érintettek egyetlen flottajárművet sem vásároltak, több mint 230 CO<sub>2</sub>/km megtakarítás érhető el átlagos üzemanyag-fogyasztás mellett.

#### **Betegközpontúbb egészségügy kifejlesztése (Georgia, USA)**

A Georgia Állami Kórház és a Philips Healthcare között kialakított együttműködés lényege, hogy a Philips Healthcare megpróbálja újratervezni a termékeit a körforgásos gazdaság követelményeit figyelembe véve a betegellátás minőségének és a hozzáférés javítása érdekében.

A beszerzés rávilágított arra, hogy a körforgásos követelményeknek való megfelelés tervezésekor a termékeket szabványosított alkatrészekkel szükséges áttervezni, továbbá nagyobb modularitást kell biztosítani – amely lehetővé teszi a berendezések konfigurálását vagy újrakonfigurálását az ügyfelek igényeinek

megfelelően –, illetve a javítás hatékonyságának növelését szükséges előtérbe helyezni, emellett gondolni kell az elhasználdott alkatrészek újrahasznosítására, újrafelhasználására is.

Becslések szerint az együttműködés ideje alatt közel 10 millió dollár megtakarítás érhető el, azonban fontos előnye még, hogy a kidolgozott modell lehetővé teszi az elért megoldások holisztikus kifejlesztését az egészségügyi szervek működésének költséghatékonyabbá tételéhez és az erőforrások hatékonyabb kihasználásához.

#### **Irodai bútor beszerzés (Verno, Hollandia)**

Verno város vezetése 2013-ban olyan bútorok beszerzését tűzte ki célul, amelyek szétszerelhető kialakításuk révén megkönnyítik az elhasználdott alkatrészek újrahasznosítását és cseréjét, ezáltal teret engednek az anyagok körkörös ciklusának.

A legjobb ár-érték arányt megjelenítő értékelési szempont alkalmazása révén a minőség mellett jelentős szerepet kapott a bölcsőtől bölcsőig (C2C), a teljes költség, valamint az esztétika is.

A szerződéses konstrukció eredményeként tervezetten 18%-os maradványértékkel fognak rendelkezni a bútorok az eredeti 1,6 milliós költséghez képest 10 év elteltével.

Környezeti hatásait tekintve nem csak az ellenőrizetlen fakitermelés hatása csökkenthető a beszerzés által, de közvetett módon az emberi egészség is javítható, figyelemmel arra, hogy az irodabútorok gyártásánál kisebb mértékben kerülnek felhasználásra olyan vegyi anyagok, amelyek súlyos hatással vannak a környezetre és az épületek/irodák beltéri klímájára.

#### **Fenntartható étkeztetés (Torinó, Olaszország)**

Torinó városa által 2013-ban az iskolai étkeztetés megreformálására vonatkozóan megkötött szerződése többek között energiahatékony berendezések használatát, palackozott víz helyett a vezetékes víz hasznosítását, alacsony környezeti hatású szállítás előírását, valamint a csomagolás és a hulladék jelentős csökkentését tartalmazza. Előírásra került továbbá a műanyag csomagolás helyett újrafelhasználható, újratölthető vagy biológiailag lebomló csomagolás alkalmazása, továbbá, hogy a hulladékgyűjtés valamennyi előállító vagy elosztó egységnél elkülönítetten történjen, míg a hulladékkezelés tekintetében hulladékgazdálkodási szabályokat kellett bevezetniük a nyertes ajánlatte-



vőknek annak érdekében, hogy az élelmiszer hulladékot el lehessen osztani a város szociális projektjeinek részeként. A szerződés emellett előírásokat tartalmazott arra vonatkozóan is, hogy a nyertes ajánlattevők környezetbarát tisztítószereket alkalmazzanak, illetve az értékelési szempontok között többlet pontot kapott az az ajánlattevő, aki szélesebb körben ajánlott meg környezetbarát, illetve tisztességes kereskedelemből származó termékeket.

### Következtetések

Az éghajlatváltozás és a környezetkárosodás jelenlegi mértéke válaszut elé állítja Európa és a világ döntéshozóit. E kihívás leküzdése érdekében új stratégiára van szükség, amellyel a gazdasági növekedés úgy érhető el, hogy az erőforrások hatékony felhasználása megvalósul, és Európában 2050-re nem lesz nettó üvegházhatású gáz-kibocsátás.

A körforgásos gazdaság fiatal területnek mondható, sok kérdés merül még fel az alkalmazása során, ezért is kiemelkedően fontos, hogy az ajánlatkérők minél jobban megismerjék a piacot, illetve a piaci szereplőket a tekintetben, hogy jelenleg mi áll rendelkezésre és mi lehetséges, hiszen csak ennek tudatában lesz lehetőségük beszerzési igényeiket megfelelően azonosítani. Mint látjuk, a beszerzések sikere csak akkor garantálható, ha alapos vizsgálat előzi meg azokat. A teljes folyamatot elemezve a piaci szereplőket már a tervezés elején be kell vonni piaci konzultáció révén, hiszen meg kell érteniük az ajánlatkérői igények mozgatórugóját és célját, hogy megfelelő javaslatokat tudjanak tenni. Új technológiák kidolgozásakor a piaci konzultációnak szélesebb körben kell megvalósulnia, nem elegendő csak a konkrét szállítókat megszólítani, hanem a teljes folyamatot nézve építészek, tervezők, közbeszerzők, műszaki tanácsadók bevonására is törekedni kell annak érdekében, hogy a projekt teljes élettartama alatt biztosított legyen a követelményeknek való megfelelés, amelyhez a folyamat megértése elengedhetetlen.

Habár a zöld közbeszerzés sem általánosan elterjedt beszerzési technika az ajánlatkérők körében, a körforgásos közbeszerzés újabb kihívást jelent, azonban már megfigyelhető némely ajánlatkérő részéről az elkötelezettség, a motiváció, a menedzsmint szintű támogatás és a stratégiai szemlélet elterjedése, amely segítheti a szemléletmód gyakorlatba implementálásának sikerét.

Azt kell első lépésként megérteniük a döntéshozóknak, hogy a körforgásos közbeszerzés nem feltétlenül drága, a megtérülési ideje hosszú, ezért fel kell hagyni a ma még általános költségvetési években történő gondolkodásmóddal és az erre épülő költségvetési tervezéssel. Míg szélesebb körben rá kell ébredni, hogy a gazdasági növekedés független az erőforrás-felhasználástól, és a környezetvédelem képes hozzájárulni a gazdaság fellendítéséhez és munkahelyeket teremti.

A közbeszerzés jelenlegi helyzetét elemezve megállapítható, hogy az egyes termékkategóriák eltérő fejlettségi szinten helyezkednek el a körforgásos megoldások piacán. A közbeszerzés segíthet az innovatív megoldások megtalálásában, amely ösztönözheti a piacot arra, hogy még több körforgásos megoldást nyújtson. Szükséges továbbá, hogy a közbeszerzési eljárás folyamatában, abba beépülően tervezzük meg a környezetre gyakorolt hatás minél szélesebb körű figyelembe vételét, hiszen nem attól lesz körforgásos egy közbeszerzés, hogy a tárgya olyan termék vagy szolgáltatás, amely zöld. Ennél lényegesen szélesebb körben szükséges a beszerzés tárgyáról gondolkodnunk, ez azonban teljes szemléletváltást igényel, amely sajnos még nem következett be, és azt gondolom, még messze vagyunk tőle, hiszen az alapvető jogi részletek hiányoznak. Mindaddig, amíg az uniós jogalkotók véleményeket, állásfoglalásokat, javaslatokat fogalmaznak meg, az általuk kiadott dokumentumok jelentős része arról szól, hogy „ösztönözni fogják”, „előnyben részesítik”, „szem előtt tartják”, és nem kötelező jogi erővel bíró rendelkezéseket fogalmaznak meg, amelyek a tagállamok számára akár minimális elvárásként, akár eltérést nem tűrő előírásokként vannak jelen, addig ez az elmozdulás nem fog bekövetkezni és az életünkre kiható környezeti válság nem fog mérséklődni. Első lépésként – csak néhány példa erejéig, amely már nem ismeretlen az európai ajánlatkérők előtt, azonban még mindig csak kivételesen alkalmazott – a szabályozás szintjén kötelező környezetvédelemre vonatkozó kizáró okokat kell meghatározni, a címkék és az életciklus-költség számítás alkalmazását általánossá kell tenni, építési beruházásoknál kötelező másod-nyersanyag hasznosítást kell előírni, a hulladékkezelési előírásokat zöldíteni szükséges.

Hiszen a közbeszerzési piac jelentős részaránya ösztönzőleg hathat a körforgásos gazdaságra történő áttérésben, a jelentkező kereslet felgyorsíthatja a körforgásos

termékek gyártását és fogyasztását, mert ahogy az „állam” vásárol, arra a piac mindenképp reagálni fog. De jelenleg hiányosak az ajánlatkérők ismeretei a fenntartható technológiák piacán, ezért nagyon fontos lenne az ismeretek megosztása, a szakemberek képzése és a jó gyakorlatok terjesztése. Az ajánlatkérők még mindig kockázatkerülők, és számukra ismeretlen területekre nem szívesen eveznek. Még mindig általános hozzáállás, hogy a közbeszerzést „letudni kell”, de fel kell ismerni, hogy jelentős hatással van nem csak az egyes ajánlatkérők, hanem mindannyiunk életére.

Globális szinten azonban ennél messzebb kell látni. Figyelemmel arra, hogy az eltérő térségek nem egyforma szinten helyezkednek el, továbbá az uniós szintet nézve a szakpolitikák rendkívül szétterjedtek, a szabályozás szempontjából mindenképp szem előtt kell tartani, hogy minden szinten – uniós, nemzeti, regionális és helyi, valamint világszinten – össze kell hangolni valamennyi érdekelt felet és az átállás költségvonzatát – vagy legalábbis egy részét – központilag finanszírozni kell. E körben kiemelendő, hogy a 2030-ra kitűzött éghajlat- és energiapolitikai célok megvalósítása kb. évi 260 milliárd euró többletforrást jelent, ami a 2018. évi GDP mintegy 1,5%-ának felel meg, míg 2040-ig ez akár a GDP 2%-át is elérheti. Ekkora forrásbevonás megvalósításához nem csak az állami költségvetési tervezésre, de a magánszektor általi forrás biztosítására is szükség van, amelyet felismerve a Bizottság 2020. elején megalkotta a Fenntartható Európa beruházási tervet, amely az európai zöld megállapodás beruházási pillére. Rögzítésre került, hogy az Unió költségvetésének legalább 25%-át az éghajlat-politikára, ezen belül kb. 39 milliárd eurót környezetvédelmi kiadásokra kell fordítani, és a következő 10 évben legalább 1 billió euró összegű fenntartható magán- és közberuházást kíván mozgósítani. A körforgásos gazdaságra történő átálláshoz szükséges beruházásokra minden ágazatban szükség van, de legfontosabbak az energiával kapcsolatos beruházások, az épületek és a közlekedési ágazat

támogatása, illetve a mezőgazdasági beruházások, továbbá a humántőke és az átálláshoz kapcsolódó szociális beruházásokat támogató intézkedések. Azonban mindaddig, amíg a kötelező jogi szabályozás bevezetése eredményeképpen jelentős változás nem következik be, ajánlatkérőként a beszerzések tervezésekor célszerű végiggondolni a körforgásos gazdaság alapelveit, azaz

- az energia és az erőforrások érték, tehát törekedjünk arra, hogy olyan termékeket szerezzünk be, amelyek tartósak (jó minőségű alapanyagokból készülnek), és helyezzük előtérbe a szétszerelés és újrafelhasználás követelményét;
- a természet ciklikusságát vegyük figyelembe, azaz a biológiai alapanyagokat a termék élettartama végén próbáljuk meg visszajuttatni a természetbe (pl. anaerob emésztés vagy komposztálás révén), míg a műszaki alapanyagok tekintetében törekedjünk újrafelhasználásra, javításra, újrahasznosításra;
- törekedjünk a megújuló energia alkalmazására, amely által csökkenthető az erőforrás-függőség és növelhető a rendszerek ellenálló képessége azok hatékonyságának fejlesztése révén.

Ezen elveket érdemes először az egyszerű beszerzési tárgyak, az „alacsonyan függő gyümölcsök” tekintetében figyelembe venni, kísérletezni, és a jól bevált eljárásrendet apránként továbbfejleszteni mindaddig, míg teljes körű, stratégiai szintű bevezetésre kerül. Érdemes továbbá akár zöld közbeszerzési szabályzatot is készíteni, amelyben rögzítésre kerül, ki mit kezdeni, miket lehet zöldíteni, mik az intézmény célkitűzései, kik a felelősök, milyen folyamatszabályozás érvényesül. Hiszen bár a globális szemléletváltás a fő cél, az egyes ajánlatkérők szintjén is elindulhat az a folyamat, ami majd egyszer talán ezt fogja eredményezni.

## A zöld értékelési szempontok alkalmazásának lehetőségei a közbeszerzésben

### Possibilities for the application of green evaluation criteria in public procurement

Dr. Cseh László

DOI: 10.37371/KEP.2022.7.4

Címszavak: közbeszerzés, fenntarthatóság, értékelés, zöld értékelési szempontok, zöld közbeszerzés

#### Absztrakt

Jelen szakkikk célja a közbeszerzési eljárások keretében az uniós jogszabályi környezet által biztosított keretek között a zöld-környezetvédelmi szempontokat érvényesítő közbeszerzési eljárások, pontosabban az ilyen eljárások keretében ajánlatkérő szervek által alkalmazható környezetvédelmi odaítélési szempontok alkalmazási lehetőségeinek, valamint korlátainak bemutatása, figyelemmel az Európai Unió közelmúltban elfogadott politikai-stratégiai dokumentumaiban a zöld közbeszerzés szerepével kapcsolatban megfogalmazott célkitűzésekre.

#### Abstract

The aim of this paper is to present the possibilities and limitations of the application of green public procurement procedures, and more specifically of the environmental award criteria that contracting authorities may apply in the context of public procurement procedures, within the framework of the EU legal environment, taking into account the objectives set out in the recently adopted policy and strategy documents of the European Union on the role of green public procurement.

#### Bevezetés

Az Európai Unió által nemrégiben elfogadott Európai Zöld Megállapodásnak az Unió gazdaságának zöld átállítására vonatkozó célkitűzései fényében a közbeszerzésnek, mint a közös piacot integráló eszköznek a szerepe egyre inkább stratégiaivá válik, és fontos eszköz lehet e célkitűzések elérésében. Az Unió gazdaságának a fenntartható és körforgásos gazdaságba való átmene-téhez elengedhetetlen a közbeszerzési eljárásokban a zöld-környezetvédelmi szempont integrálása, mely az Európai Zöld Megállapodással újabb lendületet kaphat, mivel a tagállamok többségében a zöld szempontú közbeszerzések lefolytatása még mindig komoly, szabályozási, szervezeti, pénzügyi és kulturális akadályokba ütközik. Állításom, hogy az Unió legfrissebb, a klíma-védelmet és ehhez kapcsolódóan az Unió gazdaságát átalakító célkitűzései a zöld közbeszerzések szélesebb

körű elterjesztése nélkül nem érhetőek el, továbbá az, hogy e piacot a fenntartható termékek előállítására kényszerítő instrumentum számára a zöld értékelési szempontokkal érhető el a legnagyobb hatás. Jelen szakkikk célja a közbeszerzési eljárások keretében az uniós jogszabályi környezet által biztosított keretek között a zöld-környezetvédelmi szempontokat érvényesítő közbeszerzési eljárások, pontosabban az ilyen eljárások keretében ajánlatkérő szervek által alkalmazható környezetvédelmi odaítélési szempontok alkalmazási lehetőségeinek, valamint korlátainak bemutatása.

A zöld-környezetvédelmi szempontú közbeszerzés megjelenése és fokozatos, mérsékelt elterjedése egybeesett a környezetvédelem kérdésének az EGK,<sup>1</sup> valamint később az EU politikai napirendjén való egyre erőteljesebb megjelenésével.<sup>2</sup> A zöld szempontoknak a

<sup>1</sup> Egységes Európai Okmány 25. cikk, 15. oldal.

Elérhető: <https://bit.ly/3yK2qcE>.

<sup>2</sup> Green Paper Public Procurement in the European Union: Exploring the way forward (1996) (Zöld Könyv) Elérhető: <https://bit.ly/3zcH1dj>.

Communication from the Commission: Public Procurement in the European Union (1998) (Fehér Könyv) Elérhető: <https://bit.ly/3clsj0W>.

közbeszerzési eljárásokban való alkalmazására a korábbi irányelvek<sup>3</sup> bár kitértek, továbbá számos, a zöld közbeszerzés elterjedésének elősegítését támogató dokumentum<sup>4</sup> készült, illetve a 2000-es évek második felétől jópár iparági közösségi szabályozó joganyagban<sup>5</sup> is nevesítésre került a közbeszerzések során a zöld illetve környezetvédelmi szempontok alkalmazása, gyökeres fordulat nem ment végbe. Erre tekintettel az uniós jogalkotó a 2004-es közbeszerzési irányelvek felülvizsgálata eredményeként 2014-ben elfogadott új uniós közbeszerzési irányelvekben még erőteljesebben fordult a zöld-környezetvédelmi szempontoknak a közbeszerzési eljárásokban való érvényesítése felé.

#### **A 2014/24/EU irányelv rendelkező részének zöld közbeszerzési szempontokkal kapcsolatos általános- valamint a műszaki leírás, címkék, kizáró okok és a kiválasztással kapcsolatos rendelkezései**

A 2014-ben elfogadott új közbeszerzési irányelvek révén a zöld közbeszerzési szempontokkal kapcsolatban – az uniós jogalkotó által korábban különböző dokumentumokban megfogalmazott – egységes elvárások, illetve rendelkezések kerültek rögzítésre a tagállamok, illetve az ajánlatkérő szervek vonatkozásában.

A közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014/24/EU európai parlament és tanácsi irányelv (a továbbiakban: Irányelv)

preambulum bekezdései számos, a zöld, környezetvédelmi szempontok alkalmazásával kapcsolatos rendelkezésre utalnak,<sup>6</sup> melyek aztán az Irányelv normaszövegében is kifejtésre kerülnek.

A zöld szempontok közbeszerzésben való alkalmazását a közbeszerzések valamennyi szakaszában lehetővé tevő, támogató rendelkezést rögzít az Irányelv 18. cikk (2) bekezdése, amely előírja a tagállamok számára, hogy azok adekvát intézkedéseket kell hozzanak annak érdekében, hogy a gazdasági szereplők a szerződések teljesítése során betartsák a vonatkozó környezetvédelemmel, vagy szociális előírásokkal és munkajoggal kapcsolatos követelményeket, amelyeket a közösségi és tagállami jog, továbbá a kollektív szerződések, illetve az Irányelv mellékletében felsorolt ilyen tárgyú rendelkezések írnak elő.<sup>7</sup> Lényegében megállapítható, hogy az Irányelv 18. cikk (2) bekezdése – összhangban az Irányelv (37) preambulum bekezdésével – egy általános kötelezettséget fogalmaz meg a tagállamok és az ajánlatkérő szervek számára, hogy tegyenek megfelelő intézkedéseket annak érdekében, hogy a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötendő szerződések teljesítése során a gazdasági szereplők megfeleljenek a környezetvédelemmel kapcsolatos jogszabályi rendelkezéseknek. Ezen általános kötelezettség így a környezeti szempontoknak, illetve követelményeknek a közbeszerzési eljárások valamennyi szakaszában való érvényesítését célozza.<sup>8</sup> Ugyanakkor e diszkrecionális

<sup>3</sup> Többek között: A Tanács 93/36/EGK irányelve (1993. június 14.) az árubeszerzésre irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról; a Tanács 93/37/EGK irányelve (1993. június 14.) az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról; a Tanács 93/38/EGK irányelve (1993. június 14.) a vízügyi, energiaipari, szállítási és távközlési ágazatokban működő vállalkozások beszerzési eljárásainak összehangolásáról; a Tanács 92/50/EGK irányelve (1992. június 18.) a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról.

<sup>4</sup> Többek között: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament Integrated Product Policy Building on Environmental Life-Cycle Thinking (2003) (Integrated Product Policy) Elérhető: <https://bit.ly/3cpQaXj>.

A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának - Környezetvédelmi szemléletű közbeszerzés (2008) (Közlemény) Elérhető: <https://bit.ly/3PD0kBR>.

<sup>5</sup> Többek között: Az Európai Parlament és a Tanács 106/2008/EK RENDELETE (2008. január 15.) az irodai berendezésekre vonatkozó közösségi energiahatékonysági címkézési programról 6. cikk. Elérhető: <https://bit.ly/33tuxyq>.

Az Európai Parlament és a Tanács 2010/31/EU IRÁNYELVE (2010. május 19.) az épületek energiahatékonyságáról 9. cikk. Elérhető: <https://bit.ly/3Phvmzz>.

<sup>6</sup> A legfontosabb talán az Irányelv (37) preambulumbekezdése, amely a tagállamok és az ajánlatkérő szervek vonatkozásában rögzíti, hogy a szociális és munkaügyi követelmények mellett a környezet védelmével kapcsolatos elvárásoknak a közbeszerzésekbe való beillesztése érdekében a tagállamok és ajánlatkérő szervezeteknek lépéseket kell tenniük annak biztosítására, hogy teljesüljenek a nemzeti illetve uniós jogi törvényi, rendeleti, határozati és szabályozási előírásai, melyek az építési beruházások megvalósításának vagy a szolgáltatások teljesítésének a helyén alkalmazandóak.

<sup>7</sup> PUBLIC PROCUREMENT REFORM FACTSHEET No. 7: Green Public Procurement 2014. Elérhető: <https://bit.ly/3yTw7bk>.

<sup>8</sup> Support for Improvement in Governance and Management Brief 13 Incorporating Environmental.

jogkör korlátja került rögzítésre az Irányelv 18. cikk (1) bekezdésében, amely többek között akként rendelkezik, hogy ajánlatkérők a beszerzéseiket nem alakíthatják azzal a szándékkal, hogy az eljárás kikerüljön az Irányelv hatálya alól, vagy az bármilyen módon verseny korlátozását eredményezné.

A műszaki leírás – melynek a beszerezni kívánt építési beruházás, szolgáltatás megrendelés vagy az áru kívánt, elvárt tulajdonságait kell felölelnie – az Irányelv 42. cikkében foglaltak alapján az uniós joggal összeegyeztethető módon és a nemzeti műszaki szabályok sérelme nélkül a teljesítmény és a funkcionális követelmények szempontjából is meghatározható, mely alatt a környezetvédelmi jellemzőket is érteni kell, feltéve ha ezek a tulajdonságok kellően egzaktnak tekinthetőek ahhoz, hogy az ajánlattevők a szerződés tárgyát képesek legyenek megállapítani, az ajánlatkérő szervek számára pedig lehetővé tegyék a szerződés odaítélését.<sup>9</sup> Az Irányelv 43. cikke hasonlóan rendelkezik a jelölések – címkek – tekintetében, mint a műszaki leírások vonatkozásában. Ajánlatkérő szervek számára lehetőség van a műszaki dokumentációban, az értékelési szempontok vagy a szerződés teljesítésére vonatkozó feltételek között meghatározni konkrét címke használatát, annak bizonyítékeként, hogy a konkrét beszerzés tárgya rendelkezik a megkövetelt tulajdonságokkal. Az Irányelv a résztvevők kiválasztása és a szerződések odaítélése tekintetében is lehetőséget nyújt a környezetvédelmi megfontolások bevezetésére. A kiválasztással és a szerződés odaítélésével kapcsolatban az Irányelv 56. cikk (1) bekezdése többek között rögzíti, hogy ajánlatkérő szerv határozhat akként, hogy a szerződést nem a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlatot benyújtó ajánlattevővel köti meg, ha megállapította, hogy az ajánlat nem felel meg az Irányelv 18. cikk (2) bekezdésében említett és alkalmazandó kötelezettségeknek. Fontos rögzíteni e rendelkezéssel kapcsolatban, hogy kizárólag az ajánlatkérő szerveken, illetve a tagállamon múlik e cikk szerinti opcionális lehetőség alkalmazása – vagyis az ajánlatot benyújtó gazdasági szereplőnek a közbeszerzési eljárásból való kizárása – abban az eset-

ben, ha az nem veszi figyelembe, illetve megsértette a környezet védelmével, a szociális és munkajogi jogszabályi feltételekkel kapcsolatos szabályokat, amelyek közösségi és tagállami szinten, vagy a munkáltatók és munkavállalók közötti megállapodás révén létrejött szerződések révén meghatározásra kerültek.<sup>10</sup> Ezzel összefüggésben a kizáró okokra vonatkozó rendelkezések között az Irányelv 57. cikk (4) bekezdés a) pontja rögzíti, hogy az ajánlatkérő kizárhatja a gazdasági szereplőt a versenyből, illetve a tagállamok kötelezhetik az ajánlatkérő szervet a gazdasági szereplő kizárására abban az esetben, ha az ajánlatkérő szerv megfelelően bizonyítani tudja az Irányelv 18. cikk (2) bekezdésében alkalmazandó kötelezettségek megszegését. E rendelkezés vonatkozásában is elmondható, hogy az Irányelv az ajánlatkérő szervekre, illetve a tagállamokra bízta annak eldöntését, hogy az ajánlatot benyújtó gazdasági szereplő kizárhatóvá válik az eljárásból amiatt, hogy az Irányelv 18. cikk (2) bekezdésében foglaltak szerinti valamely követelményt megszegte. Az Irányelv 70. cikke lehetővé teszi az ajánlatkérő szerveknek, hogy azok különös feltételeket állapítsanak meg a szerződés teljesítésére vonatkozóan, feltéve, hogy azok a feltételek a 67. cikk (3) bekezdése értelmében a közbeszerzés tárgyához kapcsolódnak, nem diszkriminatívak, valamint szerepelnek az eljárást megindító felhívásban vagy közbeszerzési dokumentumokban. Az Irányelv e rendelkezésében foglaltak alapján a szerződéses kritériumok gazdasági, fejlesztéssel, kutatással kapcsolatos, valamint a környezet védelmével és foglalkoztatással kapcsolatos megfontolások lehetnek.

Az Irányelvben a környezetvédelmi szempontok elhelyezése láthatóan a környezetvédelmi, illetve szociális szempontoknak a közbeszerzési eljárásokban való erőteljesebb érvényesülését, alkalmazásának elősegítését célozta, ugyanakkor a normaszövegből megállapítható, hogy e rendelkezések nagy része a tagállamokra vagy az ajánlatkérő szervekre hagyta annak eldöntését, hogy hogyan és milyen terjedelemben próbálják a környezetvédelmi célok elérését a közösségi közbeszerzési szabályok által teremtett lehetőségek között, a

Considerations into Public Procurement 5. oldal Elérhető: <https://bit.ly/3yP9chd>.

<sup>9</sup> van den Abeele, E.: Integrating social and environmental dimensions in public procurement: one small step for the internal market, one giant leap for the EU? Working Paper 2014.08, Brussels (2014) 12. o. Elérhető: <https://bit.ly/3PCyXbp>.

<sup>10</sup> Pouikli K.: Towards mandatory Green Public Procurement (GPP) requirements under the EU Green Deal: reconsidering the role of public procurement as an environmental policy tool 2020.10. (Pouikli) 704. o. Elérhető: <https://bit.ly/3Pw8OLh>.

közbeszerzési eljárásaikban alkalmazott feltételeken és szempontokon keresztül megvalósítani.<sup>11</sup>

### A 2014/24/EU Irányelv 67. cikke

A zöld-környezetvédelmi szempontok legszélesebb körű érvényesítésére az értékelési szempontok körében van lehetőség, melyet egyebek között az Európai Unió Bíróságának (EUB) a zöld-környezetvédelmi szempontok és különösen az értékelési szempontokat érintő ítéletei is alátámasztanak.<sup>12</sup>

Az Irányelv szerződés odaítélésének szempontjait szabályozó 67. cikke rögzíti egyrészt, hogy főszabály szerint az ajánlatkérő szervnek a gazdaságilag legkedvezőbb ajánlat szempontjára alapítva kell a közbeszerzési eljárás eredményeként a szerződést odaítélnie. Az ajánlatkérő szerv szempontjából a gazdaságilag legkedvezőbb ajánlatot az ár vagy költség szempontok alapján, illetve olyan költség-hatékonysági módszer alkalmazásával kell beazonosítani, mint az életciklusköltségeknek az Irányelv 68. cikk szerinti meghatározása, és tartalmazhatja a legjobb ár-minőség arányt, amelyet az adott közbeszerzési szerződés tárgyához kapcsolódó, többek között minőségi, környezetvédelmi szempontokat is magukban foglaló feltételek alapján kell értékelni. E kritériumok tartalmazhatják például a minőséget – ideértve a műszaki értéket, az esztétikai és a funkcionális jellemzőket, a hozzáférhetőséget etc. Az Irányelv a szerződések odaítélésével kapcsolatban a tagállamok döntési hatáskörébe utalja annak meghatározását, hogy az ajánlatkérő szervek kizárólag az ár vagy a költség szempontot korlátozás nélkül alkalmazhatják-e odaítélési szempontként. Megállapítható továbbá, hogy lehetséges az Irányelvben foglaltak alapján környezetvédelmi szempontok beillesztése azokba a közbeszerzési eljárásokba, ahol kizárólag az ár kerül alkalmazásra értékelési szempontként, olyan módon, hogy a releváns követelményeket a műszaki leírásban és szerződéses feltételek között rögzíti az ajánlatkérő szerv. Egyebek-

ben, ha az ár az egyetlen odaítélési szempont, nincs lehetőség a környezetvédelmi szempontokhoz kapcsolódó konkrét szempontok felvételére. Ahol a környezetvédelmi követelmények a műszaki leírásba beépítésre kerülnek, ott a szerződés tárgyával egyértelmű kapcsolat jön létre. Az is lehetséges, hogy egyes vagy valamennyi, a műszaki leírásban meghatározott környezetvédelmi szempont magasabb szintű érvényesítése értékelési szempontként is megjelenjen. Ez a helyzet áll fenn, amikor az ajánlatkérő szerv a szerződés odaítélését a legjobb ár-érték arány alapján kívánja megvalósítani és így ezáltal több lehetősége nyílik környezetvédelmi szempontok beépítésére, illetve megjelenítésére. Ezek a szempontok lehetővé teszik az egyes ajánlatokban kínált teljesítményszint összehasonlító értékelését a szerződés tárgyának fényében, a műszaki előírásokban meghatározottak szerint. Az Irányelv egy nem kimerítő jellegű szemléltető jellegű felsorolást ad azon (minőségi) értékelési szempontok tekintetében, melyek környezetvédelmi és innovatív jellemzőket tartalmazhatnak.

Az ajánlatkérő szervnek tehát az Irányelv odaítélési szempontokra vonatkozó rendelkezései alapján diszkrécionális joga van a környezetvédelmi szempontok alkalmazása tekintetében. Ugyanakkor az Irányelv 67. cikk (3)-(5) bekezdésében foglaltak alapján e diszkrécionális jogkör nem korlátlan, mivel valamennyi értékelési szempontnak – és így a környezetvédelmi szempontú értékelési szempontoknak is – továbbra is a következő négy feltételnek meg kell felelnie: (i) a szerződés tárgyához kell kapcsolódnia, (ii) konkrétan és objektíven számszerűsíthetőnek kell lennie, (iii) már a felhívásban rögzítésre kellett kerülnie illetve értesítették a gazdasági szereplőket, (iv) tiszteletben kell tartania az uniós jogot és meg kell felelnie az egyenlő bánásmód, a megkülönböztetés mentesség és az átláthatóság alapelveinek. Az odaítélési szempontnak továbbá el kell különülnie a kiválasztási szempontoktól is. Az Irányelv

<sup>11</sup> Pouikli uo. 704. o.

<sup>12</sup> A zöld szempontok közbeszerzésben való alkalmazhatóságának korlátjai tekintetében a releváns EUB ítéletek: (Concordia Bus Finland Oy Ab v. Helsingin kaupunki és HKL-Bussiliikenne) Európai esetjogi azonosító: ECLI:EU:C:2002:495 Elérhető: <https://bit.ly/3AXn0ci>;

EVN AG and Wienstrom GmbH v Osztrák Köztrásaság) Európai esetjogi azonosító: ECLI:EU:C:2003:651 Elérhető: <https://bit.ly/3OezYFr>;

Európai Bizottság kontra Holland Királyság; ECLI:EU:C:2012:284; Elérhető: <https://bit.ly/3PvNMfK> . Evropaiki Dynamiki - Proigmena Systemata Tilepikoinonion Pliroforikis kai Tilematikis AE kontra Európai Környezetvédelmi Ügynökség (AEE). Európai esetjogi azonosító: ECLI:EU:T:2010:292; Elérhető: <https://bit.ly/3oa45mI>

67. cikke ezen túl rámutat arra is, hogy a termék (áru) teljes életciklusa során felmerülő összes költség figyelembevételével szintén hatékonyan szolgálhatja a környezeti szempontok alkalmazásának elősegítését.

### Az életciklusköltség-számítás

Egy termék beszerzése esetén az ár csak egy nagyon szűk információt közöl magáról a termékről, és a beszerzési árak nem tartalmazzák az indirekt ellátási lánc költségeit (környezeti és szociális externáliákat) és előnyeit. Az életciklusköltség-számítás módszerét arra dolgozták ki, hogy az adott termék egész életciklusa során jelentkező költségek és előnyök közötti különbségeket értékelhetővé tegye.<sup>13</sup> Az életciklusköltség-számítás egyebekben a már korábban kidolgozott és létező életciklusköltségeket elemző-értékelő módszereken alapul, melyek a termék életének valamennyi szakaszához kapcsolódóan értékelik – a „cradle-to-grave” elv mentén – a kapcsolódó környezeti hatásokat, és amelyeket aztán egyetlen számszerű monetáris költséggé alakítanak át. Az Irányelv külön cikkben szabályozza az életciklusköltség-számítással kapcsolatos rendelkezéseket, illetve külön definiálja a 2. cikk 20. pontjában az életciklus fogalmát. Bár az Irányelv 67. cikk (2) bekezdése is utal arra, hogy az ajánlatkérő szerv szempontjából a gazdaságilag legkedvezőbb ajánlatot az ár vagy költség alapján, illetve olyan költség-hatékonyági módszer alkalmazásával kell azonosítani, mint az életciklusköltségnek a 68. cikk szerinti meghatározása, az Irányelv 68. cikk (1) bekezdése megadja, hogy az életciklusköltségek meghatározásakor egy termék életciklusa során felmerült alábbi költségek egészét vagy egy részét kell releváns mértékben figyelembe venni. Az ajánlatkérő szerv vagy más felhasználók által viselt költségek lehetnek a beszerzéssel összefüggő költségek, a használat költségei, karbantartási költségek vagy az életciklus végéhez kapcsolódó költségek. Továbbá ilyenek lehetnek az adott termékhez annak életciklusa során kapcsolódó környezeti externáliáknak betudható költségek, amennyiben ezek monetarizálhatóak és verifikálhatóak ajánlatkérő részéről. Az ilyen ráfordítások adott esetben felelhetik az üvegházhatást okozó- és más káros anyagok kibocsátásának költségeit, valamint a klímaváltozás

negatív hatásainak mérséklésével és enyhítésével kapcsolatos egyéb kiadásokat. Fontos, hogy amennyiben ajánlatkérő szerv akként dönt, hogy az életciklusköltség meghatározására irányuló módszer alkalmazásával kívánja felmérni a várható kiadásokat és ráfordításokat, akkor a közbeszerzési eljárás dokumentációjában meg kell adnia egyrészt azt, hogy az ajánlattevő gazdasági szereplőknek milyen információkat kell megadniuk, másrészt azt, hogy milyen módszert fog igénybe venni az életciklusköltségeknek a vonatkozó információk alapján történő meghatározásához. A környezeti externáliáknak betudható költségek meghatározására alkalmazott módszerekkel kapcsolatban előírja továbbá az Irányelv, hogy azoknak objektívan ellenőrizhetőnek kell lenniük, valamint megkülönböztetésmentes kritériumokon kell alapulniuk. Abban az esetben pedig, amikor azokat visszatérő vagy permanens használatra alakították ki, nem hozhat bizonyos ajánlattevőket meg nem alapozottan kedvező vagy kedvezőtlen helyzetbe a módszer. A módszernek továbbá minden érdekelt fél számára hozzáférhetőnek kell lennie, valamint a szükséges adatokat a gazdasági szereplőknek elvárható gondossággal, ésszerű erőfeszítéssel rendelkezésre kell tudniuk bocsátani. Fontos továbbá, hogy az Irányelv 68. cikk (3) bekezdése rögzíti, hogy amennyiben közösségi jogi szabály írja elő egy az életciklusköltségek számítására vonatkozó közös eljárás alkalmazását, ugyanezt kell alkalmazni a környezeti externáliáknak betudható életciklusköltségek definiálására is.

### A zöld közbeszerzés és értékelési szempontok helyzete az EU jelenlegi környezetvédelmi politikai és stratégiai dokumentumainak viszonyrendszerében

Az Irányelv elfogadását követően további olyan közösségi szintű politikai, illetve stratégiai dokumentumok kerültek elfogadásra a tagállamok részéről, melyek többek között a közbeszerzésnek – már az Irányelvben is részben megjelenő – a zöld átalakulást és fenntartható fejlődést elősegítő, stratégiai szerepével foglalkoztak, és amely dokumentumok konkrét rendelkezései az uniós közbeszerzési szabályozás további – várhatóan a közeljövőben ténylegesen sorra kerülő – „zöldítését” vetítik előre.

<sup>13</sup> Czarnecki J. J.: Green Public Procurement Legal Instruments for Promoting Environmental Interests in the United States and European Union (2019) 150. o. Elérhető: <https://bit.ly/3ATtCs0>.

Az első ilyen dokumentum, amely többek között a környezetvédelmi szempontok jelentőségének valamennyi uniós politika területén való erősítését jelöli ki a fenntartható és környezetvédelmi célok elérése érdekében, az Európai Zöld Megállapodás (Zöld Megállapodás).<sup>14</sup> A Zöld Megállapodás fő célkitűzése, hogy Európa 2050-re a világ első klíma semleges kontinensévé váljon, egyúttal további célkitűzései között szerepel az EU természeti tőkéjének védelme és megőrzése, valamint fejlesztése, illetve az EU polgárai egészségének és jólétének védelme a környezettel kapcsolatos jelentkező kockázatokkal és negatív hatásokkal szemben. A dokumentum természetesen foglalkozik a közbeszerzések zöld-környezetvédelmi szempontú stratégiai alkalmazásának lehetőségeivel is. A dokumentum rögzíti többek között, hogy a hatóságoknak és kiemelten az Unió intézményeinek példamutatóan élen kell járniuk és zöld közbeszerzési eljárásokat kell lebonyolítani, valamint a Bizottságnak további jogszabályokat és iránymutatásokat kell alkotnia a zöld közbeszerzésre vonatkozóan a tagállamok, illetve az ajánlatkérő szervek számára.

E jogszabályok és iránymutatások tartalmára vonatkozóan részletesebb a Bizottság által kiadott Fenntartható Európa beruházási terv<sup>15</sup> (Beruházási Terv), mely rögzíti, hogy a Bizottság zöld minimumkövetelményeket és célértékeket fog javasolni a tagállamok számára a közbeszerzéseik zöldítése érdekében a különféle ágazati kezdeményezések, uniós finanszírozás vagy termék specifikus jogszabályok keretében. A Beruházási Tervben foglaltak alapján a Bizottság e minimumkövetelmények elfogadásával kapcsolatban azt várja, hogy egységes meghatározás jön létre a zöld közbeszerzés fogalmára, továbbá lehetővé válik a zöld

közbeszerzésekkel kapcsolatos adatok gyűjtése és összehasonlítása, a zöld közbeszerzések által kifejtett gazdasági és környezeti hatások értékelése érdekében.<sup>16,17</sup> Az ENSZ égisze alatt 2015 novemberében 193 ország által egyhangúlag került elfogadásra a „Világunk átalakítása: Fenntartható Fejlődési Keretrendszer 2030” (továbbiakban: Keretrendszer) című dokumentum. A Keretrendszer a 12. „Fenntartható fogyasztási és termelési módok kialakítása” nevű cél 7. pontja a közbeszerzésekkel kapcsolatban a nemzeti szakpolitikákkal és célokkal összhangban álló környezetvédelmi és fenntarthatósági szempontokat alkalmazó beszerzési gyakorlatok elősegítését fogalmazza meg alcélként az aláíró tagállamok számára.<sup>18</sup> A Keretrendszerrel egy időben fogadta el az EU „az anyagkörforgás megvalósítása – a körforgásos gazdaságra vonatkozó uniós cselekvési terv” elnevezésű dokumentumot (Cselekvési Terv).<sup>19</sup> A Cselekvési Terv a közbeszerzést szintén egy olyan eszközhöz tekinti, amely – az ajánlatkérő szervek általi megfelelő alkalmazással – hozzájárulhat a körforgásos gazdaságra való áttéréshez. A Cselekvési Terv rögzíti, hogy a Bizottság ennek támogatására uniós szinten zöld kritériumokat kezd el kidolgozni, melyet ajánlatkérő szervek önkéntesen alkalmazhatnak majd a beszerzéseik során. A Bizottság továbbá támogatni fogja e szempontoknak a hatóságok általi szélesebb körű alkalmazását, és vizsgálni fogja, hogy a zöld szempontú közbeszerzést miként lehet szélesebb körben alkalmazni az unióban.<sup>20</sup> Az EU 2020-ban fogadta el a „tisztább és versenyképesebb Európát szolgáló, körforgásos gazdaságra vonatkozó új cselekvési terv” (új Cselekvési Terv) elnevezésű dokumentumot, mely a korábbi Cselekvési Tervben foglaltak felülvizsgálatának eredményeként született meg. Az új Cselekvési Terv elismeri, hogy az olyan instrumentumok, mint az uniós

<sup>14</sup> A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának (2019) Elérhető: <https://bit.ly/3Pbkqn4>.

<sup>15</sup> A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának - A Fenntartható Európa beruházási terv 12.o.; Elérhető: <https://bit.ly/3Phz7VE>.

<sup>16</sup> A Fenntartható Európa beruházási terv, uo. 16. o.

<sup>17</sup> Romera R. M., Caranta R.: EU Public Procurement Law: Purchasing Beyond Price in the Age of Climate Change; European Procurement & Public Private Partnership Law Review Vol. 12, No. 3 (2017) 282. o. Elérhető: <https://bit.ly/3uXn9sm>.

<sup>18</sup> Világunk Átalakítása: Fenntartható Fejlődési Keretrendszer 2030 - 30. o. Elérhető: <https://bit.ly/3aOh2Ob>.

<sup>19</sup> A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának Az anyagkörforgás megvalósítása – a körforgásos gazdaságra vonatkozó uniós cselekvési terv; 2. o. Elérhető: <https://bit.ly/3uUIEes>.

<sup>20</sup> A körforgásos gazdaságra vonatkozó uniós cselekvési terv, uo. 9. o.



ökocímke vagy a zöld közbeszerzésre vonatkozó uniós szempontok alkalmazási köre szélesebb, azonban az irányelvi szabályozásból fakadó önkéntes alkalmazás korlátai miatt kevésbé jelentős hatást fejtenek ki.<sup>21</sup> A Bizottság a zöld közbeszerzés minimális kötelező kritériumaira és céljaira vonatkozó javaslatokat fog tenni egyes ágazati jogszabályok tekintetében, és a zöld közbeszerzés elterjedésének monitorozására kötelező jelentéstételt fog bevezetni a tagállamok irányába, anélkül, hogy ezzel adminisztratív terheket róna a közbeszerzési eljárásokat lefolytató ajánlatkérő szervekre. A Bizottság továbbra is segíteni fogja a tagállamok és ajánlatkérő szervek képességeinek és készségeinek bővítését iránymutatással, képzéssel és a bevált gyakorlatok terjesztésével.<sup>22</sup>

### Következtetések

A környezetvédelmi és szociális szempontoknak, illetve megfontolásoknak az Irányelv rendelkezései közé való bevezetése fontos változást hozott az EU politikai és stratégiai dokumentumaiban megfogalmazott környezetvédelmi és szociális céloknak a közbeszerzési szabályokon keresztül való előmozdítása relációjában. Az uniós jogalkotó a közbeszerzésre stratégiai eszközként tekint. Ez megjelenik az Irányelv (123) preambulum bekezdésében is, ahol rögzítésre került, hogy az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedést célzó Európa 2020 stratégia céljainak elérése érdekében a környezetvédelmi, a szociális és az innovatív szempontokat figyelembe vevő stratégiai közbeszerzéseknek el kell terjedniük. Az Irányelv valóban megteremtette a zöld közbeszerzési szempontok alkalmazásának lehetőségét a tagállamok, illetve azok ajánlatkérő szervei számára, ugyanakkor megállapítható, hogy az egységes piac integritását biztosító eszközök az Unió politikai- és stratégiai célkitűzéseinek elérését elősegítő eszközzé való átszabása nem ért teljesen célt, mivel a zöld közbeszerzési szempontokat bevezető rendelkezések az

Irányelv szövegében nagy többséggel nem kötelező, hanem önkéntes alkalmazást jelentettek vagyis a tagállamokra és az ajánlatkérőkre bízta az uniós jogalkotó annak eldöntését, hogy alkalmazzák-e, illetve hogyan és milyen módon e rendelkezéseket.<sup>23</sup> Mindezekből következik, hogy bár az Irányelv a zöld szempontok bevezetésével elismerte a közbeszerzési eljárás zöldítésének szükségességét és a környezetvédelmi célkitűzések elérése érdekében egy megvalósítható szabályozási eszközt kívánt létrehozni, a nem kötelező jellegű szabályozás egy féloldalas, egyrészt dinamikus – de jogi bizonytalanságokkal teli – eszköztár létrejöttéhez vezetett<sup>24</sup> és az uniós jogalkotó által tett számos erőfeszítés ellenére a zöld közbeszerzések elterjedése korlátozott maradt.<sup>25</sup> Megállapítható továbbá, hogy a szabályozási keretrendszer e fentebb taglalt sajátosságai miatt a tagállami szinten sem történt jelentős szervezeti és magatartásbeli változás a zöld közbeszerzési szempontok minél szélesebb körű alkalmazásának előmozdítása tekintetében, ebből fakadóan a zöld közbeszerzés helyzete a gyakorlatban továbbra is kihasználatlan és fejletlen területnek tekinthető.<sup>26</sup> Az ajánlatkérő szervek részéről a zöld közbeszerzési szempontoknak a közbeszerzési eljárásaik különböző szakaszai tekintetében történő alkalmazása nem fakad az uniós szabályozásnak a nemzeti jogi környezetbe való átültetéséből. Ehhez a szabályozás átültetése mellett a tagállam közbeszerzési jogszabályainak megalkotását, a közbeszerzési eljárások szabályosságát felügyelő és ellenőrző szervek, illetve az ajánlatkérő szervek hosszú távú elköteleződése szükséges a zöld közbeszerzési szempontok alkalmazása, illetve érvényesítése tekintetében, mely a résztvevők – elsősorban az ajánlatkérő szervek – képzését, ellenőrzését, támogatását is kell, hogy jelentse. Tehát a közbeszerzési szabályok jogi összetettsége és alkalmazásuk önkéntes jellege nem tudott hatékonyan hozzájárulni a zöld-környezetvédelmi szempontok alkalmazásával kapcsolatos tudás és ismeretek, valamint

<sup>21</sup> Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a tisztább és versenyképesebb Európát szolgáló, körforgásos gazdaságra vonatkozó új cselekvési terv (2020); 4. o. Elérhető: <https://bit.ly/3aLStfIO>.

<sup>22</sup> A tisztább és versenyképesebb Európát szolgáló, körforgásos gazdaságra vonatkozó új cselekvési terv uo. 6. o.

<sup>23</sup> Pouikli uo. 712. o.

<sup>24</sup> Pouikli uo. 713. o.

<sup>25</sup> Melon, L.: More than a nudge? Arguments and tools for mandating green public procurement in the EU. Sustainability 12, 1–

<sup>24</sup> (2020) 3. o. Elérhető: <https://bit.ly/3O9OQER>.

<sup>26</sup> Pouikli uo. 714. o.

az ajánlatkérő szervek gyakorlati tapasztalatainak bővüléséhez a zöld közbeszerzések területén.<sup>27</sup> Az ajánlatkérő szervezeteknek a zöld közbeszerzésekkel kapcsolatos hiányos tudása és tapasztalata, továbbá ebből fakadóan a zöld közbeszerzéshez való hozzáállásuk – illetve a szabályozás önkéntessége – meggátolja a zöld-környezetvédelmi szempontok elterjedését, annak ellenére is, hogy ténylegesen jelentős mennyiségű uniós segédanyag és jó gyakorlat áll az ajánlatkérő szervek rendelkezésére.<sup>28</sup> Az ajánlatkérő szervek a zöld közbeszerzési szempontok alkalmazásával nem boldogulnak, az elterjedés és alkalmazás szintje, a zöld közbeszerzési szempontokkal kapcsolatos tudás ágazati, földrajzi feltételek miatt elégtelen és emiatt fragmentált.<sup>29</sup> A zöld közbeszerzési szempontokkal kapcsolatos tudásnak és tudatosságnak az ajánlatkérő szervek szakember állománya tekintetében kulcsfontosságúnak kellene lennie a zöld közbeszerzési szempontok gyakori alkalmazása és elterjedése szempontjából, ugyanezek ezek hiánya ennek legfőbb akadálya az ilyen szempontokat nem alkalmazó ajánlatkérő szervek számára.<sup>30</sup> Megállapítható továbbá, hogy a tagállamok közötti gazdasági fejlettségéből fakadó különbségek szintén a zöld közbeszerzési szempontok gyakorlati alkalmazásának divergálásához vezetnek, hiszen a fejlettebb tagállamok esetében jól látható a zöld közbeszerzési szempontok alkalmazásának magasabb előfordulása a kevésbé fejlett tagállamokéhoz képest, továbbá a jobb állapotban lévő közigazgatási rendszerek illetve a regionális és helyi ajánlatkérő szervek jobban hajlanak a zöld szempontok alkalmazása felé.<sup>31</sup>

A közbeszerzés az egyik legfontosabb olyan, az uniós és a tagállami kormányzatok kezében lévő finanszírozási instrumentum, amellyel a politikai és stratégiai célkitűzések (jelen esetben a klíma- és fenntarthatósági célok) eléréséhez szükséges változások hatékony módon kikényszeríthetőek,<sup>32</sup> és amelyet a közbeszerzések fogyasztásban generált összege is alátámaszt.<sup>33</sup> Mindezek alapján az uniós jogalkotó számára a Zöld Megállapodásban, valamint az új Cselekvési Tervben megfogalmazott kötelezően alkalmazandó zöld-környezetvédelmi közbeszerzési szempontok, illetve beszerzési tárgyak esetében különböző célértékek bevezetése indokolt és szükséges e szempontok alkalmazásának és elterjesztésének elősegítése érdekében. A kötelező zöld közbeszerzési szempontok előírása elősegítheti a piaccal kapcsolatos információkhoz való hozzáférést, hozzájárulhat egyes beszerzési tárgyak esetében a standardizációhoz, és eloszthatja a jelenlegi jogi szabályozásból fakadó bizonytalanságokat, a közbeszerzési eljárások hatékonyabb lebonyolításához vezethet, továbbá elősegítheti a piaci kereslet és az innováció növekedését, kedvező hatást gyakorolhat a környezetbarát termékek és szolgáltatások árára és költségeire.<sup>34</sup> Természetesen a fentebbiekben is említett stratégiai dokumentumokból nem állapítható meg, hogy az uniós jogalkotó, hogyan és milyen módon, illetve terjedelemben kívánja a kötelező zöld közbeszerzési szempontokat előírni. A már említett kötelezően elérendő (minimum) célértékek bevezetése lehet az egyik olyan indirekt ösztönző, mely a tagállamokat és az ajánlatkérő szerveket rákényszeríti zöld közbeszer-

<sup>27</sup> Pouikli uo.

<sup>28</sup> Melon uo. 15. o.

<sup>29</sup> Melon uo. 15. o.

<sup>30</sup> Testa F., Annunziata E., Iraldo F., Frey M.: Drawbacks and opportunities of green public procurement an effective tool for sustainable production in Journal of Cleaner Production xxx (2014) 6. o.e Elérhető: <https://bit.ly/3PRnp4f>.

<sup>31</sup> Rosell J.: Getting the green light on green public procurement: Macro and meso determinants; Journal of Cleaner Production Volume 279, 10 January 2021, 9-10 o. 123710 Elérhető: <https://bit.ly/3yKkdOI>.

<sup>32</sup> Correia F., Howard M., Hawkins M., Pye A., Lamming R.: Low carbon procurement: An emerging agenda in Journal of Purchasing and Supply Management 19. (2013) 58. o. Elérhető: <https://bit.ly/3o6zAya>.

<sup>33</sup> Bratt C., Hallstedt S., K.-H. Robèrt, Broman G., Oldmark J.: Assessment of criteria development for public procurement from a strategic sustainability perspective in Journal of Cleaner Production 52. (2013) 315. o. Elérhető: <https://bit.ly/3AXC61p>.

<sup>34</sup> Melon uo. 16. o.

zési szempontok alkalmazására a beszerzéseikben.<sup>35</sup> Ez a módosított tiszta jármű irányelv<sup>36</sup> tekintetében már látható is, mivel az uniós jogalkotó szintén tagállami minimális célértékek elérésének rögzítésével kívánja motiválni a tagállamokat, illetve ezen irányelv hatálya alá tartozó ajánlatkérő szervezetek arra, hogy energiahatékony és tiszta gépjárművek beszerzésébe kezdjenek – a zöld közbeszerzési szempontok alkalmazásával – az irányelv szerinti célértékek elérése érdekében.

További lehetősége az uniós jogalkotónak a kötelező zöld közbeszerzési szempontok alkalmazására, hogy általános és speciális jogi kötelezettségeket épít be a jelenlegi közösségi közbeszerzési jogi szabályozásba, illetve a tagállamok szintén a saját közbeszerzési szabályozásaik vonatkozásában – összhangban az uniós szabályokkal – előírnak általános kötelezettségeket az ajánlatkérő szervezetek számára a zöld közbeszerzési szempontok alkalmazásával kapcsolatban. Uniós szinten általános kötelezettségként az Irányelv 18. cikk (2) bekezdésének pontosítása, egyértelműsítése lehetne az egyik ilyen pont, ugyanis a jelenlegi megfogalmazás alapján ajánlatkérő szervezetek számára nem kötelezettség, hanem lehetőség olyan intézkedések meghozatala, melyek a vonatkozó környezetvédelmi, szociális és munkajogi követelmények betartására vonatkozhatnak.<sup>37</sup> Szintén az Irányelv 18. cikk (2) bekezdéséhez kapcsolódóan az ajánlatkérő szervezetek által előírt ilyen követelményeknek a gazdasági szereplők általi megsértése magával vonhatná az 57. cikk (1) bekezdés szerinti kötelező kizárást a közbeszerzési eljárásból<sup>38</sup> – jelenleg az ilyen követelmények megsértése az 57. cikk (4) bekezdésében a diszkrecionálisan alkalmazandó kizáró okok között szerepelnek. Speciálisan kötelező feltételek alkalmazása szintén elősegíthetné a zöld közbeszerzési szempontok alkalmazásának elterjedését, mely speciális

kötelezettségek további közösségi ágazati jogszabályokban kerülhetnének elhelyezésre.

A zöld közbeszerzési szempontok alkalmazását segíthetné elő továbbá a szerződés tárgyához való kapcsolódásra vonatkozó hivatkozás törlése a közösségi irányelvi szabályozásból, mivel az objektivitást egyrészt a beszerzett áruk, szolgáltatások életciklusára való hivatkozás, valamint az életciklusköltség-számítás módszereknek uniós szinten való további fejlesztése is biztosíthatná, továbbá kifejezetten lehetővé kellene tenni ajánlatkérő szervezetek számára, hogy elvárhassák illetve megkövetelhessek az ajánlattevő gazdasági szereplőktől, hogy azok fenntarthatósági politikával rendelkezzenek (alkalmassági követelményként), mivel a jelenlegi szabályozás értelmében az ajánlatkérő szervezetek számára nem engedélyezhető, hogy megköveteljék az ajánlattevő gazdasági szereplőktől, meghatározott, a vállalat társadalmi vagy környezetvédelmi felelősségvállalásával kapcsolatos program meglétét.<sup>39</sup>

Az életciklusköltség-számítás módszerek széles körben való átültetése a gyakorlatba szintén egy fontos lépés lehetne a zöld közbeszerzési szempontok alkalmazásának előmozdításában. Az életciklusköltség számításnak az ökcímkekkel, szabványokkal való kombinációs alkalmazása átláthatóságot teremthetne és elősegíthetné a zöld és fenntartható közbeszerzési jó gyakorlatok megjelenését, különösen, ha az életciklusköltség számítás az ajánlatkérő szervezetek odaítélési szempontként alkalmaznák.<sup>40</sup> Ugyanakkor e módszernek a tényleges gyakorlatban való megvalósítása sok esetben bonyolult és időigényes feladat. Mindezekre tekintettel érdemes lehet a már egyébként létező, a Bizottság által kidolgozott életciklusköltség-módszerek mellett további, az egész Unióban alkalmazandó módszereket kidolgozni, valamint ezek alkalmazását meg-

<sup>35</sup> Melon uo. 16. o.

<sup>36</sup> A tiszta és energiahatékony közúti járművek használatának előmozdításáról szóló 2009/33/EK irányelv; Elérhető: <https://bit.ly/318YMIo>; valamint: A tiszta és energiahatékony közúti járművek használatának előmozdításáról szóló 2009/33/EK irányelv módosításáról szóló 2019/1161/EU irányelv; Elérhető: <https://bit.ly/3PB9XRC>.

<sup>37</sup> Pouikli uo. 717. o.

<sup>38</sup> Andhov – Caranta – Stoffel – Grandia – Janssen – Vornicu – Czarnezki – Gromnica – Tallbo – Martin-Ortega – Melon – Edman – Göthberg – Nohrstedt – Wiesbrock: Sustainability Through Public Procurement: The Way Forward – Reform Proposals (2020) 53. o.; Elérhető: <https://bit.ly/3o7SNj1>.

<sup>39</sup> Andhov – Caranta és tsai. uo. 53. o.

<sup>40</sup> Sönnichsen D. S., Clement J.: Review of green and sustainable public procurement: Towards circular public procurement in Journal of Cleaner Production 245. (2020) 16. o. Elérhető: <https://bit.ly/3cqW8XW>.

határozott termékek vonatkozásában kötelezővé tenni, illetve további útmutatókkal és segédanyagokkal támogatni és ösztönözni az ajánlatkérő szerveket e módszerek alkalmazására.<sup>41</sup> Az életciklusköltségszámítás-hoz kapcsolódóan akár bevezetésre, illetve módosításra kerülhetne az Irányelv 67. cikke szerinti odaítélési szempontokkal kapcsolatos szabályozás akként, hogy az odaítélési szempontok alkalmazása során hierarchizált struktúra jönne létre, értve ezalatt, az életciklusköltségszámítás-módszer alkalmazása elsődlegességének rögzítését a rendelkezések között<sup>42</sup> vagy kötelező elemként megjelenhetne az életciklusköltség-számítás módszerének kötelező beépítése az ökocímkék vonatkozásában, mely megkönnyítené az ajánlatkérő szervek számára az ilyen, a termék életciklusköltségét is figyelembe vevő ökocímkével ellátott termékek beszerzését.<sup>43</sup> Végül érdemes lehet a legalacsonyabb ár szem-

pontjának kivezetése és a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat szempontjának kizárólagossá tétele a közbeszerzési szabályozásban, mivel mindaddig amíg a legalacsonyabb ár szempont alkalmazásának lehetősége fennáll, addig az ajánlatkérő szervek vélelmezhetően inkább hajlamosak lesznek e szempontot alkalmazni a szerződés odaítélése során – ha erre lehetőségük van – minthogy a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat szempont alkalmazásával a zöld szempontokat érvényesítsék a közbeszerzési eljárásaikban.<sup>44</sup>

Végül, de nem utolsó sorban közbeszerzési szabályozási környezetben szükséges módosítások mellett elengedhetetlenül szükséges lenne továbbá uniós és tagállami szinten egyaránt kezdeményezéseket indítani az ajánlatkérő szervek szervezeti- és beszerzési kultúrájának formálása érdekében.<sup>45</sup>

---

<sup>41</sup> Pouikli uo. 718. o.

<sup>42</sup> Melon uo. 16. o.

<sup>43</sup> Czarnecki uo. 168.

<sup>44</sup> Pouikli uo. 718.

<sup>45</sup> Andhov – Caranta és tsai. uo. 50-51. o.

## Egy uniós bírósági ítélet tanulságai – Az Európai Unió Bíróságának a C-927/19. számú Klaipėdos ügyben hozott ítélete

### Lessons from an EU Court ruling – Judgment of the Court of Justice of the European Union in Case C-927/19, Klaipėdos

Dr. Várhomoki-Molnár Márta, Miniszterelnökség

DOI: 10.37371/KEP.2022.7.5

Címszavak: közbeszerzés, joggyakorlat, uniós joggyakorlat, előzetes döntéshozatali eljárás, üzleti titok

#### Absztrakt

A cikk az Európai Unió Bíróságának a C-927/19. sz., Klaipėdos ügyben hozott ítéletét mutatja be és elemzi abból a szempontból, hogy a Bíróság következtetései mennyiben gyakorolhatnak hatást a magyar közbeszerzési szabályozásra és joggyakorlatra.

#### Abstract

The article presents the judgment of the Court of Justice of the European Union in case C-927/19, Klaipėdos, and analyses the extent to which the Court's conclusions may have an impact on Hungarian legislation and public procurement practice.

Az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Bíróság vagy EUB) a C-927/19. számú, Klaipėdos ügyben<sup>1</sup> 2021. szeptember 7-én hirdetett ítéletet. Az ügyben a Bíróság nagytanácsban járt el, és ítéletében több olyan elvi kérdéssel is foglalkozott, amely a hazai jogra is hatást gyakorolhat. Az ügy jelentőségét elsősorban az üzleti titok és más bizalmas információk közbeszerzésekben történő kezelése kapcsán emelik ki,<sup>2</sup> de az a hiánypótlás, az alkalmasság és a kizáró okok szabályainak alkalmazása tekintetében is tartalmaz fontos megállapításokat.

*Az előzetes döntéshozatali eljárás alapjául szolgáló ügy tényállása*

A litván Klaipėda régió regionális hulladékkezelő központja uniós nyílt közbeszerzési eljárást indított települési hulladék gyűjtésével és szállításával kapcsolatos szolgáltatások nyújtására irányuló közbeszerzési szerződés odaítélése céljából.

Az ajánlatkérő a műszaki leírásban előírta, hogy a szolgáltatónak a települési hulladék begyűjtésére szolgáló olyan járműveket kell majd használnia, amelyek legalább az Euro 5 szabványnak megfelelnek, és amelyek folyamatosan működő globális helymeghatározó rend-

szerrel (GPS) rendelkeznek, lehetővé téve az ajánlatkérő szerv számára, hogy meghatározza a jármű pontos helyét és pontos útvonalát. A felhívás az ajánlattevők műszaki és szakmai, valamint gazdasági és pénzügyi alkalmasságáról is rendelkezett. E tekintetben előírta, hogy minden ajánlattevőnek igazolnia kell, hogy a vegyes települési hulladék begyűjtésével és szállításával kapcsolatos tevékenység gyakorlása során az elmúlt három üzleti évben, vagy – amennyiben ezt a tevékenységet kevesebb mint három üzleti év óta végzi – nyilvántartásba vételének időpontja óta elért átlagos éves nettó árbevétele nem alacsonyabb 200 000 eurónál.

Az ajánlatkérő három ajánlatot kapott, köztük a „Klaipėdos autobusų parkas” UAB, a „Parsekas” UAB és a „Klaipėdos transportas” UAB gazdasági szereplőkből álló konzorcium (a továbbiakban: konzorcium) ajánlatát. Az ajánlatkérő 2018. november 29-én értesítette az ajánlattevőket, hogy a konzorcium lett a nyertes ajánlattevő, az Ecoservice társaság ajánlatát pedig a második helyre rangsorolta. Miután az Ecoservice hozzáférést kért a konzorcium ajánlatához, 2018. december 6-án az ajánlatkérő azt tette lehetővé, hogy a nyertes ajánlatban foglalt, nem bizalmas információk-

<sup>1</sup> A Bíróság C-927/19. számú, UAB „Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras” kontra UAB „Ecoservice Klaipėda” és társai ügyben 2021. szeptember 7. napján hozott ítélete, ECLI:EU:C:2021:700.

<sup>2</sup> Az ügy elemzésével foglalkozott Kenessey, Réka: Az üzleti titok védelme és a hatékony jogorvoslatához való jog közötti egyensúly megteremtésének alapelvei, illetve a közös ajánlattétel egyes aspektusai. Az Európai Unió Bírósága által a C-927/19. Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras ügyben 2021. szeptember 7-én hozott ítélet. In: Közbeszerzési Jog 2022/1. (Jogtár Online).

hoz hozzáférjen. Ezt követően az Ecoservice panaszt nyújtott be az ajánlatkérőhöz a közbeszerzési eljárás eredményének vitatása céljából, mivel állítása szerint a konzorcium egyetlen tagja sem teljesíthetett egyes települési hulladék begyűjtésére és szállítására vonatkozó szerződéseket 200 000 euró összegben az előző három évben, valamint a konzorcium nem rendelkezik a megkövetelt műszaki alkalmassággal sem. 2018. december 17-én az ajánlatkérő elutasította a panaszt.

Az Ecoservice keresetet nyújtott be a Klaipėda megyei bíróság előtt, amely arra vonatkozó kérelmet is tartalmazott, hogy hozzáférhessen a konzorcium ajánlatához és az ajánlatkérő és a konzorcium közötti üzenetváltásokhoz. Az ajánlatkérő tájékoztatta a bíróságot, hogy az Ecoservice által benyújtott panasz kivizsgálásakor felvilágosítást kért a konzorciumtól korábbi szerződéseivel kapcsolatban, a konzorcium pedig az információk átadásakor jelezte azok bizalmas jellegét. Az ajánlatkérő a bíróságnak benyújtotta a konzorcium ajánlatát és az ahhoz csatolt további dokumentumokat, de kérte, hogy a bizalmas információkhoz az Ecoservice számára ne biztosítsanak hozzáférést. Az elsőfokon eljáró litván bíróság helyt adott az ajánlatkérő kérésének és elutasította az Ecoservice indítványait az összes ügyirathoz való hozzáférés iránt. Miután megállapította, hogy a konzorcium rendelkezik a megkövetelt képességekkel, az ügy érdemét tekintve is elutasította a keresetet. A megyei bíróság ítéletét az Ecoservice fellebbezése nyomán eljáró litván fellebbviteli bíróság 2019. május 30-i ítéletében hatályon kívül helyezte és elrendelte, hogy az ajánlatkérő folytassa le az ajánlatok újbóli értékelését. Az ajánlatkérő ezzel a döntéssel szemben Litvánia Legfelsőbb Bíróságához fordult felülvizsgálati kérelemmel. Az Ecoservice ebben az eljárásban is hozzáférést kért az elsőfokú bírósághoz benyújtott, bizalmasnak minősített dokumentumokhoz (a kereskedelmi szempontból érzékeny információk kitakarásával). A litván legfelsőbb bíróság felfüggesztette eljárását és tizenegy kérdést intézett az EUB-hoz, amelyek az alkalmassági követelmények teljesítésére, az ajánlatkérőknek megküldött információk bizalmaságának védelmével kapcsolatban az ajánlatkérőket terhelő kötelezettségek pontos tartalmára, e kötelezettségek és a hatékony bírói jogvédelem közötti kapcsolatra, valamint a kizáró okok alkalmazásával kapcsolatos egyes kérdésekre vonatkoztak.

*A pénzügyi alkalmassági követelményekkel összefüggő megállapítások*

Az előterjesztő bíróság első két kérdése az adott tevékenység gyakorlásából szerzett árbevételi előírással összefüggő értelmezési problémákra vonatkozott. Az első kérdésre válaszolva a Bíróság tisztázta, hogy a közbeszerzési szerződéssel érintett tevékenységi területen szerzett átlagos éves árbevétel bizonyítására irányuló kötelezettség a gazdasági és pénzügyi helyzetre vonatkozó alkalmassági követelményt (az uniós terminológia szerint kiválasztási szempontot) jelent, és nem a gazdasági szereplők adott szakmai tevékenység végzésére való képessége vagy műszaki-szakmai alkalmasságának vizsgálata körébe tartozik.

Második kérdésként a Bíróság azt vizsgálta, hogy ha az ajánlatkérő a szerződés szerinti tevékenységből származó minimális árbevétel-követelményt ír elő, a gazdasági szereplő mikor hivatkozhat olyan árbevételre, amelyet egy konzorcium tagjaként szerzett, szükséges-e az, hogy a gazdasági szereplő a korábbi szerződés keretében ténylegesen hozzájárult az adott tevékenység megvalósításához. A Bíróság ezzel kapcsolatban kiemelte, hogy eltérően kell megítélni azt a helyzetet, amikor a teljes éves árbevételhez kötődik az alkalmassági követelmény, és azt, amikor kifejezetten a szerződés szerinti területen szerzett árbevételt ír elő az ajánlatkérő. A 2014/24/EU irányelv 58. cikkének (3) bekezdéséből következik, hogy amikor az ajánlatkérők meghatározzák azokat a feltételeket, amelyek garantálni tudják, hogy a gazdasági szereplők rendelkeznek a közbeszerzési szerződés teljesítéséhez szükséges gazdasági és pénzügyi kapacitással, dönthetnek annak megkövetelése mellett, hogy a gazdasági szereplőknek minimális teljes éves árbevétellel, vagy a szóban forgó közbeszerzési szerződés szerinti területen meghatározott minimális árbevétellel kell rendelkezniük, illetve e két követelményt kombinálhatják is. Ha az ajánlatkérő kizárólag a meghatározott minimális éves árbevétellel kapcsolatos feltételt írta elő, akkor nem kell vizsgálni, hogy a gazdasági szereplő a korábbi konzorciális teljesítés során végzett-e olyan tevékenységet, amelynek vonatkozásában a folyamatban lévő eljárásban bizonyítani kívánja gazdasági és pénzügyi helyzetét. Ezzel szemben amennyiben az ajánlatkérő megkövetelte, hogy a közbeszerzési szerződés szerinti területen meghatározott minimális árbevétellel kell rendelkezni, ez a

követelmény a Bíróság szerint kettős cél elérésére irányul. Az ilyen követelmény ugyanis a gazdasági szereplők gazdasági és pénzügyi helyzetének igazolására irányul, de hozzájárul technikai és szakmai alkalmasságuk bizonyításához is. Az ítélet szerint ebből következik, hogy gazdasági és pénzügyi helyzetének bizonyítása céljából a gazdasági szereplő egy közbeszerzési eljárás keretében csak akkor hivatkozhat egy korábbi konzorcium tagjaként szerzett bevételeire, ha az érintett korábbi szerződés keretében ténylegesen hozzájárult a konzorcium a közbeszerzési eljárás tárgyához hasonló és az ajánlatkérő által megjelölt tevékenységének megvalósításához.

*A pénzügyi alkalmassági követelményekkel összefüggő tanulságok*

A pénzügyi-gazdasági és a műszaki-szakmai alkalmassági követelmények közötti megkülönböztetés jelentőségét az adja, hogy a közbeszerzési irányelvek és ennek megfelelően a 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) is eltérő követelményeket kapcsol a különböző típusú követelményekhez azzal összefüggésben, hogy azok igazolása hogyan viszonyul a teljesítésben való szerepvállaláshoz, illetve milyen feltételekkel lehetséges más szervezetek kapacitásaira hivatkozni a követelményeknek való megfelelés céljából.<sup>3</sup> A megkülönböztetés – ahogyan az ítélet rámutat – abból a szempontból is releváns, hogy egy korábbi, konzorcium tagjaként történt teljesítés hogyan mutatható be egy későbbi eljárásban az alkalmasság igazolása érdekében.

A Bíróság a Klaipėdos ügyben úgy ítélte meg, hogy bár a valamely – a közbeszerzési szerződéshez hasonló területen szerzett – tevékenységhez kapcsolt minimális árbevételi előírás pénzügyi-gazdasági alkalmassági követelmény, de valójában kettős célja van, és az hozzájárul a műszaki-szakmai képességek alátámasztásához is. Az ítélet szerint ezért az ilyen előírásnak történő megfelelés a korábbi konzorciális teljesítés figyelembe vehetősége szempontjából ugyanúgy ítélt-

tő meg, mint amikor a műszaki-szakmai alkalmasság keretében korábbi teljesítések igazolásáról van szó. Utóbbi körben a Bíróság a C-387/14. sz., Esaprojekt ügyben már kimondta, hogy „ha valamely gazdasági szereplő vállalkozások olyan csoportjának tapasztalataira hivatkozik, amelynek tagja volt, ezt a tapasztalatot e gazdasági szereplő konkrét részvételének, tehát azon tényleges hozzájárulásának viszonylatában kell értékelni, amelyet egy meghatározott közbeszerzési szerződés keretében az említett csoporttól megkövetelt tevékenység gyakorlásához nyújtott. Ugyanis, (...) a gazdasági szereplő valójában nem pusztán azon tény által szerez tapasztalatot, hogy vállalkozások csoportjának a tagja, az e csoportnak nyújtott hozzájárulásától függetlenül, hanem kizárólag azért, hogy közvetlenül részt vesz azon szerződés legalább egy részének teljesítésében, amely szerződés egészének teljesítése e csoport feladata. Ebből az következik, hogy a gazdasági szereplő az ajánlatkérő szerv által megkövetelt tapasztalat jogcímén nem hivatkozhat vállalkozások valamely csoportjának más tagjai által nyújtott olyan szolgáltatásokra, amelyek megvalósításában nem vett ténylegesen és konkrétan részt.”<sup>4</sup> A Bíróság a Klaipėdos ügyben hivatkozott az Esaprojekt ügyben hozott ítéletre, és a korábbi konzorciális teljesítés figyelembevétele szempontjából azonosan kezelte a konkrét tevékenységhez kapcsolódó árbevétel és a referenciák előírását: mindkettőnél követelmény a tényleges hozzájárulás az érintett tevékenység nyújtásához. Kérdésként merülhet fel a gyakorlatban, hogy milyen mértékű részvétel szükséges a Klaipėdos ügyben említett „tényleges hozzájárulás” megvalósulásához, elég lehet-e ehhez akár egy kis mértékű részvétel is.<sup>5</sup> A Bíróság a referenciák tekintetében az Esaprojekt ügyben *tényleges és konkrét részvételre*, valamint a szerződés *legalább egy részének* teljesítésében való *közvetlen* részvételre utalt, amelyek lehetővé teszik azt a tapasztalatszerzést, amely alátámasztja, hogy később az alkalmasság igazolása körében hivatkozhatson az adott szerződésre a gazdasági szereplő.

<sup>3</sup> Lásd a Kbt. 65. § (8)-(9) bekezdéseit.

<sup>4</sup> A Bíróság C-387/14. számú, Esaprojekt ügyben 2017. május 4-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2017:338, az ítélet 62-64. pontjai.

<sup>5</sup> Taylor, Jonathan: An illustration of confidentiality rules, contract-specific turnover requirements and proportionality in applying exclusions: Klaipėdos Regiono Atlieku Tvarkymo Centras UAB (C-927/19): case comment, Public Procurement Law Review 2022 p. NA4-NA12.

A hazai jog az előbbi kérdésre a referenciák tekintetében ad kifejezett szabályt,<sup>6</sup> a 321/2015. (X.30.) Korm. rendeletben a konzorciális teljesítések későbbi figyelembevételére 2016-ban bevezetett és jelenleg is hatályos szabályt az alkalmazás nehézsége és az ismertett uniós bírósági gyakorlat tükrében azonban álláspontunk szerint indokolt lenne felülvizsgálni.

*A járművekre vonatkozó műszaki követelmény jogi minősítésére és a hiánypótlás lehetőségére vonatkozó ítéleti megállapítások*

A Klaipėdos ügyben a litván legfelsőbb bíróság harmadik kérdése arra irányult, hogy a hulladékgyűjtésre szolgáló járművekre vonatkozó, korábban ismertett előírások a 2014/24/EU irányelv mely szabályainak hatálya alá tartoznak: a műszaki-szakmai alkalmassági feltételekre, a műszaki leírásra és/vagy a szerződés teljesítésére vonatkozó feltételekre irányadó szabályok alkalmazandóak-e. A kérdés hátterét jelenti, hogy a litván jognak az ítéletben ismertett, a hiánypótlásra vonatkozó szabályai (ideértve a pótlás, kiegészítés és pontosítás eseteit is) különbséget tettek a hiánypótlás lehetőségével kapcsolatban attól függően, hogy milyen ajánlati elemről van szó. Így a hiánypótlást különösen a kizáró okok és alkalmassági követelmények tekintetében tették általában lehetővé, míg a szerződés tárgyához és a teljesítési feltételekhez kapcsolódó ajánlati elemeknél jóval szűkebb kereteket szabtak, nem tették lehetővé azok módosítását, ha az ajánlat ennek eredményeként válna megfelelővé. A Bíróság meglátása szerint a litván bíróság kérdése lényegében arra vonatkozott, hogy valamely, a hirdetményben szereplő műszaki előírásra lehet-e egyidejűleg alkalmazni a 2014/24/EU irányelvnek a műszaki-szakmai alkalmassági feltételekre, a műszaki leírásra és a szerződés teljesítésére vonatkozó feltételekre irányadó szabályait. A Bíróság az irányelvi szabályok elemzésével rámutatott, hogy egy, az ügyben alkalmazotthoz hasonló előírás, amely a járművek szennyezőanyag-kibocsátását (Euro 5 szabvány) és GPS jeladóval

való felszerelést követelt meg, egyaránt minősülhet műszaki-szakmai alkalmassági feltételként, lehet a műszaki leírás része és a szerződés teljesítésére vonatkozó feltétel. A Bíróság utalt arra is, hogy az előbbi jogintézményeknek vannak bizonyos jellegadó vonásai. Alkalmassági követelményekként akkor értelmezhetőek ezek az előírások, ha „kifejezetten olyan kapacitásokként írják elő, amelyek esetében az ajánlattevőknek bizonyítaniuk kell, hogy azokkal rendelkeznek, vagy hogy azokkal – a szerződés teljesítése céljából – észszerű időben rendelkezni fognak (...)”<sup>7</sup>. A szerződés teljesítésével kapcsolatos feltételeknek a szerződés odaítélésének időpontjában a nyertes ajánlattevőnek még nem kell megfelelnie.<sup>8</sup> A Bíróság megjegyezte azt is, hogy az irányelvi szabályokkal általában nem ellentétes az, hogy a szerződésben említett szolgáltatások nyújtása céljából alkalmazandó gépjárművek bizonyos műszaki jellemzőit előírják, ha a közbeszerzési alapelveket tiszteletben tartják.

A Bíróság ezt követően vizsgálta, hogy a szóban forgó előírások minősítése hatással lehet-e a benyújtott ajánlatok helyesbítésének és kijavításának lehetőségére. A 2014/24/EU irányelvnek a hiánypótlásra vonatkozó 56. cikke (3) bekezdésének értelmezéséhez felidézte korábbi ítélezési gyakorlatát, egyúttal megállapítva, hogy az analógia útján a hatályos rendelkezések értelmezéséhez is irányt mutat. Ezen ítélezési gyakorlat szerint egyrészt az ajánlatkérőnek szigorúan tartania kell magát azokhoz a feltételekhez, amelyeket saját maga határozott meg, ezért az ajánlattételre kifejezetten megkövetelt dokumentumok nem pótolhatóak, másrészt a hiánypótlás nem eredményezheti azt, hogy az érintett ajánlattevő olyan ajánlatot tegyen, amely valójában újnak minősül.<sup>9</sup> A Bíróság ezt követően arra a következtetésre jutott, hogy az ajánlatkérő azon jogának terjedelme, hogy megengedje az eredeti ajánlat kiegészítését vagy pontosítását, a 2014/24/EU irányelv 56. cikkének (3) bekezdésében szereplő rendelkezések – különösen az egyenlő bánásmód elvének követel-

<sup>6</sup> 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet a közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról, 22. § (5) bekezdése.

<sup>7</sup> Az ítélet 86. pontja.

<sup>8</sup> Az ítélet 89. pontja.

<sup>9</sup> A Bíróság C-599/10. sz., SAG ELV Slovensko és társai ügyben 2012. március 29-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2012:191, az ítélet 40. pontja; a Bíróság C-336/12. sz., Manova ügyben 2013. október 10-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2013:647, az ítélet 36. és 40. pontjai, C-523/16 és C-536/16. sz., MA. T. I. SUD és Duemme SGR ügyben 2018. február 28-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:2018:122, az ítélet 51. és 52. pontjai.



ményeire figyelemmel történő – tiszteletben tartásától, nem pedig attól függ, hogy a szóban forgó előírásokat műszaki-szakmai alkalmassági követelménynek, műszaki leírásnak vagy teljesítési feltételnek minősítik-e. Az ítélet az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésre válaszul azt is kimondta, hogy a 2014/24/EU irányelv 58. cikkének (4) bekezdését, valamint 42. és 70. cikkét akként kell értelmezni, hogy azokat egyidejűleg lehet alkalmazni a hirdetményben szereplő valamely műszaki előírásra.<sup>10</sup>

*Tanulságok a járművekre vonatkozó műszaki követelmény jogi minősítése és a hiánypótlás lehetősége kapcsán*

Az a megállapítás, amely szerint a teljesítéshez használt járművekre vonatkozó követelmények egyaránt megjelenhetnek alkalmassági követelményként, műszaki leírásnak vagy teljesítési feltételként, attól függően, hogy azokat az ajánlatkérő milyen módon írta elő, önmagában nem jelentene újdonságot, sőt, álláspontunk szerint értékelési szempontok körében is megjelenhet ilyen jellemző, amennyiben az a teljesítés jobb minőségét vagy kedvezőbb környezeti hatásait fejezi ki és nem a teljesítésre való képességet. Meglepőnek látjuk azonban, hogy a Klaipėdos ítéletben a Bíróság úgy foglalt állást, hogy egyetlen feltétel akár egyidejűleg felfogható lehet alkalmassági követelménynek, műszaki leírásnak vagy szerződés teljesítési követelménynek is.<sup>11</sup> Bár maga az ítélet is megfogalmazza, hogy a teljesítési feltételek jellemzője, hogy az odaítéléskor azoknak még nem kell megfelelni, az alkalmassági követelmények tekintetében is megjelenik az a fordulat, hogy az abban megfogalmazott elvárásokkal az ajánlattevő az ajánlattételkor adott esetben nem feltétlenül rendelkezik, csak ésszerű időben rendelkezni fog. Ebben a megközelítésben valóban elmosódnak a határok az alkalmassági követelmények, a műszaki leírás elemei és a szerződés teljesítési feltételek között. Álláspontunk szerint ez egy nagyon rugalmas megközelítés a Bíróság részéről és összes-

ségében valószínűleg az egyszerűsítést szolgálja az a gondolat, hogy nem tulajdonít feltétlen jelentőséget egy követelmény pontos közbeszerzési jogi minősítésének. A Klaipėdos ítélet sem állítja azt, hogy az említett jogintézmények közé minden szempontból egyenlőségjelet lehet tenni és soha ne lenne jelentősége az azok közötti eltéréseknek – az arányosság elve vagy az egyenlő bánásmód elve szempontjából is értékelhető lehet például, ha valamely követelménynek megfelelést nem kell már az ajánlatban igazolni –, inkább csak arra utal, hogy egy, az adott esetben alkalmazotthoz hasonló előírás előfordulhat, hogy akár mindegyik kategóriába besorolható. Fontos azt is hangsúlyozni, hogy ez a rugalmasság, ha az ítélezési gyakorlat folytatja ezt a megközelítést, csak a műszaki alkalmasság - műszaki leírás - szerződés teljesítési feltételek körébe tartozó tényezők „átjárhatóságára” vonatkozhat, a Bíróság állandó gyakorlata az értékelési szempontok és az alkalmassági követelmények, és egyúttal az ezek keretében figyelembe vehető körülmények között szigorú megkülönböztetést tesz, kiemelve, hogy azokra eltérő szabályok vonatkoznak és azoknak eltérő a célja.<sup>12</sup> E két kategória között egyedül a teljesítés minőségét befolyásoló, a teljesítést végző személyi állomány szervezettsége és kvalitásai körében oldotta fel a szabályozás és kicsivel később a Bíróság a szigorú elkülönítést.<sup>13</sup>

A hiánypótlás lehetősége kapcsán a Bíróság funkcionális megközelítéssel állapítja meg, hogy valamely ajánlati elem hiánypótolhatósága nem attól függ, hogy az alkalmasság, a műszaki leírás vagy a szerződés teljesítésének feltételei között veszik-e figyelembe. A litván jogalkotó ugyan – a magyar Kbt. 71. §-ához hasonlóan – próbált konkrétan fogódzót adni annak értelmezéséhez, hogy mely ajánlati elemek változása minősülhet olyan jelentősnek, amely már új ajánlat benyújtását jelenti és ezért sérti az egyenlő bánásmód elvét, a Bíróság most kimondta, hogy ez a megközelítés

<sup>10</sup> Az ítélet 95. pontja.

<sup>11</sup> Az ítélet különböző nyelvi változatai is megerősítik, hogy egyidejűleg („gleichzeitig”, „simultaneously”) tartja alkalmazhatónak a bíróság e jogintézmények szabályait ugyanazon műszaki előírásra.

<sup>12</sup> A Bíróság C-31/87. sz, Beentjes ügyben 1988. szeptember 20-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:1988:422, a Bíróság C-532/06. sz., Lianakis és társai ügyben 2008. január 24-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2008:40, A Bíróság C-315/01. sz, Gesellschaft für Abfallentsorgungs-Technik GmbH (GAT) v Österreichische Autobahnen und Schnellstraßen AG (ÖSAG) 2003. június 19-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2003:360.

<sup>13</sup> A 2014/24/EU irányelv 67. cikk (2) bekezdés b) pontja; A 2014/24/EU irányelv hatálya alá még nem tartozó szerződések tekintetében a Bíróság C-601/13. sz., Ambisig ügyben 2015. március 26-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:2015:204.

téves. Valószínűleg ebből levonható az a következtetés, hogy például az alkalmasság körébe tartozó adatok jelentős mértékű hiánya is elérheti azt a szintet, hogy annak utólagos pótlása uniós jogi megközelítésben már felveti az egyenlő bánásmód elvének sérelmét. Sajnos azonban az ítélet nem adott további útmutatást arra vonatkozóan, hogy az adott esetben vitatott információk pótlását hogyan lehetne értékelni az egyenlő bánásmód elvének tiszteletben tartása szempontjából.

*Az ajánlatkérők bizalmas információk védelmére vonatkozó kötelezettségéről szóló ítéleti megállapítások*

Az ajánlatokban található bizalmas információk védelmével kapcsolatban a Bíróság elsőként azt a kérdést tárgyalta, hogy az ajánlatkérőnek azon határozata, amely megtagadja egy gazdasági szereplő részvételi jelentkezésében vagy ajánlatában szereplő bizalmasnak tekintett információk versenytárs gazdasági szereplővel való közlését, a vonatkozó jogorvoslati irányelv alapján megtámadható aktus-e. A 89/665/EGK irányelv 1. cikke (1) bekezdésének negyedik albekezdéséből következik, hogy a tagállamoknak minden szükséges intézkedést meg kell tenniük annak biztosítására, hogy a 2004/24/EU irányelv hatálya alá tartozó szerződések tekintetében az ajánlatkérő által hozott döntésekkel szemben az irányelvben meghatározott feltételeknek megfelelően hatékonyan és a lehető leggyorsabban jogorvoslat legyen igénybe vehető azon az alapon, hogy ezek a döntések megsértették a közbeszerzésre vonatkozó közösségi jogot vagy az e jogot átültető nemzeti jogszabályokat. Mivel a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint az „ajánlatkérő szervek által hozott döntések” fogalmát tágan kell értelmezni,<sup>14</sup> a jogorvoslati irányelvek szabályai szerint megtámadható döntések jellege és tartalma tekintetében nem érvényesül korlátozás. Az ajánlatkérőnek a bizalmas információk közlését megtagadó határozata ezért a jogorvoslati irányelvi szabályok szerint megtámadható döntést képez, és az irányelv értelmében a tagállamok e határozat tekintetében is megkövetelhetik, hogy a keresetet megelőzően először az ajánlatkérőhöz kelljen fordulni jogorvoslatért.

Az ajánlatkérők bizalmas információk védelmére vonatkozó kötelezettsége kapcsán a Bíróság a 2014/24/EU irányelv vonatkozó rendelkezéseinek<sup>15</sup> megfelelő értelmezéséhez előjáróban több elvi jellegű kijelentést tett. Felidézte, hogy a közbeszerzésre vonatkozó uniós szabályok elsődleges célja a tisztességes verseny megnyitása valamennyi tagállamban, és e cél elérése érdekében fontos, hogy az ajánlatkérők ne közöljenek a közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos olyan információkat, amelyek tartalmát – akár a folyamatban lévő közbeszerzési eljárásban, akár későbbi közbeszerzési eljárásokban – a verseny torzítására lehet felhasználni. Ezen túlmenően a közbeszerzési eljárás keretében a valamely ajánlattevő ajánlatát elutasító határozat indokolására irányuló, az irányelvben rögzített kötelezettség nem azt jelenti, hogy az ajánlattevőnek teljes körű információkkal kellene rendelkeznie az ajánlatkérő által kiválasztott ajánlat jellemzőit illetően. Mivel ugyanis a közbeszerzési eljárások az ajánlatkérők és a gazdasági szereplők közötti bizalmi kapcsolaton alapulnak, a közbeszerzési eljárásban ezen utóbbiaknak anélkül kell tudniuk közölni az ajánlatkérő szervekkel minden hasznos információt, hogy attól tartanának, hogy az ajánlatkérő olyan adatokat közölnek harmadik személyekkel, amelyeknek a felfedése kárt okozhat számukra.<sup>16</sup> Az ítélet szerint ezért az az ajánlatkérő, amelyhez valamely gazdasági szereplő az azon versenytárs ajánlatában szereplő, bizalmasnak tekintett információk közlése iránti kérelemmel fordult, amely versenytársnak a közbeszerzési szerződést odaítélték, főszabály szerint nem közölheti ezeket az információkat.

A Bíróság azonban azt is kiemelte, hogy az ajánlatkérő nem támaszkodhat pusztán az ajánlattevő állítására az információk bizalmas jellegének megállapításakor. A gazdasági szereplőnek igazolnia kell azon információk valóban bizalmas jellegét, amelynek felfedését ellenzi, például annak bizonyításával, hogy ezek az információk műszaki vagy kereskedelmi titkokat tartalmaznak, hogy azokat a verseny torzítására lehet felhasználni,

<sup>14</sup> A Bíróság C-391/15. sz., Marina del Mediterraneo és társai ügyben 2017. április 5-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2017:268, az ítélet 26. és 27. pontjai.

<sup>15</sup> A 2014/24/EU irányelv 21. cikkének (1) bekezdése, 50. cikk (4) bekezdése, 55. cikk (2) bekezdés c) pontja és (3) bekezdése.

<sup>16</sup> Az ítélet 115-116. pontjai.

illetve hogy felfedésük számára kárt okozhat.<sup>17</sup> Ebből következik, hogy ha az ajánlatkérőnek kételye van az információk bizalmas jellege kapcsán, mielőtt azokhoz hozzáférést engedne az azt kérelmező számára, köteles biztosítani az érintett ajánlattevőnek, hogy további bizonyítékokat nyújtson be.

Az ajánlatkérő kötelezettsége annak biztosítása, hogy az ajánlatban szereplő információk versenytársak általi megismerése kapcsán hozott döntése megfeleljen a jogszabályoknak. Az ajánlatkérőknek tiszteletben kell tartania a megfelelő ügyintézés elvét, amely az uniós jog általános elve. Ez magában foglalja az ajánlatkérők döntéseinek indokolására vonatkozó kötelezettséget, amely az érintettek jogvédelme és a döntések bírósági felülvizsgálhatósága szempontjából is jelentős. A gazdasági szereplők által közölt bizalmas információk felfedése 2014/24/EU irányelv 21. cikkének (1) bekezdésében kimondott tilalmának a megfelelő ügyintézés elvével való egyensúlyba állítása céljából – amely utóbbiból az indokolási kötelezettség ered – az ajánlatkérőnek egyértelműen meg kell jelölnie azokat az indokokat, amelyek miatt úgy véli, hogy bizalmasak azok az információk – vagy legalábbis egy részük –, amelyekhez hozzáférést kérnek.<sup>18</sup> Az ítélet ugyanakkor azt is elismerte, hogy az ajánlattal kapcsolatos elegendő információ hiányában a versenytársak a gyakorlatban nem tudnak élni a hatékony jogorvoslathoz való, az uniós jog által biztosított jogukkal. Az ajánlatkérőnek ezért nemcsak indokolnia kell a bizonyos adatok bizalmasként való kezelésével kapcsolatos döntését, hanem semleges módon közölnie is kell ezen adatok alapvető tartalmát – még konkrétabban a döntésének és a nyertes ajánlatnak a meghatározó aspektusaira vonatkozó adatok tartalmát – az azokat kérő ajánlattevővel, mégpedig a lehető legteljesebb mértékben, egyúttal azonban fenntartva azon adatok bizalmas jellegét, amelyek védelme indokolt. Az ajánlatkérő a gazdasági szereplők bizalmasnak tekintett információi védelme, az indokolási kötelezettség és a hatékony jogorvoslathoz való jog figyelembevételével egy összefoglalót közzölhet a részvételi jelentkezésekről vagy ajánlatokról, a bizalmas információk közzélése nélkül, és ennek érde-

kében a nyertes ajánlattevőt is felhívhatja az érintett dokumentumok nem bizalmas változatának benyújtására.

*Tanulságok az ajánlatkérők bizalmas információk védelmére vonatkozó kötelezettsége kapcsán*

A Klaipėdos ítélet jelentőségét elsősorban az adja, hogy a Bíróság számos elvi jellegű kérdést tisztázott azzal kapcsolatban, hogy a közbeszerzések körében hogyan kell az ajánlatkérőnek az ajánlattevők bizalmas adatait kezelnie. Az ítélet egyértelműen állást foglalt arról, hogy – amellett, hogy a gazdasági szereplőknek igazolniuk kell az információk valóban bizalmas jellegét – az információk kiadhatóságáról vagy annak megtagadásáról a döntés felelőssége az ajánlatkérőt terheli, amely döntése közbeszerzési jogorvoslati úton támadható. A hozzáférés megtagadásáról hozott döntésében az ajánlatkérő köteles indokolni, hogy miért tartja bizalmasnak az érintett információkat. Ezen felül azonban az ajánlatkérőt további kötelezettségként terheli, hogy semleges módon – megőrizve a bizalmas információkat – tájékoztatást is adjon ezen adatok alapvető tartalmáról.

A hazai jogban a Kbt. 44. §-ának megszületését megelőzően szintén vitás volt, hogy az ajánlatkérő kompetenciájába tartozik-e az ajánlatokban üzleti titokként jelölt tartalom bizalmas jellegének megítélése, adott esetben felülbírálata.<sup>19</sup> A Kbt. hatályos szabályai már úgy rendezik ezt a kérdést, hogy az a Klaipėdos ítélet következtetéseivel is összhangban áll. A Kbt. 44. §-ának szabályaiban ugyanakkor láthatóan hangsúlyosabb értéként jelenik meg a versenytársak jogorvoslathoz való joga és a közbeszerzésekkel kapcsolatos információk nyilvános hozzáférhetősége, mint a Bíróság ítéletében, amely utóbbi a bizalmas gazdasági adatok védelmét helyezi előtérbe. (Igaz, a Kbt. 45. §-ában az iratbetekintés feltételei ezt némileg ellensúlyozni igyekeznek a visszaélésszerű adatkérésekkel szembeni szabályokkal.) Miután a 2014/24/EU irányelv 21. cikkének (1) bekezdése a bizalmas információk közzelésének tilalmára vonatkozó ajánlatkérői kötelezettség kapcsán kifejezetten utal arra, hogy a nemzeti jogszabályok attól eltérhetnek, feltehetően a nemzeti jogalkotó

<sup>17</sup> Az ítélet 117. pontja

<sup>18</sup> Az ítélet 122. pontja.

<sup>19</sup> Lásd a korábbi gyakorlathoz a Kúria „a közbeszerzésekkel kapcsolatos ítélkezési gyakorlat” vizsgálati tárgykorre felállított joggyakorlat-elemző csoportja által készített Összefoglaló véleményt. pp. 102-111. Elérhető: <https://bit.ly/3yF58Qw> (2022. június 30.).

rendelkezik mozgástérrel az adatok hozzáférhetőségének harmadik személyek számára szélesebb hozzáférést engedő szabályozására, kérdés azonban, hogy a Klaipėdos ítélet egyes elvi megállapításai fényében mekkora lehet ez a mozgástér. A Bíróság álláspontjával összhangban áll az a törvényi előírás, hogy az ajánlattevőknek indokolással kell alátámasztania az ekként elkülönített információk üzleti titok jellegét.<sup>20</sup> Az ítélet azon következtetései ugyanakkor, amelyek a bizonyos adatokba való betekintés elutasításának az adatok bizalmasságát alátámasztó indokolására kötelezik az ajánlatkérőt, valamint a lehetőségekhez mérten az érintett adatok tartalmának összefoglaló közlésére, a hazai közbeszerzési gyakorlatban is változtatást igényelnek.

*A bizalmas információk védelme egy jogorvoslati eljárás keretében – az ítéleti megállapítások és a hazai jog*

A Bíróság a közbeszerzési eljárásra vonatkozó következtetéseivel összhangban rendelkezett arról, hogy a versenytársaknak a jogorvoslati eljárásban a kontradiktórius eljárás elve alapján sincsen feltétlen joga a jogorvoslatért felelős testülethez benyújtott valamennyi információhoz korlátlanul és teljes körűen hozzáférni. Ebben a szakaszban a hatáskörrel rendelkező nemzeti bíróságnak (jogorvoslati szervnek) kell – az ítéletben korábban azonosított érdekeket mérlegre téve – vizsgálnia, hogy az ajánlatkérő helytállóan vélte-e úgy, hogy bizalmasak azok az információk, amelyek kérelmezővel való közlését megtagadta. A hatáskörrel rendelkező nemzeti bíróságnak e célból el kell végeznie az összes releváns ténybeli és jogi elem teljes vizsgálatát. Emellett szükségszerűen rendelkeznie kell valamennyi szükséges információval – így a bizalmas információkkal és az üzleti titkokkal is – ahhoz, hogy az ügyet az összes körülmény ismeretében bírálhassa el.

Az eljáró nemzeti bíróságnak (jogorvoslati szervnek) egyrészt kell tudnia dönteni a jogorvoslati eljárásban bizonyos információk közölhetőségéről, másrészt pedig vizsgálnia kell azt is, hogy az ajánlatkérő eljárása jogszerű volt-e abból a szempontból, hogy megfelelően indokolta-e döntését. Ami a jogkövetkezményeket illeti, a hatáskörrel rendelkező nemzeti bíróságnak meg kell tudnia semmisíteni az információkhoz való hozzáférés tárgyában hozott ajánlatkérői döntéseket, ha azok

jogellenesek, és – adott esetben – jogosultnak kell lennie arra, hogy visszautalja az ügyet az ajánlatkérő elé, vagy akár arra, hogy ő maga hozzon új határozatot, ha erre a nemzeti jog feljogosítja.

A Kbt. 162. § (1)-(4) bekezdéseiben foglaltak álláspontunk szerint alapvetően megfelelnek a fenti elveknek azzal, hogy a közbeszerzési eljárás során üzleti titokként kezelt adatok védelmét a jogorvoslati eljárásban is biztosítják, és egyúttal a Közbeszerzési Döntőbizottság köteles megvizsgálni, hogy az iratbetekintési jog korlátozásának vagy kizárásának feltételei fennállnak-e. Az ajánlatkérőnek az információk átadásával, különösen az iratbetekintéssel kapcsolatos döntései közbeszerzési jogorvoslat tárgyát képezhetik, a jogkövetkezmények tekintetében pedig az ajánlatkérőt a Döntőbizottság megfelelő eljárásra utasíthatja, illetve döntését megsemmisítheti.

*A kizáró okok alkalmazására vonatkozó ítéleti következtetések*

A Bíróság vizsgálta azt a kérdést, hogy a jogorvoslati szerv a nem kötelezően alkalmazandó kizáró okok (azaz a 2014/24/EU irányelv 57. cikkének (4) bekezdésében felsorolt, az ajánlatkérő vagy a nemzeti jog előírásától függően érvényesülő kizáró okok) esetében felülbíráhatja-e az ajánlatkérőnek a gazdasági szereplő magatartása jogszerűségével kapcsolatos értékelését. A Bíróság felidézte, hogy korábban a Meca ügyben hozott ítéletében<sup>21</sup> megállapította, hogy a 2014/24/EU irányelv 57. cikke (4) bekezdésének megfogalmazásából az következik, hogy kizárólag az ajánlatkérőkre és nem a nemzeti bíróságokra hárul annak az ajánlattevők kiválasztásának szakaszában történő értékelése, hogy valamely gazdasági szereplőt ki kell-e zárni egy közbeszerzési eljárásból. Rámutatott azonban, hogy ezt az értelmezést az adott ügy kontextusában adta, ahol az ajánlattevők kiválasztásának szakaszában nem értékelhette az ajánlatkérő korábbi szerződő partnere magatartását. Az uniós jog által megkövetelt hatékony jogorvoslatihoz való jog tiszteletben tartására tekintettel azonban szükségszerű az, hogy az ajánlatkérő döntésével szemben jogorvoslattal lehessen élni. Ebből következik, hogy a közbeszerzési eljárásban sikertelen részvételre jelentkező vagy ajánlattevő és az ajánlatkérő közötti jogvitában eljáró nemzeti bíróság vizsgálhatja az ajánlatkérő arra vonatkozó értékelését, hogy teljesülnek-e valamely

<sup>20</sup> Kbt. 44. § (1) bekezdés.

<sup>21</sup> A Bíróság C-41/18. sz., Meca ügyben 2019. június 19-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2019:507.

fakultatív kizárási ok feltételei azon gazdasági szereplő tekintetében, amelynek a közbeszerzési szerződést odaítélték, következésképpen pedig el is térhet ettől az értékeléstől.<sup>22</sup> A Bíróság arra is kitért, hogy erre vonatkozó uniós szabály hiányában és a tagállamok eljárási autonómiájának elve alapján a nemzeti jog irányadó arra vonatkozóan, hogy a nemzeti bíróság hivatalból is kiterjesztheti-e vizsgálatát a kizárási ok fennállására.

Az előterjesztő bíróság utolsó, tizenegyedik kérdése arra vonatkozott, hogy az uniós irányelvi rendelkezésekkel ellentétes-e az a nemzeti szabályozás, amelynek értelmében amennyiben egy konzorciumban részt vevő valamely gazdasági szereplő a kizárási okok fennállása hiányának vagy az alkalmassági követelmények teljesítésének ellenőrzéséhez szükséges információk szolgáltatása során anélkül tett hamis nyilatkozatot, hogy erről partnerei tudtak volna, e konzorcium összes tagjával szemben a teljes közbeszerzési eljárásból való kizárási irányuló intézkedést lehet hozni.

A kérdés megválaszolásához a Bíróság a 2014/24/EU irányelv 63. cikk (1) bekezdését – az 57. cikk (4) és (6) bekezdésével összefüggésben – tartotta szükségesnek értelmezni. A gazdasági szereplő jogosult arra, hogy egy adott közbeszerzés tekintetében más szervezetek kapacitásait vegye igénybe. Az ajánlatkérő kötelezettsége azt ellenőrizni, hogy valamely gazdasági szereplő tekintetében fennállnak-e kizárási okok. Amennyiben igen, az ajánlatkérő előírhatja, vagy tagállami rendelkezés alapján köteles lehet előírni, hogy az érintett gazdasági szereplő cserélje le azt a szervezetet, amelynek a kapacitását igénybe kívánja venni, de amellyel szemben nem kötelező kizárási okok állnak fenn. Az érintett szervezet lecserélésének megkövetelését megelőzően lehetőséget kell biztosítani öntisztázásra is. Ez az értelmezés felel meg az arányosság elvének, amely az uniós jog egyik általános elve és amely szerint a tagállamok vagy az ajánlatkérők által az irányelv rendelkezéseinek végrehajtása keretében megállapított szabályok nem haladhatják meg az irányelv által kitűzött célok eléréséhez szükséges mértéket.<sup>23</sup> A Bíróság

szintén az arányosság elvére különös figyelmet kell fordítani akkor, ha az ajánlatkérő nem kötelező kizárási okokat alkalmaz, méginkább akkor, ha a nemzeti szabályozás által előírt kizárási ok nem a neki betudható kötelezettségszegés miatt, hanem egy olyan szervezet által elkövetett kötelezettségszegés miatt terheli az ajánlattevőt, amelynek kapacitásaira támaszkodni kíván, és amely felett semmilyen ellenőrzési jogkörrel nem rendelkezik. Az arányosság elve ugyanis megköveteli, hogy az ajánlatkérő konkrétan és egyedileg értékelje az érintett szervezet magatartását. E tekintetben az ajánlatkérőnek figyelembe kell vennie azokat az eszközöket, amelyekkel az ajánlattevő rendelkezett annak ellenőrzésére, hogy követett-e el kötelezettségszegést azon szervezet, amelynek kapacitásaira támaszkodni kíván.

A fentiekre tekintettel a Bíróság a nemzeti bíróság tizenegyedik kérdésére azt a választ adta, hogy az irányelvi rendelkezésekkel „ellentétes az a nemzeti szabályozás, amelynek értelmében amennyiben a gazdasági szereplők társulásában tagként részt vevő valamely gazdasági szereplő a társulás esetében a kizárási okok fennállása hiányának vagy a kiválasztási szempontok társulási általi teljesítésének ellenőrzéséhez szükséges információk szolgáltatása során anélkül tett hamis nyilatkozatot, hogy erről partnerei tudtak volna, e társulás összes tagjával szemben a teljes közbeszerzési eljárásból való kizárási irányuló intézkedést lehet hozni.”<sup>24</sup>

*Tanulságok a kizárási okok alkalmazása kapcsán*

Az ítélet tisztázta, hogy bár a nem kötelezően érvényesülő kizárási okok tekintetében a Bíróság olyan ítélkezési gyakorlatot alakított ki, amely szerint a gazdasági szereplő megbízhatóságának értékelése és a kizárási indokoltságának mérlegelése az ajánlatkérő kompetenciája,<sup>25</sup> a jogorvoslati szervek érdemben felülbírálnak ezt a döntést. Álláspontunk szerint az érintett kizárási októl is függhet az, hogy ez a felülvizsgálat hogyan történhet: a Klaipėdos ügyben a folyamatban lévő közbeszerzési eljárásban elkövetett hamis adat-szolgáltatás esetkörének vizsgálata merült fel, felvet-

<sup>22</sup> Az ítélet 144. pontja.

<sup>23</sup> Az ítélet 155. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

<sup>24</sup> Az ítélet 158. pontja és a rendelkező rész 6. pontja.

<sup>25</sup> Szijjártó Katalin: Kizárási és öntisztázás az Európai Unió Bíróságának legutóbbi ítéletei fényében. Közbeszerzési Értesítő Plusz, 2021.III.évfolyam 6. szám pp. 27-35. Elérhető: <https://ertesitoplusz.kozbeszerzes.hu/szam/20210615/kizaras-es-ontisztazas-az-europai-unio-birosaganak-legutobbi-iteletei-fenyeben/> (2022.07.01.).

hető azonban, hogy más lehet a felülvizsgálat terjedelme egy olyan kizárási ok esetében, ahol egy múltbeli jogsértés, például szerződészegés hatását értékelheti az ajánlatkérő, és a rendelkezésére álló mérlegelési jogkör a döntése jogszerűségének a jogorvoslati szerv általi értékelése során is minden bizonnyal figyelembe veendő.

A konzorciumi tagok esetében a kizáró okok alkalmazására vonatkozó ítéleti következtetések egyértelműen eltérnek a hazai gyakorlattól és a Kbt. szabályozása – különösen a Kbt. 73. § (1) bekezdés c) pontja – sem felel meg a Bíróság döntésének. Elsőként rá kell mutatni arra a különbségre, hogy a hazai közbeszerzési gondolkodás élesen elhatárolja az ajánlattevők és az ún. kapacitást biztosító szervezetek státuszát, amely utóbbiak alatt csak az alkalmasság igazolásában részt vevő, de az eljárásban nem ajánlattevői pozícióban szereplő gazdasági szereplőket érti. Ezzel szemben a Bíróság ítéletében úgy tekinti, hogy az ajánlattevői konzorcium alkalmasságának igazolása körében a konzorcium tagjainak kapacitásaira támaszkodik, és erre az esetre alkalmazandónak tartja a kapacitás biztosítására vonatkozó szabályokat. Másrészt, az ítélet egyik fontos megállapítása, hogy egy konzorcium esetén valamely konzorciumi tag kizáró okkal való érintettsége nem eredményezheti az összes tag kizárását akkor, ha utóbbiak nem tudtak a kizárási ok fennállásáról. Az ítélet ezt a hamis adatszolgáltatással összefüggő kizáró ok kapcsán mondta ki, de a Bíróság megfogalmazásában általában a fakultatív kizáró okokra utal, és a gondolatmenet feltehetőleg más kizárási ok tekintetében is alkalmazható lehet. A Bíróság az arányosság elve alapján megköveteli, hogy az ajánlatkérő egyedileg értékelje az egyes gazdasági szereplők magatartását, amely a hamis adatszolgáltatás kontextusában azt jelenti, hogy az ajánlatkérőnek figyelembe kell vennie, hogy a többi konzorciumi tag tudhatott-e arról. Ezzel kapcsolatban vizsgálni kell különösen, hogy rendelkeztek-e eszközökkel a másik gazdasági szereplőre vonatkozó információk ellenőrzéséhez.

Nem teljesen egyértelmű, hogy a gyakorlat számára milyen eljárás következik az ítélet utóbb elemezett megállapításaiból. Az ajánlatkérőnek konzorciumi aján-

lattétel esetén egyedileg kell vizsgálnia azt, hogy mely ajánlattevőt indokolt kizárni az eljárásból, és ez maga után vonja azt is, hogy egy tag kizárása esetén nem nyilvánítható érvénytelennek automatikusan a teljes ajánlat. Itt is utalni kell az uniós jog funkcionális szemléletére, amelynek megfelelően amikor a Bíróság nem teszi lehetővé a hamis adatszolgáltatásról nem tudó konzorciumi tagok kizárását az eljárásból, az tartalmilag annak lehetőségét is kizárja, hogy a magyar jog szerint az ajánlatot érvénytelennek nyilvánítsák. A Bíróság ugyanis az adott eljárásban való részvétel lehetősége szempontjából tárgyalta a kizárás kérdését. Kérdéses azonban, hogy az érintett ajánlattevő kizárását követően mi lehet az ajánlat sorsa, egy konzorcium valamely tagjának kicserélése elképzelhető lehet-e. Az irányelv a kapacitást nyújtó szervezetek kapcsán tartalmazza ennek lehetőségét, és a Klaipėdos esetben láthattuk, hogy ez alatt a tagok konzorcium számára biztosított kapacitását is érteni lehet. Ennek ellenére egy konzorciumi tag cseréje már nem pusztán a kizáró okokkal összefüggő kérdés, hanem átvezet egy másik problémakörhöz, amely szerint az ajánlattevők személyében nem következhet be olyan változás, amely ahhoz vezetne, hogy valójában új ajánlattevőről van szó. Ezért a bírósági gyakorlatban eddig csak olyan ítéletet ismerünk, ahol egy közbeszerzési eljárás közben a konzorcium valamely tagjának „kiesése” volt elfogadható az alapelvek érvényesülésének követelménye mellett, anélkül, hogy új gazdasági szereplőt vontak volna be a helyére.<sup>26</sup> Szintén releváns az ajánlatok kiegészítésének, módosításának korlátaival foglalkozó ítélkezési gyakorlat.<sup>27</sup> A Klaipėdos ítélet sajnos nem foglalkozik tovább ezzel a kérdéssel. Az ítéletet nem sokkal megelőzően született, a Rad Service ügyben hozott ítélet azonban,<sup>28</sup> amely a kizáró okokra vonatkozó megállapítások tekintetében már előkészítette a Klaipėdos ítélet érvelését, kifejezetten kitér erre a problémára.

*A gazdasági szereplők cseréjének lehetősége a közbeszerzési eljárásban a Rad Service ügyben hozott ítélet alapján*

A Rad Service előzetes döntéshozatali ügy alapját képező esetben arról volt szó, hogy egy ajánlattevő kapacitást nyújtó szervezete az egységes európai közbe-

<sup>26</sup> A Bíróság C-396/14. sz., MT Højgaard és Züblin ügyben 2016. május 24-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2016:347

<sup>27</sup> Lásd a 9. lábjegyzetben.

<sup>28</sup> A Bíróság C-210/20. sz., Rad Service ügyben 2021. június 3-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:2021:445.

szerzési dokumentumban nem nyilatkozott arról, hogy a munkahelyi egészség és biztonság védelmére vonatkozó szabályozás megsértésével gondatlanul elkövetett bűncselekmény miatt tulajdonosát és egyben vezető tisztségviselőjét elítélték. Ezt a mulasztást az ajánlatkérő hamis nyilatkozatként értékelte. Az ügy tényállásában nem merült fel, hogy az érintett gazdasági szereplő az ajánlattevői konzorcium tagja lett volna. A Bíróság már a Rad Service ítéletben kimondta, hogy az arányosság elve megköveteli, hogy az ajánlatkérő valamennyi releváns körülmény alapján konkrétan és egyedileg értékelje az érintett szervezet magatartását, így figyelembe kell vennie azokat az eszközöket, amelyekkel az ajánlattevő rendelkezett annak ellenőrzése érdekében, hogy követett-e el kötelezettségszegést azon szervezet, amelynek kapacitásaira támaszkodni kíván. Ennek kapcsán a Bíróság rámutatott, hogy amennyiben az elkövetett bűncselekmény nem szerepelt az erkölcsi bizonyítványnak a magánjogi jogalanyok által megtekinthető kivonatában, az olasz szabályozás nem tette lehetővé az ajánlattevő számára, hogy tudomást szerezzen e marasztalásról, ezért nem róható fel neki a gondosság hiánya, és ellentétes lenne az arányosság elvével, ha megakadályoznák a kizáró okkal érintett szervezet lecserélését. A Bíróság azonban felhívta a figyelmet arra, hogy a kapacitást nyújtó szervezet lecserélésének korlátját képezik az ajánlat módosíthatóságának alapvető keretei. A Rad Service ügyben hozott ítélet szerint amennyiben a nemzeti jog arra kötelezi az ajánlatkérőt, hogy követelje meg azon szervezet lecserélését, amelynek kapacitásaira az ajánlattevő támaszkodni kíván, az ajánlatkérőnek a 2014/24/EU irányelv 18. cikkének (1) bekezdésében foglalt átláthatóság és egyenlő bánásmód elveinek megfelelően ügyelnie kell arra, hogy az érintett szervezet lecserélése ne eredményezze ezen ajánlattevő ajánlatának lényeges módosítását. Ebből következik, hogy az ajánlat pontosítására irányuló kérelemhez hasonlóan az ajánlatkérő azon felszólítása, amelyben megköveteli azon szervezet kicserélését, amelynek kapacitásaira az ajánlattevő támaszkodni kíván, nem eredményezheti azt, hogy ez utóbbi fél valójában olyan ajánlatot tegyen, amely új

ajánlatot képez, mivel lényegesen módosítja az eredetét.<sup>29</sup>

A Rad Service ítélet fenti megállapításai két szabálycsoport egymáshoz való viszonyát tisztázták: ennek megfelelően a 2014/24/EU irányelv 63. cikk (1) bekezdés második albekezdése, amely a kizáró okkal érintett, az alkalmasság igazolásában részt vevő szervezet cseréjéről szól, együttesen alkalmazandó azon esetjoggal, amely az ajánlatok kijavításának, pontosításának lehetőségét tárgyalja.<sup>30</sup> A 2014/24/EU irányelv egyébként az ajánlatok pontosításával az 56. cikk (3) bekezdésében foglalkozik, azonban csak az egyenlő bánásmód és az átláthatóság elveire utal, így a hiánypótlás lehetőségével kapcsolatban az esetjog nyújt eligazítást. Ez mindenképpen újdonság a magyar joggyakorlat számára, amely alapvetően abból indult ki, hogy a 2014/24/EU irányelv 63. cikk (1) bekezdés második albekezdése, amelyet a Kbt. 71. § (4) bekezdése szabályoz, egy konkrétan nevesített és ezáltal megengedett esete az ajánlatban lehetséges változásoknak. A Rad Service ítélet fényében azonban az ilyen csere is támadható lehet, amennyiben nem felel meg az alapelveknek, azaz a változás jelentősége az esetjog szerint eléri az új ajánlat szintjét. Ez minden alkalommal szükségessé teszi a csere jelentőségének értékelését az ajánlatkérő részéről, sajnos azonban kevés konkrét fogódzó áll rendelkezésre ahhoz, hogy mikor férhet bele egy gazdasági szereplő cseréje az alapvető keretek közé, egyik általunk tárgyalt ítélet sem ad erre konkrét példát. A Rad Service ügyben a figyelembe veendő elvi kereteket rögzítette a Bíróság.

A hatályos irányelvi szabályok értelmezésével kapcsolatban végezetül fontos felhívni arra a figyelmet, hogy a 2014/24/EU irányelv az alkalmasság igazolásában részt vevő szervezetekre vonatkozó szabályokat a korábban hatályos szabályokhoz képest újragondolta, ennek egyik elemeként szólt a csere lehetőségéről. A korábbi irányelvi szabályok alapján született azon uniós bírósági értelmezés ezért, amely szerint a kapacitást nyújtó szervezet cseréje olyan lényeges módosítás, amely ellentétes az egyenlő bánásmód elvével, a hatá-

<sup>29</sup> A Bíróság C-210/20. sz., Rad Service ügyben 2021. június 3-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:2021:445, az ítélet 42. és 44. pontjai.

<sup>30</sup> Lásd mások mellett: A Bíróság C-599/10. sz., SAG ELV Slovensko és társai ügyben 2012. március 29-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2012:191, az ítélet 40. pontja; C-324/14. sz., Partner Apelski Dariusz ügyben 2016. április 7-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2016:214, az ítélet 64. pontja; a Bíróság C-131/16. sz., Archus és Gama ügyben 2017. május 11-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2017:358, az ítélet 31., 36. és 37. pontjai.

lyos irányelv értelmezéséhez nem irányadó<sup>31</sup> - a Bíróság sem hivatkozott ezen korábbi gyakorlatára a Rad Service ügyben. A csere lehetősége a hatályos irányelvi szabályok szerint fennáll, de egyelőre nem nyújtott pontosabb iránymutatást a Bíróság arról, hogy az mikor sértheti az egyenlő bánásmód elvét.

#### *Záró gondolatok*

A Klaipėdos ítélet az üzleti titok közbeszerzési kezelésének témájában minden bizonnyal az uniós közbeszerzési jog egyik alapvető jelentőségű és a későbbiekben megkerülhetetlen ítélete, de más kérdésekben is fontos hivatkozási alapként szolgálhat a jogértelmezéshez.

A Bíróság ezen ítéletét is meghatározza az a szemlélet, hogy az ajánlatkérőt egy olyan kompetens szervezetnek tekinti, amely az egyenlő bánásmód és az arányosság elvének megfelelően mérlegeli az adott esetben megfelelő eljárást, legyen szó akár a hiánypótlás lehetőségéről, akár a kizáró okok alkalmazásáról, valamint képes arra, hogy megfelelően mérlegelje az információk bizalmas jellegének megőrzése kapcsán felmerülő érdekeket. Ez a szemlélet a hazai gyakorlat számára nagy kihívást jelent, és a jogorvoslati eljárás szerepe tekintetében is kérdéseket vet fel, mert sokkal inkább az ajánlatkérői döntéseket korrigáló és nem az azokat szankcionáló felfogással egyeztethető össze.

---

<sup>31</sup> A Bíróság C-223/16. számú, Casertana Costruzioni Srl ügyben 2017. szeptember 14-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2017:685. Maga az ítélet is kiemeli, hogy a 2014/24/EU irányelv a külső kapacitás igénybevételére vonatkozó szabályok tekintetében nem képezi a 2004/18/EK irányelv továbbvitelét, és a közbeszerzési szakirodalomban is megjelenik a Casertana ügy elemzése kapcsán az a vélemény, hogy a Bíróság döntése feltehetően más lett volna, ha annak alapját a 2014/24/EU irányelv adja. Adrian Brown: Should a bidding consortium be excluded from a public procurement when one of its members loses a required qualification? The EU Court of Justice ruling in Case C-223/16 Casertana Costruzioni Srl, In: Public Procurement Law Review, 2018/1, pp. NA15-NA19.



## A szerződésszegésért való felelősség a közbeszerzési szerződések esetében

### Contractual liability in the field of public procurement

Dr. Kozák-Demendi Ágnes, főosztályvezető-helyettes, beszerzési osztályvezető, Közbeszerzési Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2022.7.6

Címszavak: közbeszerzés, szerződés, közbeszerzési szerződés, szerződésszegés, jogkövetkezmény

#### Absztrakt

A jelen cikk célja annak bemutatása, hogy a közbeszerzési eljárás eredményeként kötött szerződés megszegésének milyen jogkövetkezményei lehetnek. A közbeszerzési törvény mögöttes jogszabályként rendeli alkalmazni a Ptk.-t a közbeszerzési szerződések tekintetében, a szerződés megszegésének azonban felmerülhetnek közbeszerzési, polgári (kártérítési) jogi és büntetőjogi következményei is.

#### Abstract

The aim of this article is to show the possible legal effects of breaching a contract that was concluded as a result of a public procurement procedure. According to Act CXLIII of 2015 on Public Procurement the Hungarian Civil Code provides the underlying rules for public procurement contracts, meanwhile a breach of contract has procurement consequences and also possible legal effects in civil law (damages) and criminal law.

#### A közbeszerzési szerződés fogalma

A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 3. § 24. pontja alapján közbeszerzési szerződés alatt, a Kbt. szerinti ajánlatkérő által, írásban megkötött, árubeszerzésre, szolgáltatás megrendelésre vagy építési beruházásra irányuló visszerthes szerződést kell érteni.

A Kbt. 2. § (8) bekezdése szerint a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződésekre a Kbt.-ben foglalt eltérésekkel a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) rendelkezéseit kell alkalmazni.

Egy közbeszerzési szerződés jellemzően tartalmaz olyan szerződéses kötelezettségeket, amelyeket maga a Kbt. ír elő (pl. alvállalkozók előzetes bejelentésének kötelezettsége a teljesítésbe történő bevonásuk előtt), és tartalmaz olyan szerződéses kötelezettségeket is, amelyek a szerződés tárgyából és a felek közötti egyedi jogviszony jellegéből adódóan kerülnek rögzítésre (például a megvalósítandó építmény műszaki tartalma vagy az építési beruházás ütemezése a kivitelezésre irányuló közbeszerzési szerződések esetében).

#### Szerződésszegés fogalma

A szerződésszegés fogalma nem tartozik a Kbt. szabályozási körébe, így a Kbt. 2. § (8) bekezdéséből adódóan a közbeszerzési szerződések esetében is a Ptk. 6:137. §-ában szereplő fogalommeghatározás irányadó, mely szerint:

„6:137. § [Szerződésszegés]

*A szerződés megszegését jelenti bármely kötelezettség szerződésszerű teljesítésének elmaradása.”*

„A szerződéseket a felek megállapodása, a jogszabály diszpozitív és kógens rendelkezései, valamint a szokások töltik meg tartalommal. Ha bármely tartalmi elem tekintetében a szerződés nem teljesül, azaz a kötelezettség szerződésszerű teljesítése elmarad, szerződésszegés valósul meg. A szerződésszegés tehát a teljesítési létszakhoz kapcsolódó fogalom, a szerződés teljesítésének valamilyen rendellenességét, fogyatékoságát jelenti. Szerződésszegést nemcsak a törvényben nevesítve felsorolt esetek valósíthatnak meg, hanem bármilyen magatartás vagy más körülmény, amely azt eredményezi, hogy a

szerződés egyáltalán nem vagy nem a tartalma szerint realizálódik.”<sup>1</sup>

Közbeszerzési szerződések esetében is gyakran fordul elő, hogy a teljesítés nem, vagy nem teljes mértékben a szerződésben foglaltak szerint történik, amely szerződésszegések jogkövetkezményeit a következőkben tekintjük át.

### Közbeszerzési jogi következmények

#### A szerződésszegés alapvető jogkövetkezményei

A Ptk. szerint szerződésszegés esetén négy alapvető jogkövetkezményről beszélhetünk:

- a szerződésszerű teljesítés követelése (Ptk. 6:138. §);
- visszatartási jog gyakorlása (Ptk. 6:139. §);
- elállás, illetve felmondás (Ptk. 6:140. §);
- kártérítés (Ptk. 6:142. §).

Ezek a Ptk. mögöttes jogszabályként való alkalmazása alapján a közbeszerzési szerződések esetében is irányadóak.

#### Közbeszerzési jogkövetkezmény az ajánlatkérővel szemben

Összefüggésben a III.1. pontban leírtakkal, a Kbt. 2. § (4) bekezdésében rögzített hatékony és felelős gazdálkodás elve alapján bizonyos tekintetben az ajánlatkérőtől elvárt magatartás, hogy szerződésszegés esetén valamilyen jogkövetkezményt alkalmazzon.

A Kbt. 142. § (2) bekezdése szerint ugyanis a Kbt. 2. § (1)-(4) bekezdésében foglalt alapelvek megsértését valósítja meg az ajánlatkérőként szerződő fél részéről a szerződésszegésből eredő igények érvényesítésének elmaradása (ide nem értve a felmondás vagy elállás jogának gyakorlását), ha

- a) a szerződésszegés olyan kötelezettség szerződésszerű teljesítésének elmaradásával valósul meg, amelyet az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárásban az ajánlatok értékelése során figyelembe vett; vagy
- b) a szerződésszegés eredményeként a teljesítés a szerződés tartalmától olyan mértékben tér el, amely - ha

a felek szerződésüket így módosították volna – szerződésmódosításként a Kbt. 141. § (6) bekezdése szerint lényeges módosításnak minősülne.

Előbbiek alapján tehát, ha egy olyan szerződéses kötelezettség megszegése merül fel, amelynek vállalása a nyertes ajánlattevő részéről a közbeszerzési eljárásban az értékelés részét képezte, és alapvető hatással volt ezáltal a szerződés odaítélésére, vagy olyan tartalmi elemében tér el a teljesítés a szerződésben foglaltaktól, amely nem felel meg a szerződésmódosításra irányadó közbeszerzési jogszabályi rendelkezéseknek, az ajánlatkérő közbeszerzési alapvető jogsértést követ el azáltal, hogy semmilyen igényérvényesítéssel nem lép fel. Ez esetben a nyertes ajánlattevő szerződésszegő magatartása az ajánlatkérő számára is eredményezhet közbeszerzési jogkövetkezményt, így egy esetleges jogorvoslati eljárásban bírság kiszabását a Közbeszerzési Döntőbizottság által.

#### Közbeszerzési jogkövetkezmények a nyertes ajánlattevővel szemben

További lehetséges közbeszerzési jogkövetkezményként merülhet fel, hogy a szerződésszegő nyertes ajánlattevő a Kbt. 63. § (1) bekezdés c) vagy d) pontja szerinti kizáró okok hatálya alá kerül. Ezen kizáró okok fakultatív kizáró oknak minősülnek, tehát csak azokban a közbeszerzési eljárásokban vezethet a szerződésszegő gazdasági szereplő kizárásához, amelyekben az ajánlatkérő előírta ezen kizáró okok alkalmazását.

Ilyen előírás esetén is van azonban lehetősége arra a gazdasági szereplőnek, hogy öntisztázás eredményeként ne kerüljön a közbeszerzési eljárásból kizárásra, ha a Kbt. 64. § (1) bekezdésében foglaltaknak megfelelően kellőképpen igazolta megbízhatóságát, amelyet a Közbeszerzési Hatóság véglegessé vált vagy – annak megtámadására irányuló közigazgatási per esetén – a bíróság jogerős határozatában megállapított.<sup>2</sup>

#### Kbt. 63. § (1) bekezdés c) pontja szerinti kizáró ok

Az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívásban előírhatja, hogy az eljárásban nem lehet ajánlattevő, részvételre jelentkező, alvállalkozó, illetve nem vehet

<sup>1</sup> Nagykommentár a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényhez; szerkesztette: Vékás Lajos / Gárdos Péter; a Ptk. 6:137. §-ához; <https://uj.jogtar.hu>.

<sup>2</sup> A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója a kizáró okok tekintetében benyújtandó igazolásokról, nyilatkozatokról, nyilvántartásokról és adatokról a Magyarországon letelepedett gazdasági szereplők vonatkozásában (2021. május 6.), 1. oldal; <https://bit.ly/3lcWFxE>.

részt alkalmasság igazolásában olyan gazdasági szereplő, aki korábbi közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárás alapján vállalt szerződéses kötelezettségét az elmúlt három évben *súlyosan megszegte*, és ez az említett korábbi szerződés *felmondásához vagy elálláshoz, kártérítés követeléséhez vagy a szerződés alapján alkalmazható egyéb szankció érvényesítéséhez vezetett*, vagy ha a nyertes ajánlattevőként szerződő fél *olyan magatartása, amelyért felelős, részben vagy egészben a szerződés lehetetlenülését okozta*.

A Kbt. 63. § (1) bekezdés c) pontja szerinti kizáró ok fennállásához tehát három feltétel szükséges:

- korábbi közbeszerzési vagy koncessziós szerződés megléte;
- súlyos szerződésszegés;
- erre vonatkozó jogkövetkezmény alkalmazása az ajánlatkérő részéről (elállás, felmondás, kártérítés stb.) vagy a szerződés lehetetlenülése.

Annak érdekében, hogy a folyamatban lévő közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérő a Kbt. 63. § (1) bekezdés c) pontja szerinti kizáró ok fennállását a gazdasági szereplők tekintetében ellenőrizni tudja, a Kbt. 142. § (5)-(6) bekezdése általános tájékoztatási kötelezettséget ír elő az ajánlatkérők számára a Közbeszerzési Hatóság felé az alábbiak szerint.

Abban az esetben, ha az ajánlatkérő a közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárás eredményeként kötött szerződés teljesítése során a Kbt. 63. § (1) bekezdés c) pontja szerinti körülmények bekövetkezését tapasztalja, köteles azt bejelenteni a Közbeszerzési Hatóságnak.<sup>3</sup> A Kbt. 187. § (2) bekezdés ac) pontja értelmében a Hatóság ugyanis naprakész nyilvántartást köteles vezetni a szerződésszegés adatairól, és az ingyenesen elérhető Elektronikus Közbeszerzési Rendszerben azt közzéteszi a gazdasági szereplők közbeszerzési eljárás alapján vállalt szerződéses kötelezettségének *jogerős bírósági határozatban megállapított vagy a gazdasági szereplő által nem vitatott súlyos megszegése*

esetén. Az adatoknak a nyilvántartásban a szerződésszegéstől – bírósági határozatban megállapított szerződésszegés esetén annak jogerőre emelkedésétől – számított három évig kell elérhetőnek lenniük. A Kbt. 63. § (1) bekezdés c) pontja szerinti kizáró ok fennállásának ellenőrzése a közbeszerzési eljárás során ezen nyilvántartásból történik az ajánlatkérő által.

A fentiekből az következik, hogy amennyiben a nyertes ajánlattevő nem vitatja például a szerződés ajánlatkérő általi – szerződésszegésre alapított – felmondását, a fenti törvényben írt szankció (kizáró ok) sújthatja. Ebből következően a nyertes ajánlattevőnek jogi érdeke fűződik annak megállapításához - amennyiben ez bizonyítást nyer -, hogy az ajánlatkérő felmondása jogszabályellenes volt.<sup>4</sup>

A Kbt. 63. § (1) bekezdés c) pontja szerinti kizáró ok alkalmazhatóságával kapcsolatos nehézséget jelent a gyakorlatban annak megítélése, hogy mi minősül súlyos szerződésszegésnek, mivel az egyrészt az ajánlatkérő megítélésére van bízva, másrészt folyamatosan formálódik a bírósági joggyakorlatban is.

Ezzel összefüggésben megállapítható, hogy a póthatáridő eredménytelen eltelte már önmagában súlyossá teszi a szerződésszegést. A teljesítés követeléséhez kapcsolódik a jogosultnak az a joga, hogy bármely szerződésszegés esetén a szerződésszerű teljesítésre megfelelő póthatáridőt tűzzön. Ha ez a határidő is eredménytelenül telik el, általában a szerződésszegést önmagában is súlyossá teszi, és az egyes nevesített szerződésszegési esetekben az újabb határidő (póthatáridő) elmulasztásához további, külön jogkövetkezmények kapcsolódnak a kötelezetti késedelemhez vagy a hibás teljesítéshez képest.<sup>5</sup>

Ezen tárgykörben született bírósági eseti döntés alapján továbbá az ajánlatkérőnek kétséget kizáró módon bizonyítania kell, hogy a nyertes ajánlattevő a szerződést hibásan teljesítette, ahhoz, hogy az ajánlatkérő felmondása megalapozott legyen és a súlyos szerződésszegés tényét megállapítsa a bíróság.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója a kizáró okok tekintetében benyújtandó igazolásokról, nyilatkozatokról, nyilvántartásokról és adatokról a Magyarországon letelepedett gazdasági szereplők vonatkozásában (2021. május 6.), 13. oldal; <https://bit.ly/3lcWFxE>.

<sup>4</sup> lásd: a Fővárosi Törvényszék G. 40.013/2020/42. sz. ítélete és a Fővárosi Ítéletábrla 3.Pf.20.623/2021/6/II. sz. ítélete

<sup>5</sup> Nagykommentár a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényhez; szerkesztette: Vékás Lajos / Gárdos Péter; a Ptk. 6:138. §-ához; <https://ujjogtar.hu>.

<sup>6</sup> lásd: a Fővárosi Törvényszék G. 40.013/2020/42. sz. ítélete és a Fővárosi Ítéletábrla 3.Pf.20.623/2021/6/II. sz. ítélete.

Érdemes megjegyezni, hogy a Kbt. 63. § (1) bekezdés c) pontja szerinti kizáró ok alkalmazhatóságának kérdése az Alkotmánybírósághoz is eljutott egy 2017. évi alkotmányjogi panasz keretében. A gazdasági társaság indítványozó szerint a Kbt. 63. § (1) bekezdés c) pontja szerinti kizáró ok azért alaptörvényellenes, mert a súlyos szerződésszegés tényét nem jogerős közigazgatási vagy bírósági határozat, hanem az ajánlatkérő állapíthatja meg. A sérelmezett rendelkezés az indítványozó állítása szerint érdemben megfosztja az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében a tisztességes bírósági eljárásról, illetve a XXVIII. cikk (7) bekezdésében a jogorvoslatról biztosított jogától azokat az ajánlattevőket, akiknek esetlegesen a szerződésszegés minősítését illetően vitájuk van az ajánlatkérővel. Álláspontja szerint a támadott rendelkezés szerinti kizáró ok tekintetében nem jelent érdemi jogorvoslati jogot az, hogy a kizárás miatt a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz jogorvoslati kérelemmel lehet fordulni, annak döntését pedig bíróság vizsgálhatja felül. Azzal érvelt, hogy a kizárással a jogsérelem azonnal bekövetkezik, ezáltal már nem tud közbeszerzési eljárásokban indulni az ajánlattevő, azt orvosolni pedig később, a jogorvoslati eljárásban már nem lehet. Hivatkozott arra is, hogy a szerződésszegés megítélése polgári bíróság hatáskörébe tartozik. Hangsúlyozta, hogy a bírói út igénybe vételében az ajánlattevő akadályozott azért is, mert az ajánlatkérő a rendelkezés szerinti kizáró okot csak a Közbeszerzési Hatóságnak jelenti be.

A fenti alkotmányjogi panaszban felvetett kérdésben az Alkotmánybíróság sajnos érdemben nem foglalt állást, mivel úgy ítélte meg, hogy a sérelmezett rendelkezés vonatkozásában - konkrét közbeszerzési eljárás hiányában, ezáltal ajánlattevői, illetve alvállalkozói jogállás betöltését megelőzően - az indítványozó személyesen nem érintett, ezért az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az alkotmányjogi panasz nem fogadható be.<sup>7</sup> Álláspontom szerint az alkotmányjogi panaszban felvetett kérdések tekintetében - elismerve azt, hogy a súlyos szerződésszegés megítélése a jogi szabályozás szerint részben valóban az ajánlatkérőre van bízva - a potenciális ajánlattevőként megjelenő

gazdasági szereplő igényérvényesítési jogai nem sérülnek, mivel a Közbeszerzési Hatóság csak a nem vitatott vagy jogerős bírói ítélet által megállapított, a rendelkezés hatálya alá tartozó magatartásokat veszi nyilvántartásba. Előbbiek alapján, ha a nyertes ajánlattevő megítélése szerint az ajánlatkérő által kifogásolt magatartás nem minősül súlyos szerződésszegésnek, akkor annyit kell tennie, hogy azt vitatja, adott esetben polgári bírósághoz fordul a kérdés megítélése kapcsán, és ez esetben nem kerül a nyilvántartásba a nyertes ajánlattevő. A kizáró okot jelentő nyilvántartásba csak olyan szerződésszegések kerülnek be, amelyek tekintetében a felek között nincsen vita, vagy bíróság jogerősen állást foglalt a kérdésben.

A fenti kérdés az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: Bíróság) joggyakorlatában is felmerült az elmúlt években. A súlyos kötelezettségszegéssel kapcsolatban a Bíróság az általa vizsgált ügyekben kimondta, hogy az ajánlatkérő mérlegelését biztosítani kell, és nem köthető jogerős bírósági ítélethez e kizáró ok alkalmazása.<sup>8</sup>

Kbt. 63. § (1) bekezdés d) pontja szerinti kizáró ok

Az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívásban előírhatja, hogy az eljárásban nem lehet ajánlattevő, részvételre jelentkező, alvállalkozó, illetve nem vehet részt alkalmasság igazolásában olyan gazdasági szereplő, aki korábbi közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárás eredményeként kötött szerződésével kapcsolatban az *alvállalkozója felé* jogerős bírósági ítéletben három éven belül megállapított szerződésszegést követett el, amelynek során az alvállalkozó felé fennálló vég- vagy részszámlából fakadó *fizetési kötelezettségét 10%-ot meghaladó részben nem teljesítette* annak ellenére, hogy az ajánlatkérőként szerződést kötő fél a részére határidőben fizetett.

A közbeszerzési szabályozásnak a jelenleg hatályos Kbt. elfogadása óta - az uniós irányelvekkel összhangban - kiemelt célja az alvállalkozók védelme, így az alvállalkozók kifizetésének elmaradását szankcionáló kizáró ok is ennek érdekében került a törvényi szabályozás szintjére. Ennek ellenőrzésére nem áll rendelkezésre külön nyilvántartás, a kizáró ok fenn nem állásáról az ajánlatkérő köteles elfogadni az ajánlattevő nyilatkozatát a közbeszerzési eljárás során. Viszont ez esetben

<sup>7</sup> lásd: 3165/2017. (VI. 26.) AB végzés.

<sup>8</sup> Dr. Szijjártó Katalin: Kizárás és öntisztázás az Európai Unió Bíróságának legutóbbi ítéletei fényében; Közbeszerzési Értesítő Plusz, 2021.III.évfolyam 6. szám 27-35. oldal, DOI: 10.37371/KEP.2021.6.4, <https://bit.ly/3ARxn18>.

már feltétele a kizáró ok megállapításának, hogy jogerős bírósági ítéletben három éven belül megállapított szerződészegésről legyen szó, amely 10%-ot meghaladó fizetési hátralékban nyilvánult meg, és nem az ajánlatkérő fizetési késedelmére vezethető vissza.

### Kártérítési jogi következmények

#### Kötbér, mint átalány-kártérítés

A szerződéses kötelezettségek megerősítése érdekében a közbeszerzési szerződések leggyakrabban alkalmazott eszköze a kötbér, mely a kötelezett által önként vállalt többletszankció. A kötbér által a kötelezett a szerződésben megjelölt szerződészegés esetére meghatározott pénzüsszeg megfizetését vállalja. A szerződészegő fél a kötbérfelelősség alól csak akkor mentesülhet, ha bizonyítja, hogy a szerződészegést ellenőrzési körén kívül eső, előre nem látható és elháríthatatlan körülmény okozta.

A kötbér esetében klasszikus átalány-kártérítési funkcióról beszélhetünk, mely abban mutatkozik meg, hogy a jogosultnak a kár bekövetkeztét vagy összegszerűségét nem szükséges bizonyítania, és a kikötött kötbért akkor is követelheti, ha kára egyáltalán nem merült fel, vagy az a kötbér összegénél alacsonyabb.<sup>9</sup> Ha a szerződészegési felelősség jogalapja fennáll, a jogosultat a kötbér megilleti, az ezt meghaladó kárát azonban a Ptk. 6:142. § szerint követelheti, mely összege tekintetében a bizonyítási kötelezettség a jogosultat (vagyis közbeszerzési szerződés esetében a károsult ajánlatkérőt) terheli. Az így érvényesített kártérítés összegébe a kötbért be kell számítani.

#### Felelősség szerződészegéssel okozott károkért

A Ptk. 6:142. § szerint:

*„Aki a szerződés megszegésével a másik félnek kárt okoz, köteles azt megtéríteni. Mentesül a felelősség alól, ha bizonyítja, hogy a szerződészegést ellenőrzési körén kívül eső, a szerződéskötés időpontjában előre nem látható körülmény okozta, és nem volt elvárható, hogy a körülményt elkerülje vagy a kárt elhárítsa.”*

Amint láthatjuk, a Ptk. a szerződészegési kártérítési felelősség esetében szigorúbb szabályozást tartalmaz a szerződészegő fél kimentése tekintetében, mint a deliktuális felelősség körében szereplő felróhatóság elve (Ptk. 6:519. §). A Ptk. 6:142. §-a szerint a károkozót (azaz szerződészegő felet) nem a felróhatóság hiánya, hanem a külső, elkerülhetetlen és előre nem látható körülmény bizonyítása mentesíti a kártérítési felelősség alól.<sup>10</sup> Ezt ellensúlyozva azonban a jogszabály a szerződészegő fél által a szerződéskötéskor előrelátható károkra korlátozza a megtérítendő következménykárok és az elmaradt haszon mértékét.<sup>11</sup>

A jogalkotó a Ptk.-ban tehát, bár új alapra helyezte a szerződészegéssel okozott károkért való felelősség szabályozását, és a deliktuális kárfelelősségtől eltérő szabályokat állapított meg a kimentés rendszerére<sup>12</sup> valamint a megtérítendő károkra, e két alapvető változtatáson kívül - ahogy erre a Ptk. javaslatának miniszteri indokolása is utal - megtartotta a kártérítési felelősségi jog egységét. Ebből következik, hogy a bizonyítási kötelezettség is változatlan a 6:142. § tényállási elemei alapján: a szerződészegést, a kárt, továbbá a kár és a szerződészegés közötti okozati összefüggést a károsultnak kell bizonyítania.

#### A vezető tisztségviselő felelőssége

A közbeszerzési joggyakorlatban előfordul olyan eset is, amikor a közbeszerzési szerződés azért nem teljesül, mert a nyertes ajánlattevő vezető tisztségviselője kifejezetten emellett dönt. Konkrét esetben felmerült, hogy a nyertes ajánlattevő ügyvezetője arról tájékoztatta az ajánlatkérőt, hogy - egyeztetve saját alvállalkozóival és projektvezetőivel - kapacitáshiányra tekintettel a szerződéstől való „elállás” mellett döntött, mérlegelve a folyamatban lévő projektjeinek és egyéb szerződéseinek teljesítési határidejeit és az azokhoz kapcsolódó esetleges kötbérfizetési kötelezettségek mértékét. Mindamelllett, hogy a szóban forgó közbeszerzési szerződés a Ptk. 6:213. § (1) bekezdése szerinti elállási jogot nem tartalmazott, itt tulajdonképpen a teljesítés megtagadásáról, azaz szerződészegésről volt szó. (Érdemes

<sup>9</sup> Nagykomentár a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényhez; szerkesztette: Vékás Lajos / Gárdos Péter; a Ptk. 6:187. §-ához; <https://ujjogtar.hu>.

<sup>10</sup> lásd: a Kúria Pfv.V.21.339/2021/9. számú ítélete.

<sup>11</sup> lásd: Ptk. 6:143. § rendelkezései, valamint a Ptk. 6:144. § (2) bekezdésének utalása alapján a 6:522. § (1)-(2) és (3) bekezdései.

<sup>12</sup> lásd: a Kúria Pfv.V.21.106/2019/7. számú ítélete.

megjegyezni, hogy egy közbeszerzési szerződés ritkán tartalmaz elállási jogot a nyertes ajánlattevő számára, mivel a szerződéses feltételeket az ajánlatkérő határozza meg, és az elállási jog kikötése a közbeszerzési alapelvekkel sem áll véleményem szerint összhangban.)

Az előzőekben leírt magatartásból fakadó esetleges kötbérfizetési kötelezettség, valamint közbeszerzési jogkövetkezmények (Kbt. 63. § (1) bekezdés c) pontja szerinti kizáró ok, közbeszerzési jogorvoslati eljárás keretében kiszabott bírság stb.) természetesen a nyertes ajánlattevőként szerződő jogi személyt sújtják. Emellett az ajánlatkérőnek valószínűleg a kötbért meghaladó kára is keletkezik, mivel a beszerzési igénye nem realizálódik a tervezett határidőben, emiatt esetleg nemzeti vagy európai uniós támogatástól is eleshet, továbbá új közbeszerzési eljárást szükséges indítania, amely többletköltségekkel jár. Mindezen károkat az ajánlatkérő a nyertes ajánlattevővel szemben a IV.2. pontban kifejtettek szerint a Ptk. 6:142. § rendelkezései alapján követelheti.

Amennyiben azonban a nyertes ajánlattevő szerződésszegő magatartása a vezető tisztségviselő e minőségében tanúsított magatartására vezethető vissza, felmerülhet az ő felelőssége is az alábbiak szerint.

### Felelősség a nyertes ajánlattevő jogi személy felé

A Ptk. 3:24. §-ának rendelkezései szerint:

„3:24. § [A vezető tisztségviselő felelőssége]

(1) A vezető tisztségviselő az ügyvezetési tevékenysége során a jogi személynek okozott károkért a szerződésszegéssel okozott kárért való felelősség szabályai szerint felel a jogi személlyel szemben.”

Mivel a Ptk. eltérően szabályozza a szerződésszegéssel, illetve a szerződésen kívül okozott károkért való felelősséget, a vezető tisztségviselőknek a jogi személlyel szembeni felelősségével kapcsolatban is meg kellett határozni, hogy ez mely szabály szerinti felelős-

séget jelenti. A jogalkotó a szerződésszegésért való felelősség szabályait választotta, mert mindazok a jogpolitikai célok, amelyek a kontraktuális felelősség megszigorítását indokolják,<sup>13</sup> a vezető tisztségviselő és a jogi személy közötti viszonyban is fennállnak. A vezető tisztségviselő sosem véletlenül, nem az akarata ellenére kerül ebbe a pozícióba, hanem tudatosan vállalja a jogi személlyel szemben a jogi személy érdekeinek megfelelő irányítási feladatok ellátását. Ha ezt az előzetesen mérlegelt, tudatosan elvállalt kötelezettségét szegi meg a vezető tisztségviselő, akkor indokolt vele szemben a szerződésen kívül okozott károkért való felróhatósági felelősségnél szigorúbb fellépés. A vezető tisztségviselő és a jogi személy között konszenzus alakul ki a tisztség keletkezését tekintve, és az egyező akaratnyilatkozat esetleges sajátos megnyilvánulása (például a jogi személy részéről a választás, a vezető tisztségviselő részéről pedig a választás elfogadása) ellenére a két fél egybehangzó akaratnyilatkozata tartalmilag is szerződéses viszonyt hoz létre a két fél, azaz a jogi személy és a vezető tisztségviselő között.<sup>14,15</sup>

Mindazon, a vezető tisztségviselő tevékenységére visszavezethetően keletkezett károk megtérítését tehát, amelyeknek az ajánlatkérő számára történő megfizetésére a nyertes ajánlattevőként szerződő jogi személy köteles, a nyertes ajánlattevő a vezető tisztségviselőtől követelheti a jogi személy vagyonában keletkezett kárként. A fentiekben túl megtérítendő az elmaradt vagyoni előnyként felfogható azon bevételkiesés is, amely a nyertes ajánlattevő jogi személyt érte a nem teljesült szerződéses ellenérték tekintetében, illetve a károsult jogi személyt ért vagyoni hátrányok kiküszöböléséhez szükséges költségek is (pl. egy esetleges közbeszerzési jogorvoslati eljárás költségei).

Kimentésre ez esetben is szűk körben, a Ptk. 6:142. § rendelkezései szerint van lehetőség (ellenőrzési körén kívül eső, a szerződéskötés időpontjában előre nem látható körülmény és az elvárhatóság hiánya a körülmény

<sup>13</sup> Nagykommentár a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényhez; szerkesztette: Vékás Lajos / Gárdos Péter; a Ptk. 6:142. §-ához; <https://uj.jogtar.hu>.

<sup>14</sup> Nagykommentár a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényhez; szerkesztette: Vékás Lajos / Gárdos Péter; a Ptk. 3:24. §-ához; <https://uj.jogtar.hu>.

<sup>15</sup> lásd még: BH2004. 372.: „A vezető tisztségviselők a Ptk. 339. § (1) bekezdése szerint kötelesek a társaságuknak okozott kárt megtéríteni. Ennek feltétele, hogy a károkozó szándékos vagy gondatlan magatartása okozza a kárt, a magatartás jogellenes legyen, továbbá a magatartás és a bekövetkezett kár között okozati összefüggésnek kell fennállnia.” EBH2011. 2417.: „A vezető tisztségviselő felelősségének megállapításához az vezethet, ha a vezető a gazdasági társaság helyzetét, valamint a piaci környezetet teljes egészében tévesen felmérve, előre láthatóan és kirívóan ésszerűtlen kockázatot vállalt.”

elkerülése vagy a kár elhárítása tekintetében). A példaként említett esetben álláspontom szerint a Ptk. ezen kimentési lehetőségére alappal nem hivatkozhat a vezető tisztségviselő, figyelemmel arra, hogy az ügyvezető már a tisztsége elvállalásakor is láthatta előre, hogy ha valamely megkötött szerződés nem teljesítése mellett dönt, az milyen következményekkel, károkkal járhat a nyertes ajánlattevőre és az ajánlatkérőre nézve. A nem teljesült szerződés feltételei és annak értéke – a közbeszerzési szerződés saját maga által történő aláírásával – nem vitásan ismertek voltak az ügyvezető előtt. Bár a vezető tisztségviselői tisztség elvállalásának időpontjában (az erre vonatkozó megbízási vagy munkaszerződés megkötésének időpontjában) az előbbieket még nem ismerte az ügyvezető, az előreláthatóság megállapításához nem kell a károk nagyságát előrelátni, elég a *károk típusát, hogy egy adott magatartásnak milyen kárkövetkezményei vannak.*

### Felelősség az ajánlatkérő felé

Figyelemmel arra, hogy a példaként említett esetben feltehetően a vezető tisztségviselő szándékos károkozásáról beszélhetünk, a vezető tisztségviselő felelőssége véleményem szerint az ajánlatkérő felé is megállapítható a Ptk. 3:24. § (2) bekezdése alapján:

*„A vezető tisztségviselő által e jogkörében eljárva harmadik személynek okozott károkért a jogi személy felel. A vezető tisztségviselő a jogi személlyel egyetemlegesen felel, ha a kárt szándékosan okozta.”*

A fenti jogszabályi rendelkezés nem tesz különbséget a között, hogy a kárt szerződésszegő vagy szerződésen kívüli magatartás okozta-e. Ha a károsult és a jogi személy között szerződéses jogviszony áll fenn, a jogi személy a kontraktuális jogviszony fennállása alapján válik szerződésszegővé a károsult felé. Mivel a vezető tisztségviselő magatartását betudjuk a jogi személynek, ezért ezt a károkozást ilyenkor nem tekintjük szerződésen kívülinek. Ha a vezető tisztségviselő károkozó magatartása szándékos volt, egyetemlegesen felel a jogi személlyel.

Érdemes e körben megemlíteni a 2016. évi LXXVII. tv. javaslat 2. §-ához fűzött miniszteri indokolást is,<sup>16</sup> mely szerint: „A vezető tisztségviselő felelősségének egységes meghatározása azzal az előnnyel is jár, hogy immár *nem merül fel értelmezési kérdésként az, hogy a károsult és a jogi személy között fennállt-e jogviszony vagy sem, hanem annak a kérdésnek van csupán jelentősége, hogy a vezető tisztségviselő a károkozásakor e jogkörében járt-e el.*” A fenti indokolás alapján a károkozás időpontjában szerződéses jogviszonyban álló ajánlatkérő szervezet is harmadik személynek minősül a vezető tisztségviselő felelőssége kapcsán, bár a szerződéses partnert nem szokás harmadik személynek tekinteni a joggyakorlatban.

### Büntetőjogi következmények

Figyelemmel a Ptk. mögöttes alkalmazására, közbeszerzési szerződések esetében a nyertes ajánlattevő szerződésszegő magatartásának jellemzően közbeszerzési, illetve polgári jogi következményei vannak, és önmagában ritkán fordul elő a szerződésszegő magatartásokra visszavezethetően büntetőjogi következmény.

Büntetőjogi felelősség olyan súlyos szerződésszegő magatartások esetében merülhet fel, amelyek bizonyos többlétevényállási elemek miatt már nagyfokú társadalomra veszélyességet hordoznak magukban. Felmerülhet például, hogy a szerződés teljesítése során a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvénybe (a továbbiakban: Btk.) ütköző környezetkárosítás (Btk. 241. §) vagy természetkárosítás (Btk. 242. §) történik.

A közbeszerzési eljárás és a közbeszerzési szerződés viszonylatában a Btk. XXVII. fejezetében található korrupciós bűncselekmények inkább az eljárás lefolytatásához kötődnek, de nem kizárt azok felmerülése a közbeszerzési szerződések teljesítése során sem.

A szerződésben – és esetlegesen a közbeszerzési eljárás során a nyertes ajánlattevő által kifejezetten vállalt – valamely szerződéses kötelezettség teljesítésének iga-

<sup>16</sup> Dr. Csöndes Mónika: A VEZETŐ TISZTSÉGVISELŐ KÁRTÉRÍTÉSI FELELŐSSÉGE; ELTE Gazdasági büntetőjogi szakjogász képzés; 2021/2022. tanév őszi.

zolása körében előfordulhat továbbá a Btk. XXXIII. fejezetében szereplő valamely közbizalom elleni bűncselekmény (pl. a Btk. 345. § szerinti hamis magánokirat felhasználása).

A fentiekén túl a szerződéssel leplezett, színlelt gazdasági tevékenység végzése a Btk. 374. § szerinti gazda-

sági csalást valósíthat meg.

Végezetül, nemzeti vagy európai uniós támogatásból megvalósuló közbeszerzések esetében fokozottan vizsgálendő a Btk. 396. § szerinti költségvetési csalás büntetnének esetleges felmerülése is.<sup>17</sup>

## KÖZBESZERZÉSEK? LEGYEN APPRAKÉSZ!



MENEDZSER ÉRTESÍTŐ  
STATISZTIKÁK  
FELHÍVÁSFIGYELŐ  
HIRDETMÉNYEK  
HATÁROZATOK

### NAPI KÖZBESZERZÉS ALKALMAZÁS

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



<sup>17</sup> lásd: a Fővárosi Ítéltábla Pf.20817/2017/7. számú ítélete vagy a Győri Ítéltábla Bf.43/2019/6. számú végzése.



# STATISZTIKA

## Az európai uniós finanszírozáshoz kapcsolódó közbeszerzési eljárások 2021. évi főbb adatainak statisztikai elemzése

Rezső Orsolya, statisztikai elemző, Közbeszerzési Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2022.7.7

Címszavak: közbeszerzés, statisztika, európai uniós finanszírozás, operatív program, EU-s támogatást felhasználó közbeszerzés

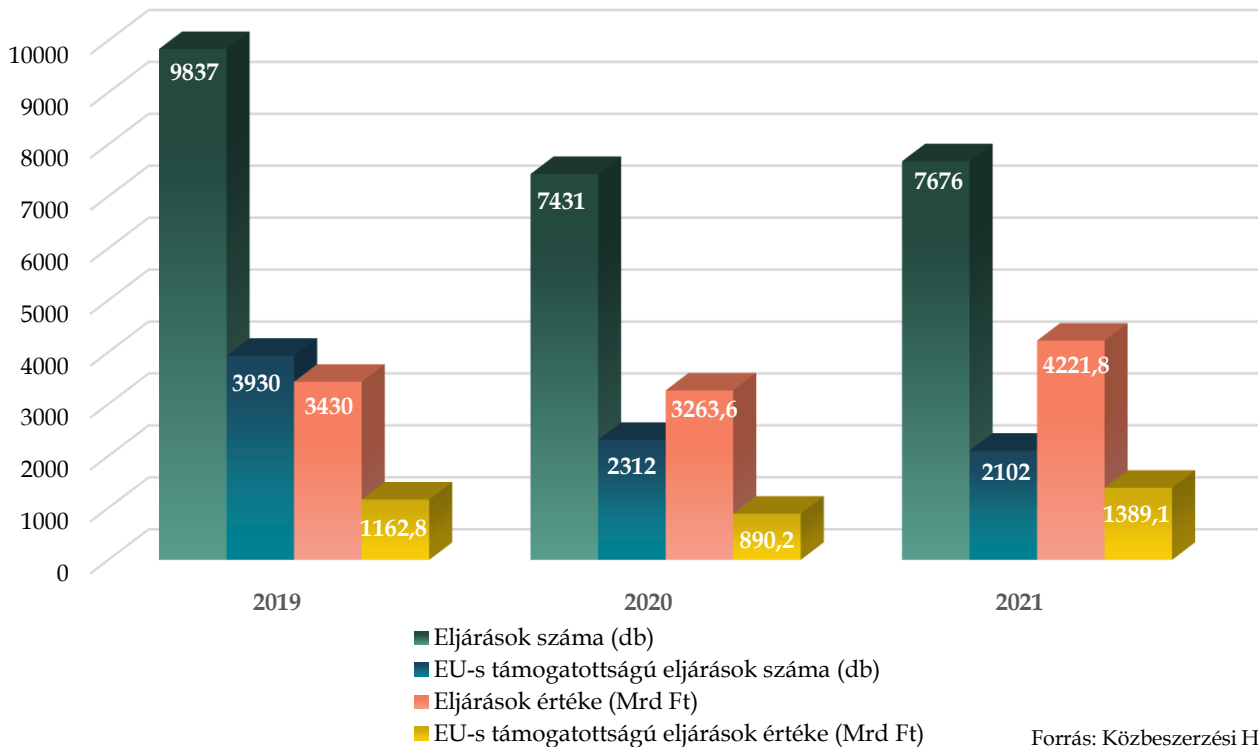
2021-ben az ajánlatkérők összesen 7676 db eredményes közbeszerzési eljárást<sup>1</sup> folytattak le 4221,8 milliárd Ft összértékben, melyeknek több, mint a negyede, megközelítőleg 27 százaléka, szám szerint 2102 db eljárás használt fel európai uniós forrást. Annak ellenére, hogy a közbeszerzési eljárások száma kis mértékben ugyan, de növekedett 2020-ról 2021-re (245 darabbal), az európai uniós forrásokhoz köthető közbeszerzési eljárások száma viszont 210 darabbal csökkent. Ezeknek az eljárásoknak az összértéke 1389,1 milliárd Ft-ot tett ki, ami viszont majdnem pontosan a harmada (32,9%) az összes eljárás 4221,8 milliárd forintos értékének. Ez utóbbi azt jelenti, hogy 2021-ben a közbeszerzések összértékének harmadához kapcsolódott uniós támogatás. (Meg kell jegyezni, hogy ezek az információk nem az uniós támogatás nagyságára vonatkoznak, ugyanis az adatforrásként felhasznált eredménytájékoztató

hirdetményekből csak az derül ki, hogy az adott közbeszerzés kapcsolatos-e európai uniós alapokból finanszírozott programmal, de a támogatás konkrét összegére nincs adatunk).

Az 1. ábra szemlélteti az elmúlt 3 év ezzel kapcsolatos főbb statisztikai mutatóit, melyből jól látható, hogy mind a közbeszerzési eljárások, mind az EU támogatást felhasználó eljárások összértéke jelentősen növekedett, előbbi majdnem 30 százalékkal, utóbbi pedig több, mint másfélszeresére, 56%-kal lett magasabb, meghaladva ezzel a koronavírus-járvány előtti évben, 2019-ben mért összértékek szintjét is. A rendelkezésre álló adatokból az is kiszámítható, hogy míg 2019-ben az összes eljárásnak körülbelül 40 százalékhöz, addig 2021-ben közelítőleg már csak 27 százalékhöz kapcsolódott uniós támogatás (2018-ban ez az arány 47% volt).

<sup>1</sup> Az adatok nem tartalmazzák azon eljárások adatait, amelyek keretmegállapodások megkötésére irányultak. A továbbiakban eljárás/közbeszerzési eljárás alatt mindig az eredményes, keretmegállapodás nélküli eljárásokat értjük.

1. ábra Az összes közbeszerzési eljárás és az EU-s támogatottságú eljárások száma (db) és értéke (Mrd Ft), 2019-2021.



Az elmúlt évek leggyakoribb, legtöbb támogatást nyújtó operatív programjai az alábbiak:

- TOP: Terület- és Településfejlesztési Operatív Program
- EFOP: Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program
- GINOP: Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program
- KEHOP: Környezeti és Energiahatékonysági Operatív Program
- VEKOP: Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Program
- KÖFOP: Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Operatív Program
- VP: Vidékfejlesztési Program
- IKOP: Integrált Közlekedésfejlesztési Operatív Program

2021-ben még meg kell említeni a CEF (Connecting Europe Facility) Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz nevű programot is, ami ugyan csak 18 db eljáráshoz

kapcsolódott, de ezek az eljárások több, mint fél milliárd Ft összértéket tettek ki, ezért ki kellett emelni a többi közül. (A korábbi években ez a program, a nem túl jelentős súlya miatt az Egyéb kategóriában került elszámolásra.) Az Egyéb kategóriában a kisebb összértékű támogatásokat jelentő programok összevontan szerepelnek, mint pl.: INTERREG: Interregionális Együttműködési Operatív Program; BBA: Belső biztonsági Alap; LIFE: (L'Instrument Financier pour l'Environnement) az Európai Unió környezetvédelmi politikáját támogató pénzügyi eszköz; MAHOP: Magyar Halgazdálkodási Operatív Program; RSZTOP: Rászoruló Személyeket Támogató Operatív Program; RRF (Recovery and Resilience Facility): Helyreállítási és Ellenállóképességi eszköz, (mely 2021-ben egy új program, az Európai Unió nyújtotta Helyreállítási Alapból megadja a lehetőséget arra, hogy a tagállamok a koronavírus okozta járvány következményeit enyhítsék, és újra növekedési pályára állhassanak); valamint azok az eljárások is az egyéb kategóriába kerültek, amelyek egyszerre több programból nyertek el támogatást.

1. táblázat

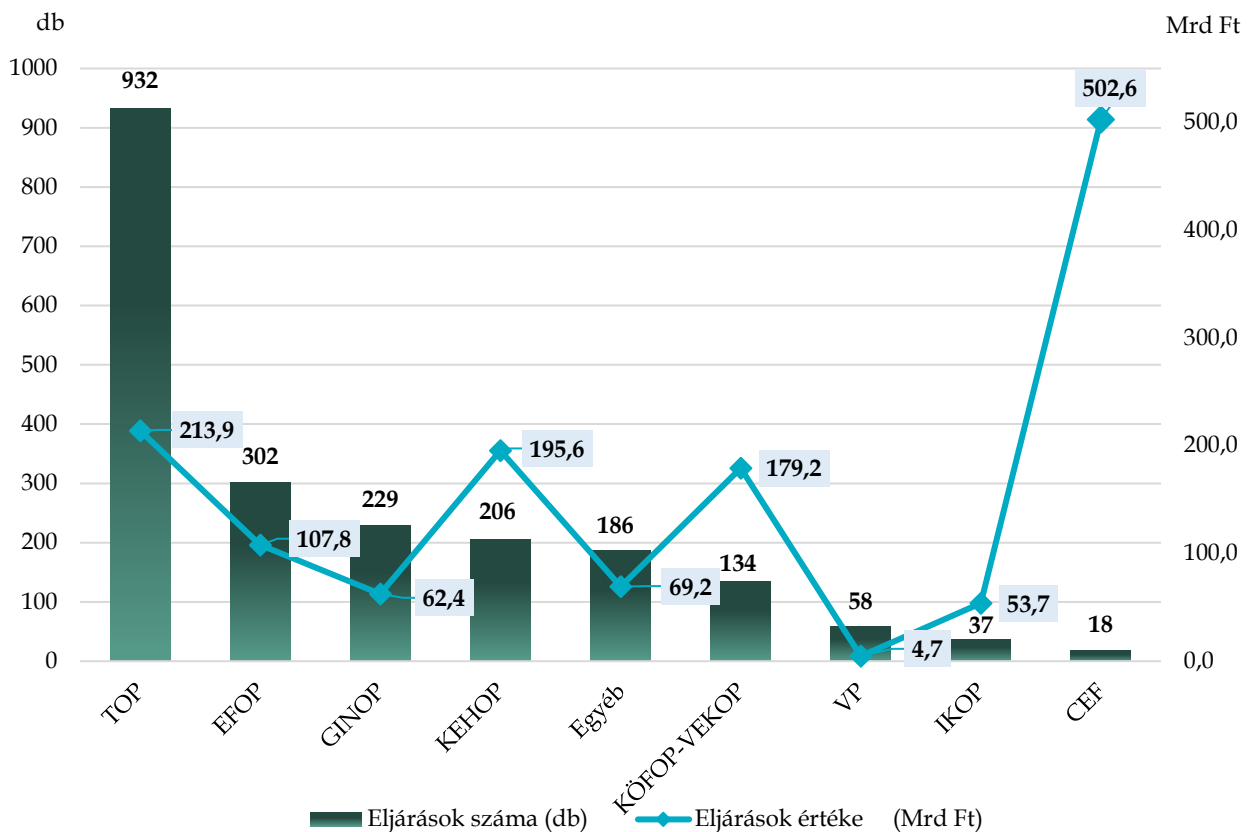
Operatív program neve	Eljárások száma (db)	Eljárások értéke (Mrd Ft)	Eljárások számának aránya (%)	Eljárások értékének aránya (%)	Egy eljárásra jutó összeg (Millió Ft)
TOP	932	213,9	44,3%	15,4%	229,5
EFOP	302	107,8	14,4%	7,8%	357,0
GINOP	229	62,4	10,9%	4,5%	272,5
KEHOP	206	195,6	9,8%	14,1%	949,5
Egyéb	186	69,2	8,8%	5,0%	372,0
KÖFOP,VEKOP <sup>2</sup>	134	179,2	6,4%	12,9%	1 337,3
VP	58	4,7	2,8%	0,3%	81,0
IKOP	37	53,7	1,8%	3,9%	1 451,4
CEF	18	502,6	0,9%	36,2%	27 922,2
<b>ÖSSZESEN:</b>	<b>2102</b>	<b>1389,1</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>660,8</b>

Az 1. táblázat adataiból és az azok alapján készült 2. ábra grafikonjából látszik, hogy az uniós támogatottságú közbeszerzési eljárások túlnyomó többsége a TOP programból származó forrásokat használt fel - a korábbi évekhez hasonló módon -, az eljárások több, mint 44 százaléka (44,3%) kapcsolódott ehhez a programhoz, bár összértéket tekintve csupán 15%-os arányt képviseltek. Az eljárások mintegy 15 százaléka (14,4%) az EFOP program kifizetéseihez volt köthető, harmadik helyen pedig az eljárások 11 százalékával a GINOP program szerepelt. Ennek a három programnak a támogatásából részesült az eljárások közel 70 százaléka. A többi programhoz kapcsolódó eljárások számaránya egyenként 10% alatt maradt. Ugyanakkor látható az is, hogy az eljárások összértéke alapján a CEF program áll az első helyen nagyon kimagasló értékkel, több mint fél milliárd forinttal. Az uniós támogatást tartalmazó eljárások

összértékének 36,2 százaléka kapcsolódott ehhez a programhoz, annak ellenére, hogy szám szerint viszont a legkevesebb eljárást (18 db) finanszírozott, tehát ezek az eljárások jutottak a legnagyobb összegű támogatásokhoz. Az ehhez a programhoz kapcsolható egyes közbeszerzési eljárásokat megvizsgálva, megállapítást nyert, hogy 3 nagy értékű vasútvonal építési beruházás növelte meg az összértéket ilyen jelentős módon. A CEF program esetében, az egy eljárásra jutó összeg nagyságrenddel nagyobb, mint a többi programnál: 27,9 Mrd Ft, az egy eljárásra jutó legkisebb összegű támogatás pedig a (VP) Vidékfejlesztési Programhoz kapcsolódik, 81 millió Ft. Az egy eljárásra jutó átlagos érték 661 millió Ft volt. Az is elmondható, hogy a CEF a TOP programmal együtt, több mint a felét tette ki az EU-s támogatottságú eljárások összértékének (51,6%), a másik fele a többi 8 programhoz volt köthető.

<sup>2</sup> Több eljárást is együttesen finanszíroznak, ezért együtt szerepelnek a kimutatásban.

2. ábra Az EU-s finanszírozást tartalmazó közbeszerzési eljárások száma (db) és értéke (Mrd Ft) operatív programok szerint, 2021

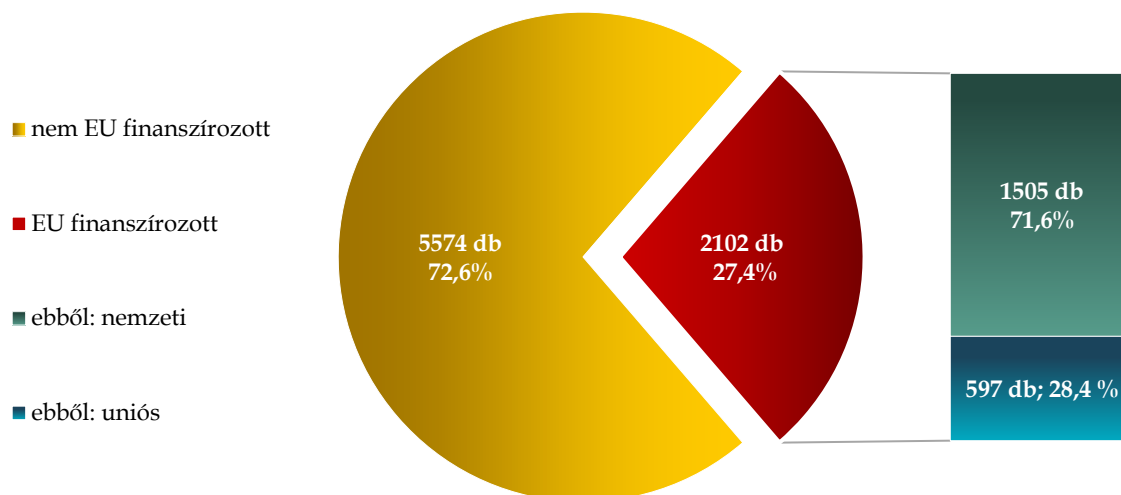


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A 3. és 4. ábra azt szemlélteti, hogy az összes közbeszerzési eljárásból, az európai uniós finanszírozást tartalmazó közbeszerzési eljárások számának, illetve értékének, mekkora hányada tartozott a nemzeti és mekkora az uniós eljárásrendbe 2021-ben. Látható, hogy az uniós forrást felhasználó közbeszerzési eljárások kicsivel több, mint 70 %-a (71,6%) nemzeti eljárásrendben valósult meg, viszont az eljárások összértékét tekintve majdhogynem fordított a helyzet, a nemzeti eljárások aránya csupán 16%. Az uniós eljárásrendbe tartozó, EU finanszírozáshoz kapcsolódó eljárások számaránya nem érte el a 30 százalékot (28,4%), de ezek-

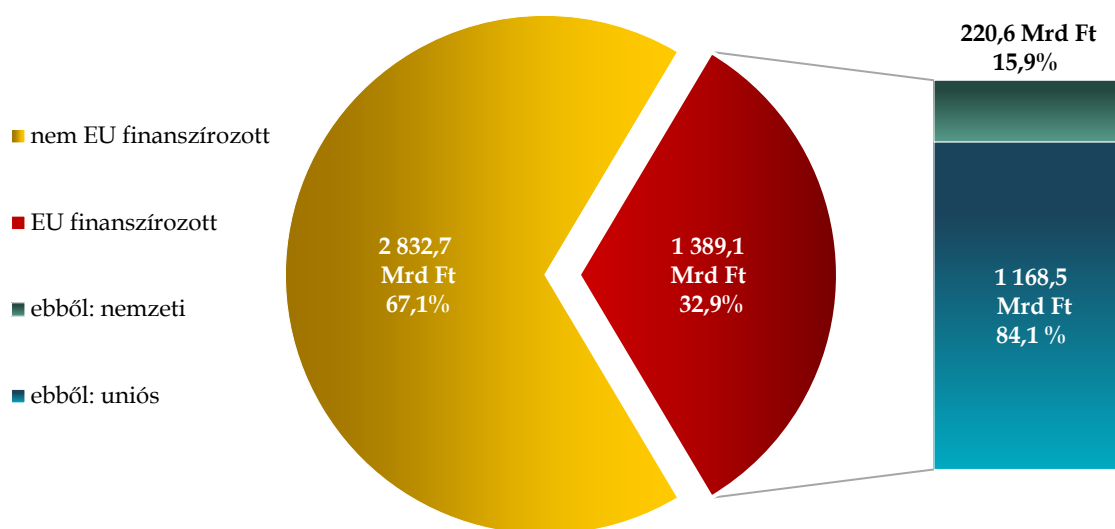
nek az eljárásoknak az értéke az összértéknek körülbelül 84 százalékát tette ki. Az nem meglepő, hogy az uniós eljárásrendű közbeszerzések kevesebb számú, de nagyobb értékű eljárásokat foglaltak magukba, de az adatok elemzéséből az is elmondható, hogy az uniós programokkal támogatott közbeszerzések esetében 10 százalékkal nagyobb az aránya a nemzeti eljárásrendű közbeszerzéseknek (és így értelemszerűen 10 százalékkal kisebb az uniós eljárásrendűeké), mint az összes eljárás esetében, ahol körülbelül a 60%-40%-os arány valósult meg.

3. ábra Az EU-s finanszírozást tartalmazó eljárások számának megoszlása eljárásrendek szerint, 2021.



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

4. ábra Az EU-s finanszírozást tartalmazó eljárások értékének megoszlása eljárásrendek szerint, 2021.



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

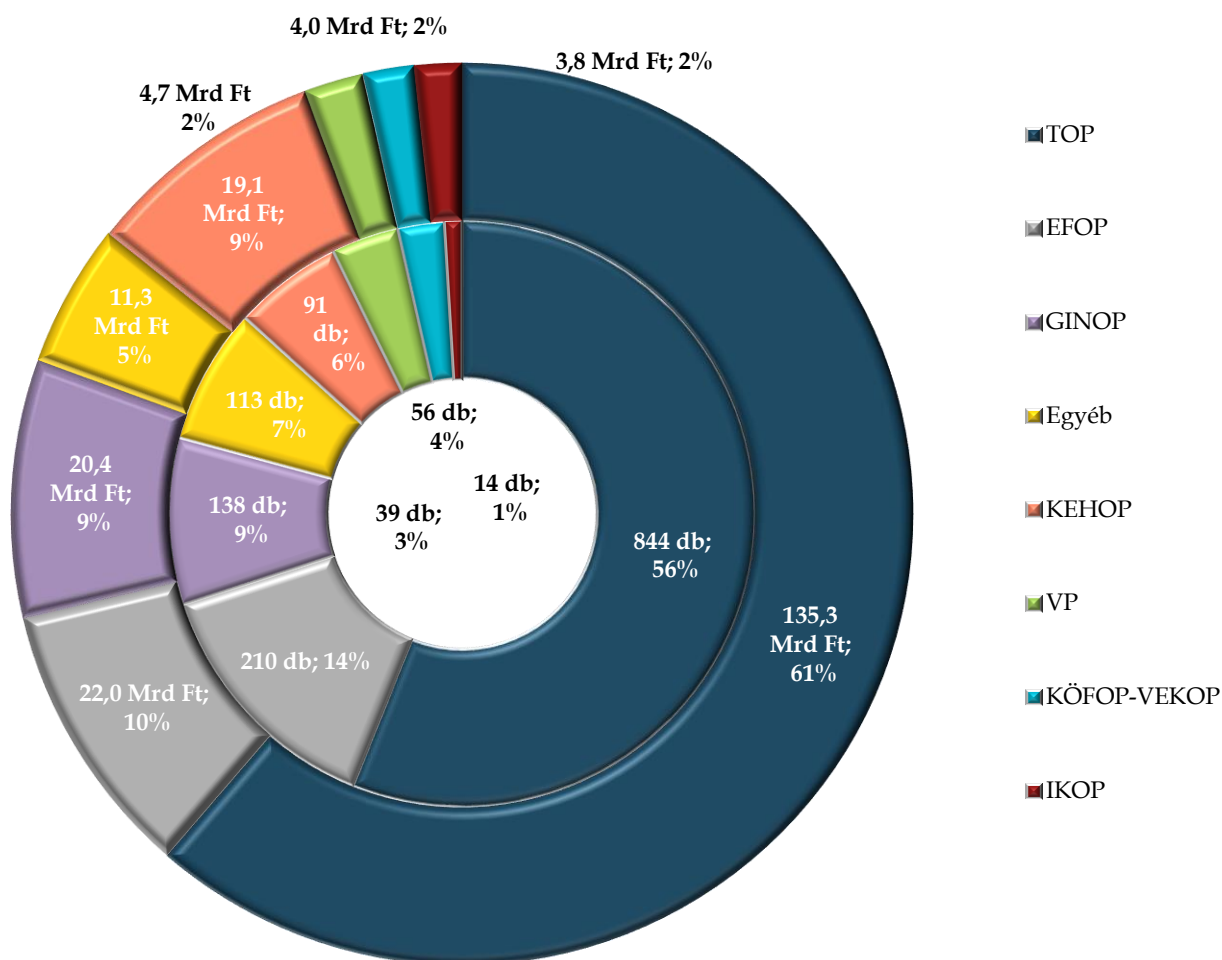
A két eljárásrendben külön-külön, operatív programok szerint vizsgálva az uniós finanszírozást tartalmazó eljárásokat elmondható, hogy a nemzeti eljárásrendű közbeszerzések (lásd 5. ábra) több, mint a fele (darabszámban 56 százaléka, összértékben 61 százaléka) a

TOP programhoz kötődött. 2020-hoz képest 6-8 %-kal még nőtt is ennek a programnak a súlya a közbeszerzések finanszírozásával kapcsolatban. Jelentős volt még az EFOP program szerepe is, így együttesen ez a két program lefedte az eljárások mintegy 70 százalékát,

mind az eljárások számának, mind értékének tekintetében. A többi operatív programhoz kötődő eljárások számaránya és értékaránya is 10% alatt maradt. A 6. ábrán szembevetendő, hogy az uniós eljárásrendű közbeszerzések esetén nem annyira hasonló az eljárások értékének és számának megoszlása, mint a nemzeti eljárásrendben. A legfeltűnőbb, hogy a nemzeti eljárásrendben szerepet sem kapó CEF programhoz kapcsolódott az összérték több, mint 40 százaléka (43%), annak ellenére, hogy ez csak 18 db eljárást jelentett. Markáns különbség az is, hogy a nemzeti eljárásrendű közbeszerzésekhez képest, jóval kisebb jelentőséggel bírtak a

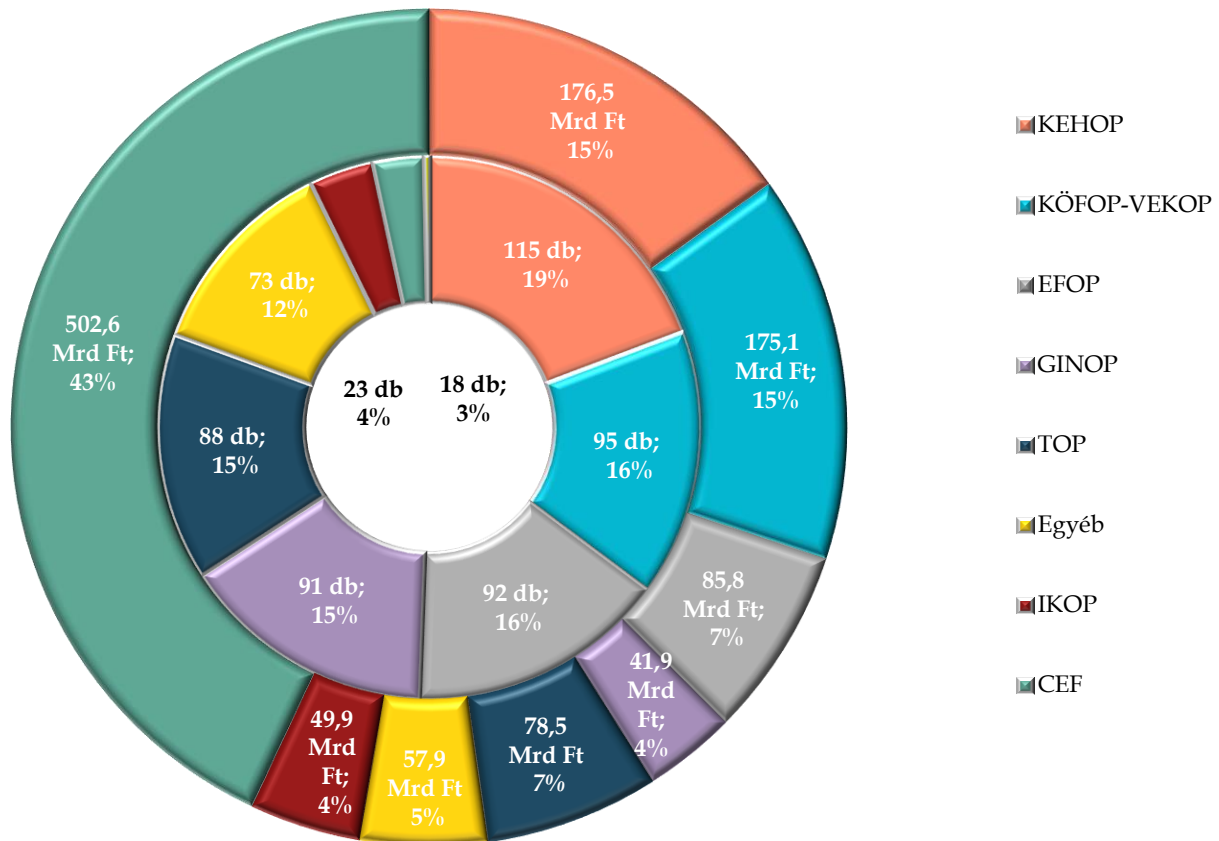
TOP programhoz kapcsolódó eljárások, darabszámban 15%-ot, értékben pedig csupán 7%-ot tettek ki. A KÖFOP-VEKOP, EFOP, GINOP, és TOP programok számosságukat illetően hasonló, egyenként 15-16 %-os arányt testesítettek meg, de az értékarányaik tekintetében már változatosabb megoszlást produkáltak. A Vidékfejlesztési Programhoz kapcsolódó eljárások elhanyagolhatóak voltak: mind számarányukban, mind értékarányukban csupán 1% alatti hányadot képviseltek, így a diagramokon nem lehetett észrevehető módon ábrázolni őket.

5. ábra Az EU-s támogatásokat felhasználó közbeszerzési eljárások számának és értékének megoszlása operatív programok szerint a nemzeti eljárásrendben, 2021



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

6. ábra Az EU-s támogatásokat felhasználó közbeszerzési eljárások számának és értékének megoszlása operatív programok szerint az uniós eljárásrendben, 2021

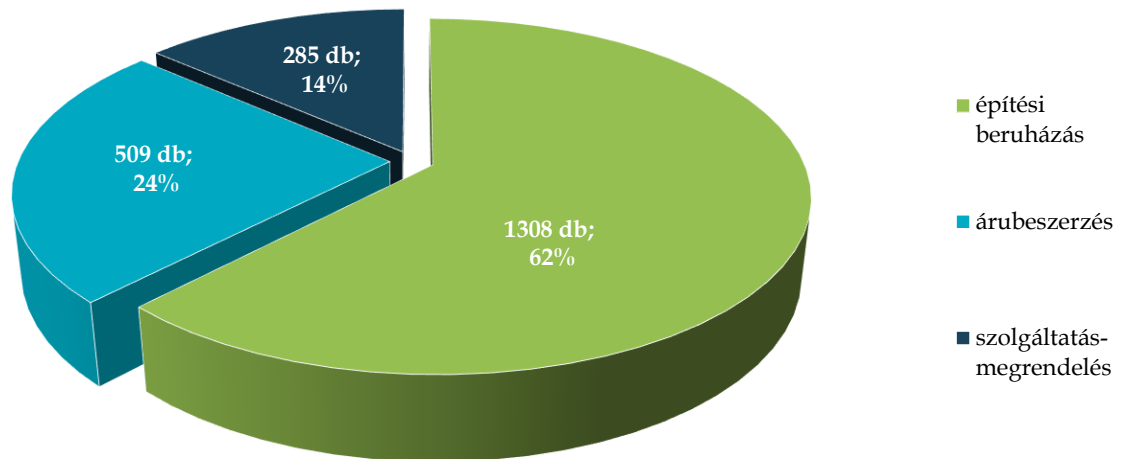


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Az európai uniós finanszírozást tartalmazó eljárások adatainak a főbb beszerzési tárgyak (építési beruházás; árubeszerzés; szolgáltatás-megrendelés) szerinti elemzése azt mutatja, hogy mind az eljárások számát, mind pedig értékét tekintve nagyon domináns az építési beruházások szerepe, sokkal inkább, mint az összes közbeszerzési eljárás viszonylatában. (Lásd: 7.-10. ábra.) Az uniós forrást felhasználó eljárások több, mint 60 százaléka (62%) volt építési beruházás tárgyú közbeszerzés (az összes eljárás körét tekintve ez az arány 39%-ot tett ki). Az építési beruházások túlnyomó többsége, szintén több, mint 60 százaléka a TOP projekthez kapcsolódott (9. ábra). Az árubeszerzések csupán a ne-

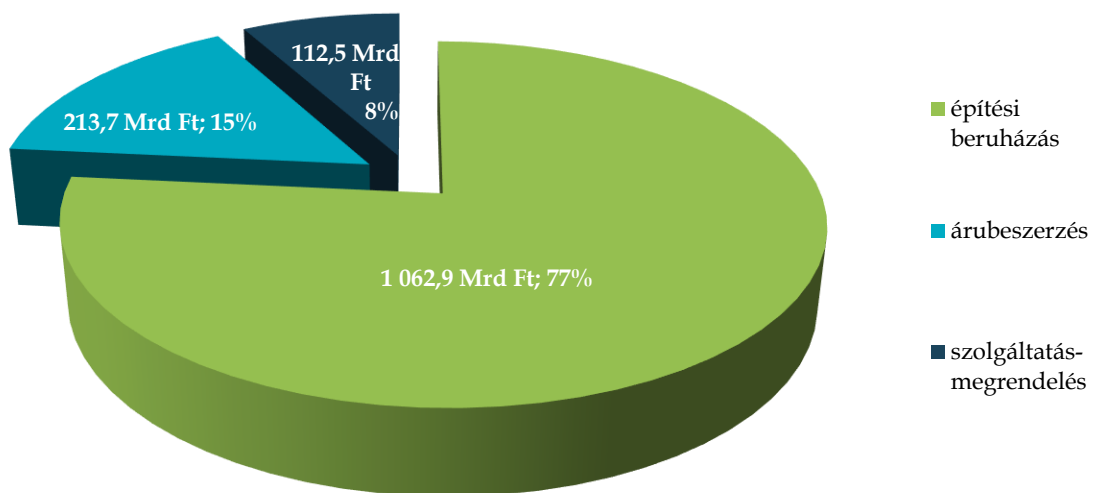
gyedét tették ki az uniós támogatottsággal bíró közbeszerzéseknek (24%), ami mintegy 10 százalékponttal kevesebb az összes eljáráson belüli arányukhoz képest (34%). Az árubeszerzések közel 30%-a az EFOP programhoz kötődött. A szolgáltatás-megrendelés tárgyú közbeszerzések az EU-s finanszírozást tartalmazó eljárások körében csak kis hányadot képviseltek, arányuk 14% volt, ami közelítőleg a fele az összes eredményes közbeszerzési eljáráson belüli arányuknak (27,2%). Az egyes főbb operatív programok viszonylag hasonló arányban képviseltették magukat a szolgáltatás tárgyú közbeszerzésekben.

7. ábra Az EU-s finanszírozást felhasználó eljárások száma (db) főbb beszerzési tárgyak szerint, 2021.



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

8. ábra Az EU-s finanszírozást felhasználó eljárások értéke (Mrd Ft) főbb beszerzési tárgyak szerint, 2021.



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Ami az eljárások értékét illeti (lásd: 8. és 10. ábra), még erősebben érvényesül az építési beruházások uralkodó szerepe, értékük több, mint háromnegyedét (77%) teszi ki az uniós támogatottsággal rendelkező eljárások összértékének, ez az arány az összes közbeszerzési eljárás körében csak 62,4 % volt, tehát közelítőleg 15

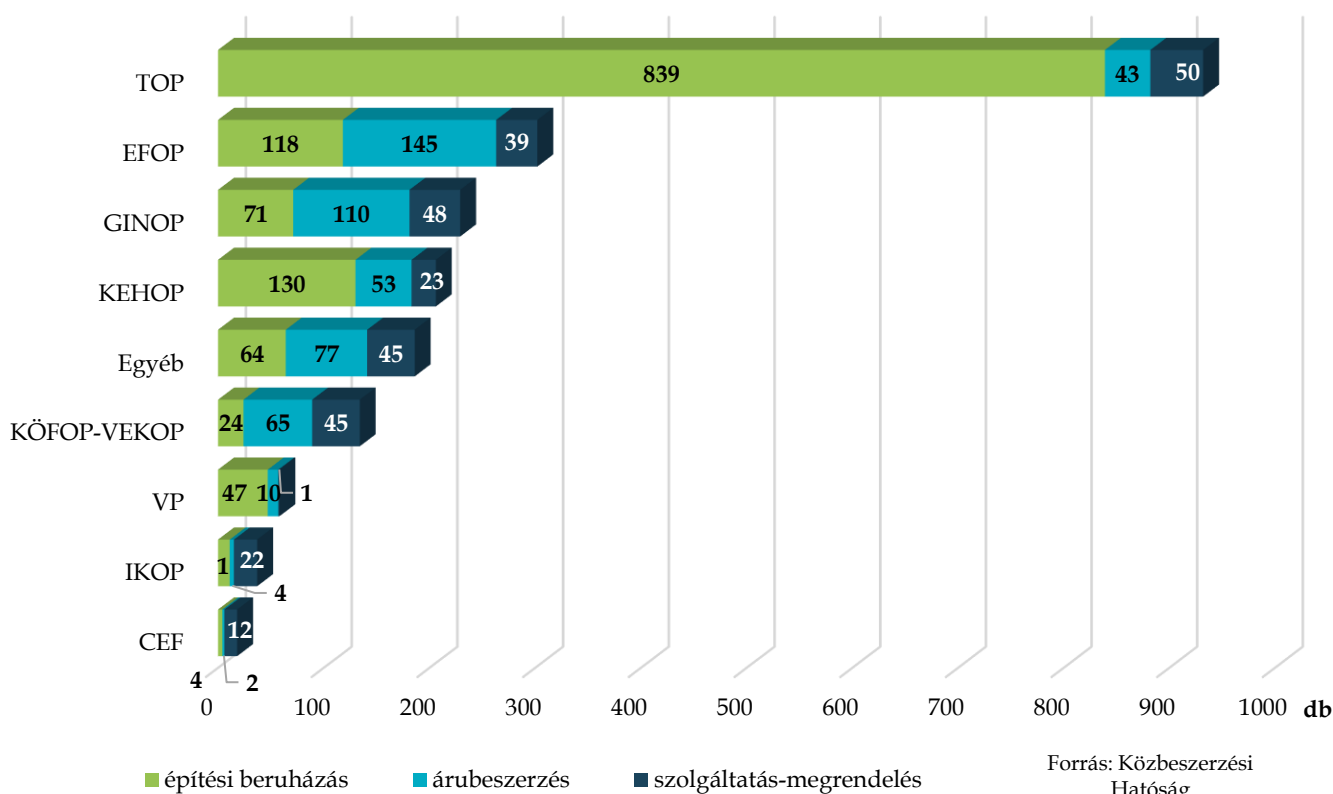
százalékponttal nagyobb az építési beruházások aránya az uniós finanszírozású közbeszerzések esetében. Az építési beruházások értékének majdnem a fele, több, mint 46 százaléka a CEF programhoz kapcsolódott, közelítőleg 500 milliárd Ft-ot kiteve. Viszonylag jelentős összértéket képviseltek még a TOP és KEHOP



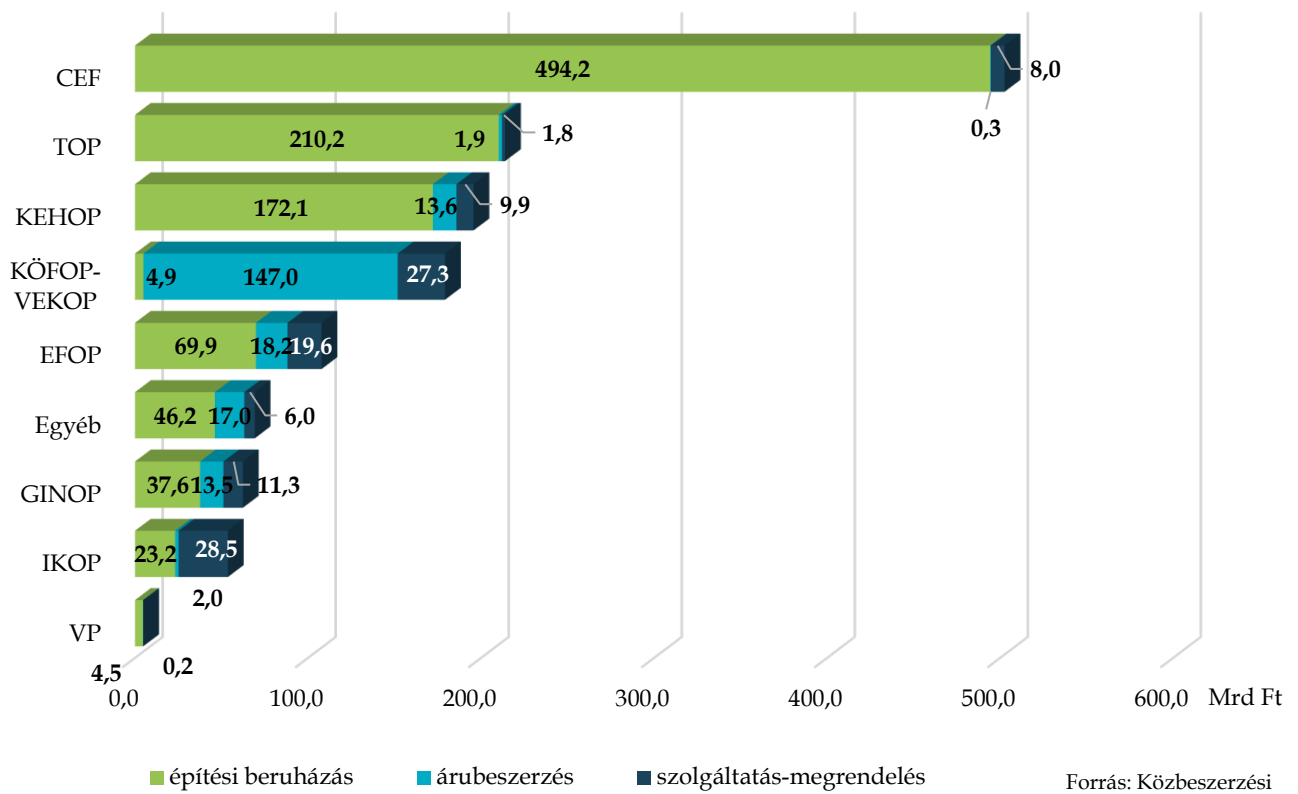
programokhoz kapcsolódó közbeszerzési eljárások is, a TOP programhoz tartozó eljárások értéke mintegy 20%-át fedte le az összértéknek, a KEHOP 16%-át, a három projekt együttvéve pedig több, mint 82%-ot képviselt. Az árubeszerzések összértéke csupán 15%-os arányt tett ki, ezen belül a KÖFOP-VEKOP programokhoz kapcsolódó eljárások voltak a legjelentősebb összegűek, majdnem 70%-ot kitevé az árubeszerzések összértékén belül, a többi program részaránya 10% alatt maradt. A szolgáltatás-megrendelés tárgyú közbeszerzések értékaránya

összesen 8% volt az uniós támogatottságú eljárások esetében, szemben az összes közbeszerzési eljáráson belüli arányukkal, mely, több mint 20%, tehát az összes eljárás esetében megelőzték ezáltal az árubeszerzéseket, mely utóbbiaknak az értékaránya 17% volt. A szolgáltatás-megrendelés tárgyú EU finanszírozásban részesült közbeszerzések értékének közel egynegyede (24,3%) a KÖFOP-VEKOP programokhoz kapcsolódott, másik negyede az IKOP-hoz.

9. ábra Az EU-s finanszírozást felhasználó eljárások száma (db) operatív programok és főbb beszerzési tárgyak szerint, 2021.



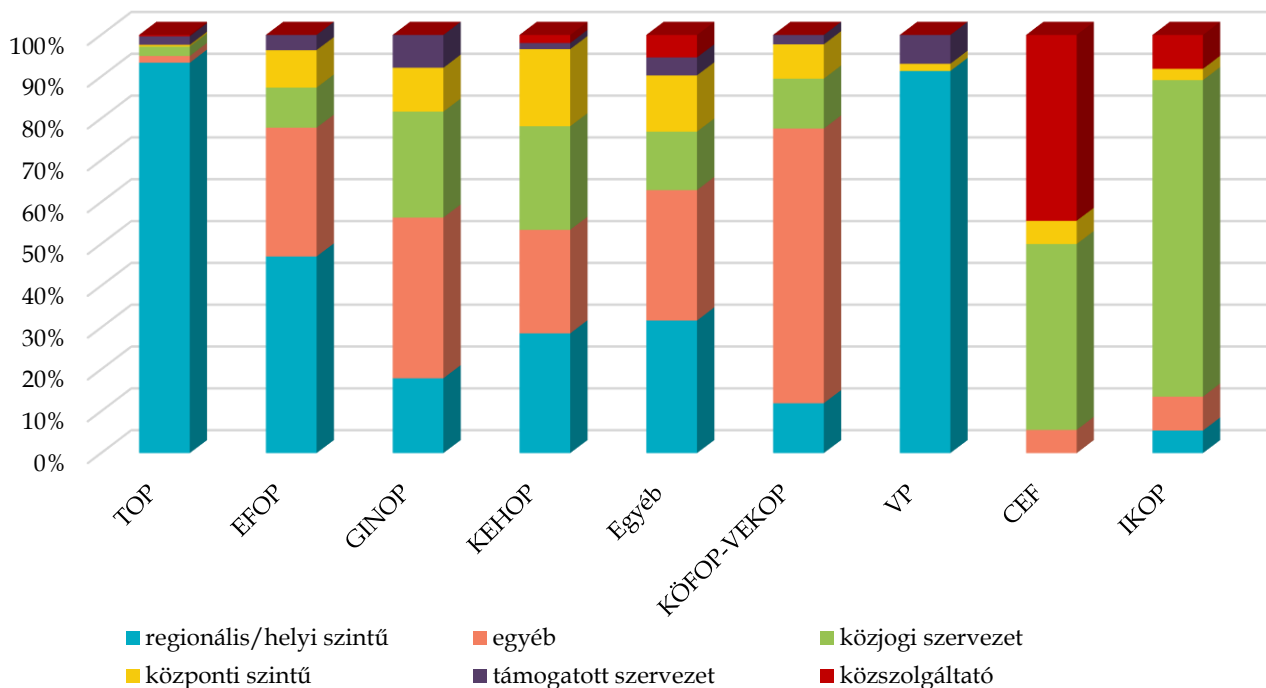
10. ábra Az EU-s finanszírozást felhasználó eljárások értéke (Mrd Ft) operatív programok és főbb beszerzési tárgyak szerint, 2021.



Az ajánlatkérők típusa (regionális/helyi szintű szervezetek, központi szintű szervezetek; közigazgatási szervezetek; közszolgáltató szervezetek; támogatott szervezetek és egyéb szervezetek) szerint elemezve az adatokat kiugró értékeket tartalmazó, változatos arányú eloszlást kapunk mind az eljárások számára (amit a 11. ábra diagramja szemléltet), mind értékére vonatkozóan (12. ábra). Azonban itt meg kell jegyezni, hogy ezek az ajánlatkérői arányok nem meglepőek, mert az egyes operatív programok tárgyuknál fogva jobban irányulnak az önkormányzatok felé, mások a közigazgatási szervezeteket támogatják vagy a közszolgáltatókat stb., tehát ez a megoszlás az operatív programok sajátosságait tükrözi. Így az is érthető és értelmezhető, hogy egyes ajánlatkérők esetében bizonyos programok zéró értékkel szerepelnek, pl. a közszolgáltató szervezetek nem vettek igénybe EFOP, GINOP, KÖFOP, VEKOP,

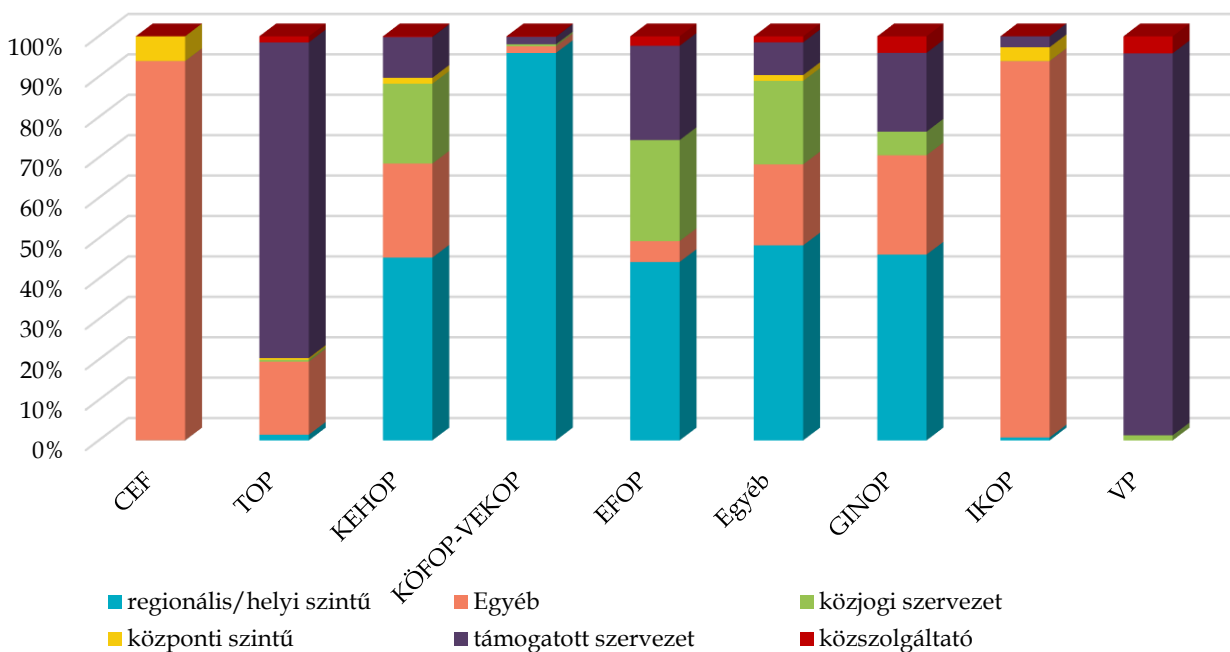
VP támogatásokat, a támogatott szervezetek nem használtak fel se IKOP, se CEF forrást, vagy elmondható, hogy a VP programból csak a regionális-, a központi szintű- és a támogatott szervezetek részesültek. Az EU-s finanszírozást tartalmazó közbeszerzési eljárások mintegy 60%-át (59,1%) a regionális ajánlatkérők bonyolították le, és ezek 70 százaléka a TOP programból elnyert támogatást használt fel, így ez a 870 db eljárás az összes EU-s támogatottságú eljárás több, mint 40%-át (41,4%) tette ki. Az eljárások értékét tekintve viszont az Egyéb szervezetek kategóriájába eső ajánlatkérők által lefolytatott, a CEF programból felhasznált támogatással rendelkező eljárások értéke adta ki az összes EU-s támogatottsággal rendelkező eljárás értékének több, mint harmadát (34%), 471,7 Mrd Ft-ot, ezáltal messze a legmagasabb értéket produkálták.

**11. ábra Az EU-s finanszírozást felhasználó közbeszerzési eljárások számának megoszlása operatív programok és az ajánlatkérők típusa szerint, 2021.**



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

**12. ábra Az EU-s finanszírozást felhasználó közbeszerzési eljárások értékének megoszlása operatív programok és az ajánlatkérők típusa szerint, 2021.**



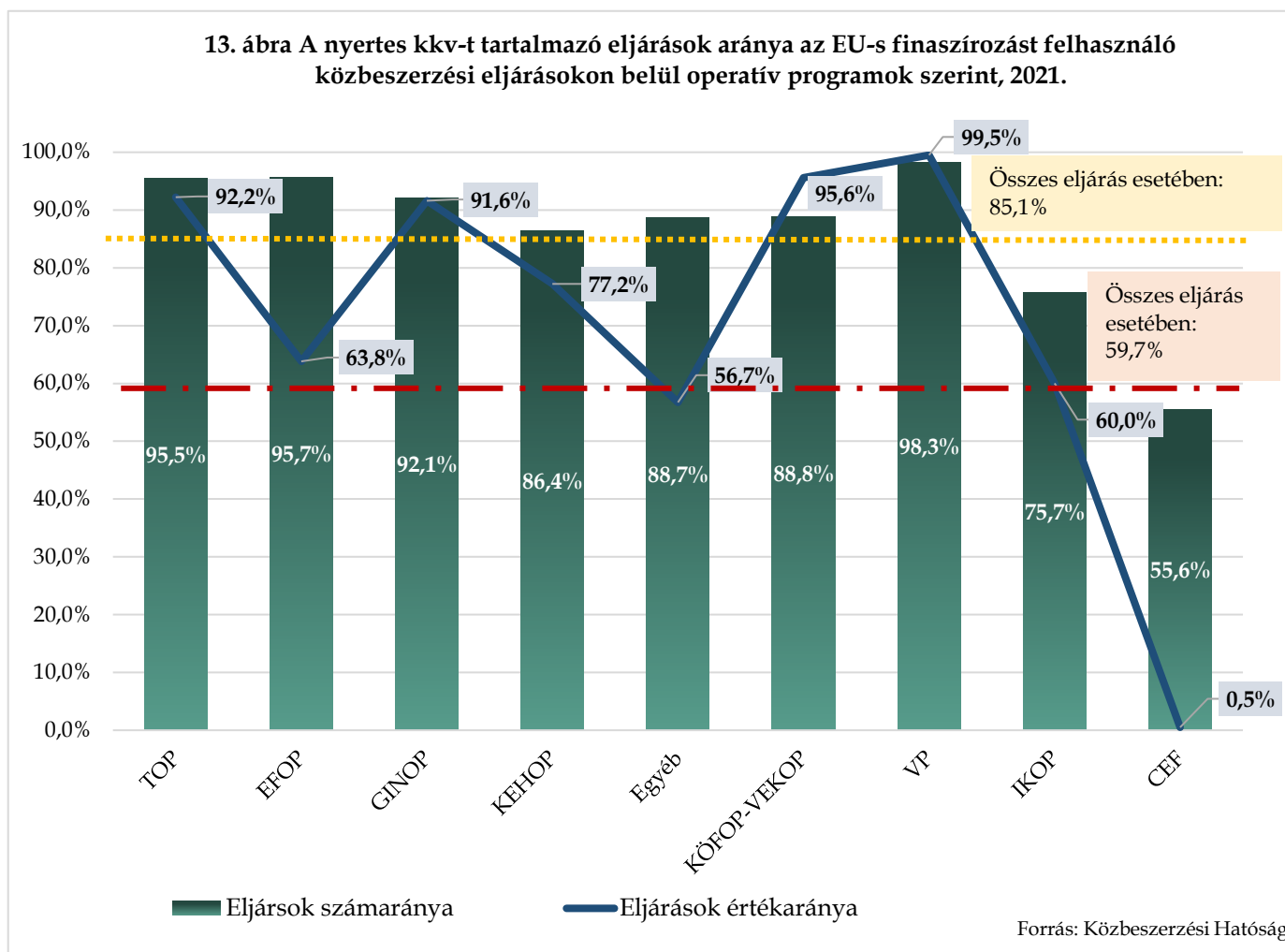
Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A kkv-k által elnyert közbeszerzési eljárások aránya 2021-ben is nagyon jelentősnek bizonyult, az összes eredményes eljáráson belül 85% volt, ami közérthetőbben annyit tesz, hogy minden 100 db eljárásból 85 db-ot kkv-k nyertek el és az elnyert eljárások értékének aránya pedig majdnem elérte a 60 %-ot, ez utóbbi pedig azt jelenti, hogy minden közbeszerzésen elnyert 100 Ft-ból 60 Ft a kkv szektorhoz került. Az európai uniós finanszírozást tartalmazó eljárásokon belül még ennél is nagyobb a kkv szektor térnyerése, közel 8 százalékponttal magasabb a kkv-k számaránya: 93%, viszont ugyanennyivel kisebb lett az értékarányuk: 52%.

Operatív programok szerint vizsgálva az adatokat (lásd: 13. ábra) az derül ki, hogy ehhez a 93%-hoz nagyon

közeli értékeket kapunk az egyes programokon belül a nyertes kkv-t tartalmazó eljárások számarányára, kivételt képeznek ez alól az IKOP és a CEF projektek, amelyek esetében 76%-os illetve 56%-os volt a nyertes kkv arány. Az értékarányt tekintve is a CEF programhoz kapcsolódott a legkisebb hányad 0,5%, ami kiugróan alacsonynak számít, egy outlier. Magyarázata, amint már említettem, hogy 2021-ben a CEF programból finanszíroztak néhány nagyon nagy értékű, többszáz milliárdos építési beruházás tárgyú közbeszerzési eljárást, amit nagyvállalatok nyertek el, nem kkv-k. Ugyanakkor a programok többsége esetében a kkv-k által elnyert eljárások értékének aránya jóval magasabb volt az összes eljárásra vonatkozó kkv nyertességi aránynál (60%) és az átlagnál is (70%).

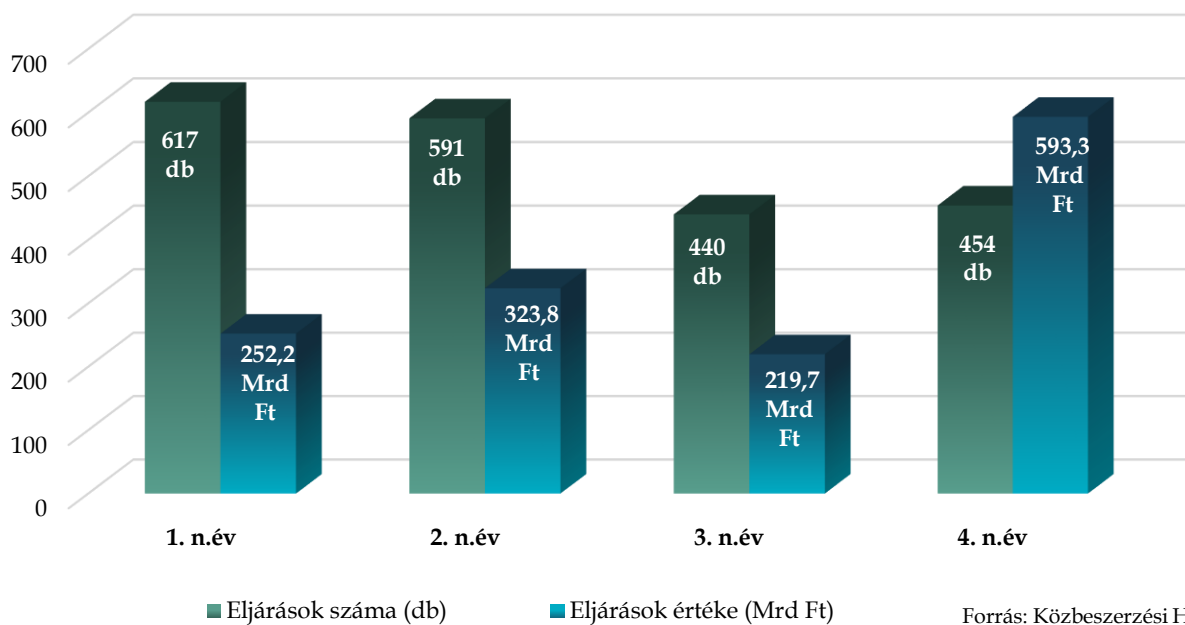
13. ábra A nyertes kkv-t tartalmazó eljárások aránya az EU-s finanszírozást felhasználó közbeszerzési eljárásokon belül operatív programok szerint, 2021.



Az uniós finanszírozáshoz kapcsolódó közbeszerzések negyedévenkénti megoszlását szemlélteti a 14. ábra. Ezeknek az eljárásoknak a darabszáma viszonylag egyenletes eloszlású az egyes negyedévek között, maximálisan 8,5 százalékpontos különbség tapasztalható a legtöbb eljárást magába foglaló 1. negyedév és a legkevesebbet tartalmazó 3. negyedév között. Összességében elmondható, hogy a legtöbb EU-s finanszírozáshoz kapcsolódó eljárás 2021. első negyedévében

zajlott le, 617 db, ami az összes EU-s eljárás közel 30 %-át jelentette (29,4%). A 2. negyedéves érték is hasonlóan magas volt, április-június közötti időszakra esett az eljárások 28%-a, 591 db eljárás. A 2. félév első felében, azaz a 3. negyedévben volt a legkisebb az eljárások száma: 440 db, ez az eljárások kb. ötödét tette ki csupán, az utolsó negyedévben is csak kevéssel, 14 darabbal több EU-s támogatottságú eljárást bonyolítottak, szám szerint 454 db-ot.

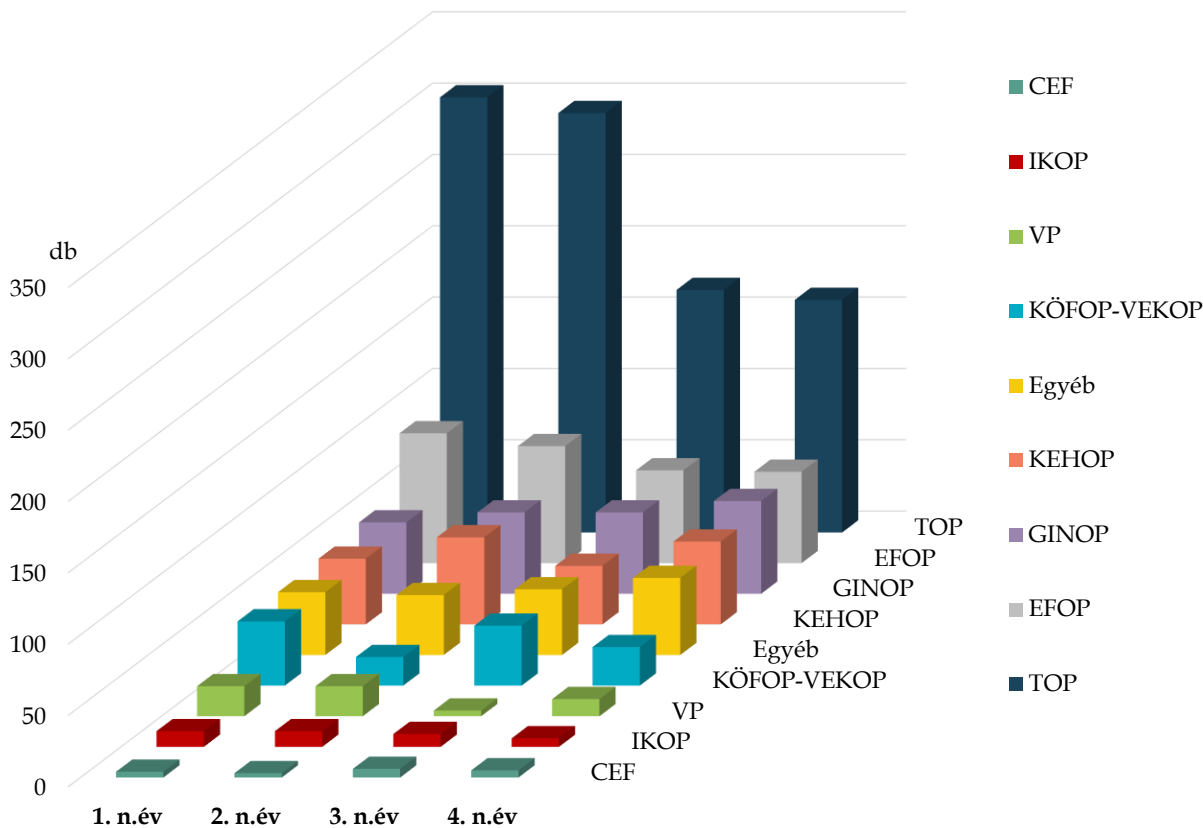
14. ábra Az EU finanszírozáshoz kapcsolódó eljárások számának és értékének megoszlása 2021. egyes negyedéveiben



Az egyes operatív programokat külön-külön is megvizsgálva (15. ábra) az tapasztalható, hogy a legnagyobb arányú különbség a negyedévek darabszám adatait illetően a Vidékfejlesztési Operatív program esetében lépett fel, a 3. negyedévben lefolytatott VP-hez kapcsolódó eljárások száma az ötödére esett vissza az 1. vagy a 2. negyedév adataihoz képest. A GINOP projekthez kötődő eljárások mutatták a legkiegyenlítettebb megoszlást a negyedévenkénti darabszám tekintetében. Mivel a TOP programhoz kapcsolódott a legtöbb eljárás, ezért a grafikonon ennek a leglátványosabb a negyedéves eloszlása.

Ami az operatív programokhoz kapcsolódó eljárások értékét illeti, már jóval nagyobb ingadozások figyelhetőek meg az egyes negyedévek között, még összességében is máshogy alakultak az arányok, mint a darabszámok esetében. A 3. negyedév és a 4. negyedév között majdnem 27 százalékpontos volt a különbség, az eljárások összértékének több, mint 40%-a (42,7%), közelítőleg 600 milliárd Ft az utolsó negyedévhez köthető, míg a harmadik negyedévben csak 16% volt az értékarány, ami körülbelül 220 milliárd forintnyi összeget takart.

15. ábra Az EU finanszírozáshoz kapcsolódó eljárások számának megoszlása főbb operatív programok szerint 2021. egyes negyedéveiben

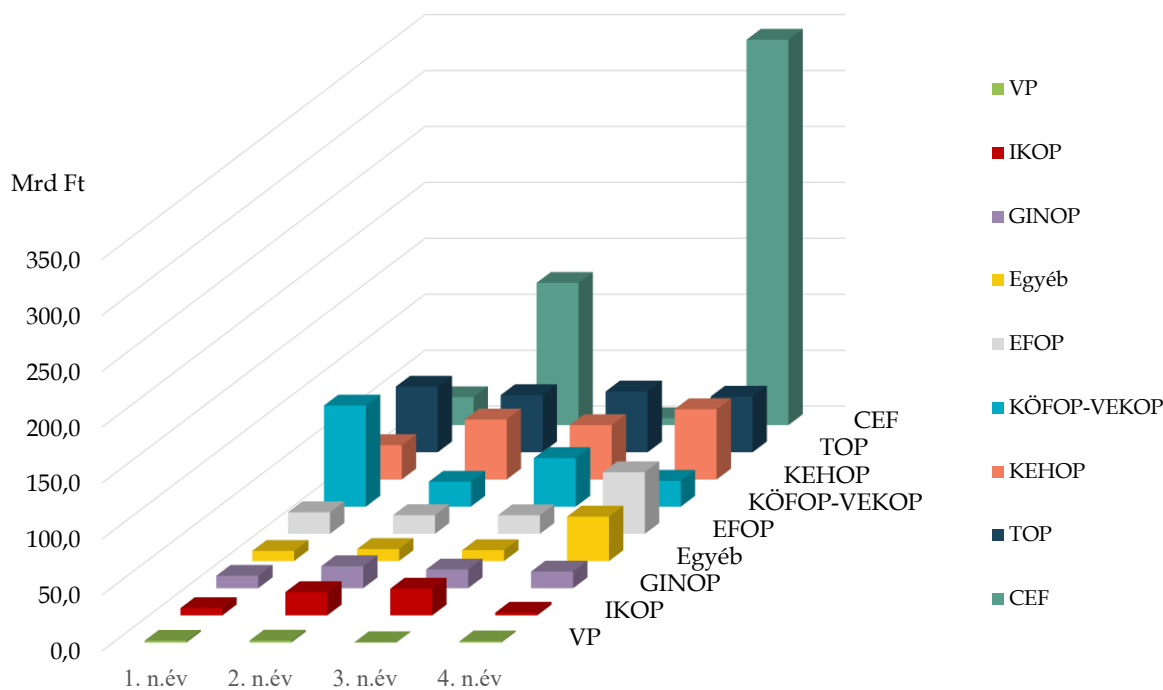


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Sokkal jelentősebb szórást mutattak az egyes operatív programok negyedévenkénti értékei is. A legnagyobb arányú különbség a CEF program esetében volt tapasztalható, ahol a 4. negyedévi összérték 344,5 Mrd Ft-ot tett ki, míg a 3. negyedében csak 6,1 Mrd Ft-ot. Általánosságban elmondható, hogy a programok

többségénél több mint 30 százalékpontos különbségeket lehetett megfigyelni a negyedéves minimum és maximumok között. A legkiegyensúlyozottabb eloszlás az értékek tekintetében a TOP projekt esetében volt tapasztalható.

16. ábra Az EU finanszírozáshoz kapcsolódó eljárások értékének megoszlása főbb operatív programok szerint 2021. egyes negyedéveiben



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

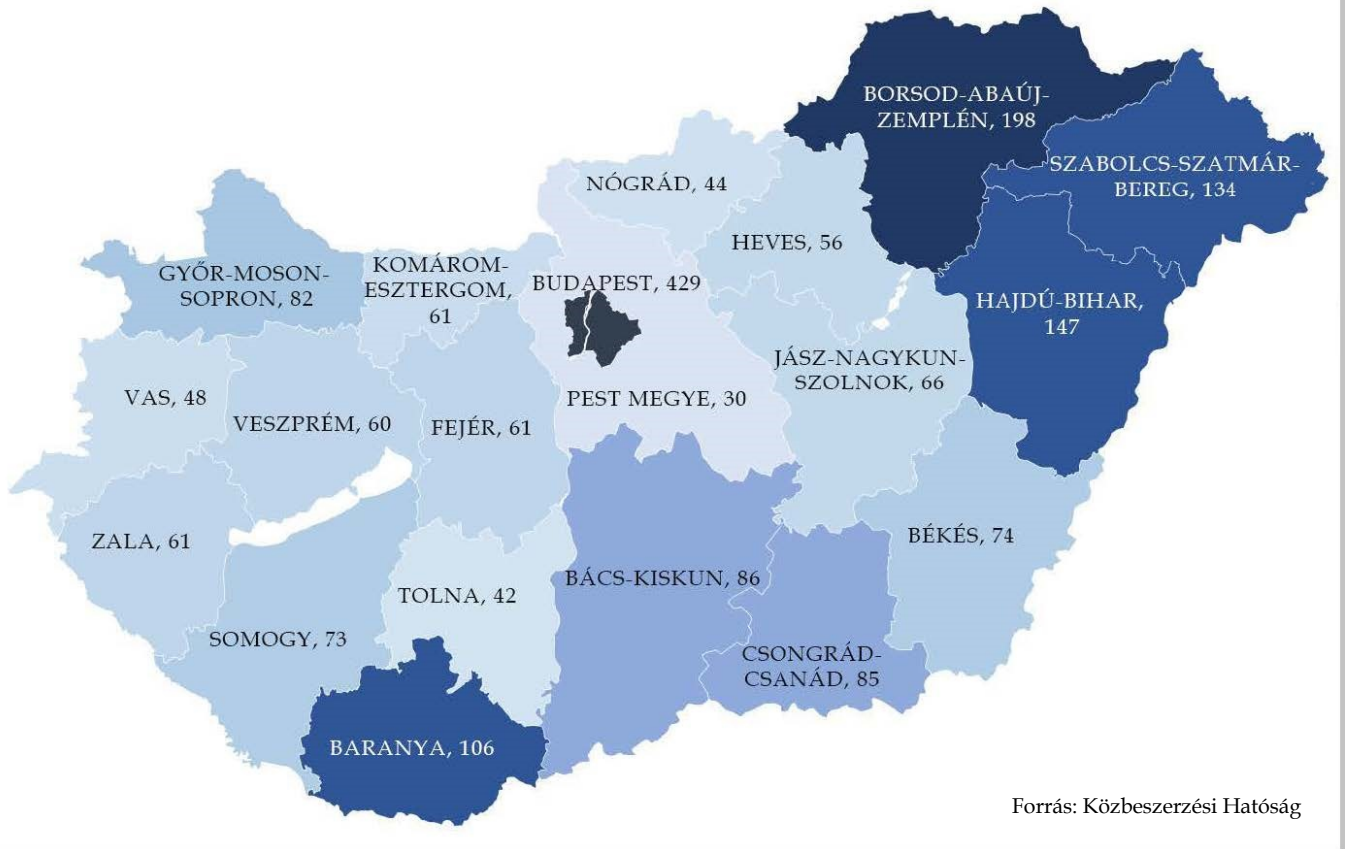
A 17. ábra térképe az európai uniós forrást felhasználó közbeszerzési eljárások számának megoszlását szemlélteti az ajánlatkérők megyéje szerint, kivéve azokat az eljárásokat, ahol több megyéből több ajánlatkérő is szerepel, hiszen ebben az esetben nem lenne egyértelmű a besorolás. Itt kell azt is megjegyezni, hogy az EU-s támogatottságú eljárások teljesítésének a helye nem minden esetben egyezik meg az ajánlatkérők megyéjével. A térképről jól látszik Budapest dominanciája, a lebonyolított eljárások több, mint az ötöde (22,3%-a) fővárosi ajánlatkérőkhöz köthető, ez 429 db közbeszerzési eljárást jelent.

Budapest után a legtöbb EU-s finanszírozású eljárás az észak-keleti megyékben zajlott, nevezetesen: Borsod-Abaúj-Zemplén megyében az eljárások mintegy 10%-a, 198 db eljárás; Hajdú-Bihar megyében 147 db, ami 7,6%-os számarányt jelentett; és Szabolcs-Szatmár-Bereg

megyéhez pedig 134 db közbeszerzés volt köthető, ez 7%-os részesedés az eljárások számából. Jelentősebbnek mondható még Baranya megye, ahol szintén több, mint száz ajánlatkérő nyert el EU-s finanszírozást a közbeszerzéséhez (106 db, 5,5%). Budapesthez és a fentebb felsorolt 4 megyéhez köthető az eljárások több mint a fele (52,7%), viszont a többi megyében 5 % alatt maradt az eljárások számának aránya.

Az EU finanszírozást felhasználó eljárások értékének megyék szerinti megoszlása kevésbé lenne látványos a térképen, mert ebben a tekintetben még drasztikusabb a különbség Budapest és a többi megye között, még inkább érvényesül Budapest kiemelkedő szerepe. Az összérték több, mint háromnegyede (77,6%) volt köthető a fővároshoz, a többi megyében pedig 2% vagy az alatt maradt az értékarány, így nem lett volna értelme ábrázolni térképen az erre vonatkozó adatokat.

17. ábra Az EU-s finanszírozást felhasználó közbeszerzési eljárások száma (db) megyék szerint, 2021.







## ZÖLD KÖZBESZERZÉS



## SZOCIÁLIS KÖZBESZERZÉS



## INNOVATÍV KÖZBESZERZÉS





**KÖZBESZERZÉSI  
HATÓSÁG**