



KÖZBESZERZÉSI
HATÓSÁG

2022. IV. évfolyam 8. szám

KÖZBESZERZÉSI ÉRTESÍTŐ PLUSZ

KÖZBESZERZÉSEK? LEGYEN **APP**RAKÉSZ!

NAPI KÖZBESZERZÉS ALKALMAZÁS



MENEDZSER ÉRTEŚÍTŐ STATISZTIKÁK FELHÍVÁSFIGYELŐ HIRDETMEŒYEK HATÁROZATOK

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



2022. IV. évfolyam 8. 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, főtítká

Szerkesztők:

Dr. Várhomoki-Molnár Márta

*Miniszterelnökség, Közbeszerzési
Szabályozási Főosztály, főosztályvezető*

Dr. Szeiffert Gabriella

Közbeszerzési Hatóság, osztályvezető

Olvasószerkesztő:

Dr. Kovács Dóra

*Közbeszerzési Hatóság, elnöki
tanácsadó*

Szerkesztőségi titkár:

Lónyainé Kaczur Piroska

Ancsinné Dr. Sutyinszki Petra

*Gazdasági Versenyhivatal,
Közszolgálati és Külszolgálati Iroda,
irodavezető*

Tördelés és

Online megjelenés:

Kovács Judit

*Közbeszerzési Hatóság, informatikai
koordinátor*

Lektorok:

Dr. Kugler Tibor

Közbeszerzési Hatóság, főtítká

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
(Dr. Borza Balázs Domonkos) 3

Jogorvoslati aktualitások (Dr. Horváth Éva) 11

D.71/15/2022. számú határozat 11

Közbeszerzési iránytű 21

Gondolatok a Tanács (EU) 2022/576 rendeletéről (2022.
április 8.)

(Dr. Fazekas Szilvia LL.M) 21

Mi a műszaki tartalom és miért változik meg az
építkezés folyamán?

(Zsigmondi András) 34

Statisztika (Káli Gabriella Mária, Rezső Orsolya,
Tejnéra Judith)

Az egyajánlatos közbeszerzések adatainak statisztikai
elemzése 2020-2021. években 47



ISSN 2676-8860 (Nyomtatott)

ISSN 2631-1135 (Offline)

Honlap: <https://ertesitoplusz.kozbeszerzes.hu/>
Szerkesztőségi email cím: ertesitoplusz@kt.hu

Nyomdai előkészítés:
Classmate Studio Kft.

Nyomdai munkák:
Pátria Nyomda Zrt.

SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI KÖSZÖNTŐ

A Közbeszerzési Értesítő Plusz 2022. augusztusában megjelenő nyolcadik számának a Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásait bemutató rovata – egyéb kérdések mellett – az összeférhetetlenség jogintézményével, valamint a Kbt. 111. §-ában rögzített egyes kivételi esetekkel összefüggő jogértelmezési kérdésekkel foglalkozik.

A Jogorvoslati aktualitások rovatban ismertetett döntőbizottsági határozat a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződés módosításával kapcsolatos. A szerződéskötéskor előre nem látható, adott esetben vis maior helyzetek (pl.: háború, járványhelyzet stb.) a szerződéskötő felekre és a jogalkalmazókra nem várt hatással lehetnek, melyek a közbeszerzési eljárás lefolytatására köteles ajánlatkérők beszerzési igényének a megvalósítását veszélyeztethetik. A Szerző kiemeli, hogy a közbeszerzési szerződés módosítása esetében abban az esetben van lehetőség a COVID-19-járvány jelentette egészségügyi válsághelyzet körülményeit figyelembe venni, ha az ok-okozati összefüggés a COVID-19-járvány helyzettel fennáll, és az érintett fél azt dokumentáltan bizonyítani tudja.

A Közbeszerzési iránytű rovat első írásának célja néhány olyan témakör tárgyalása, amelyek kérdéseket vethetnek fel a jogalkalmazókban a Tanács (EU) 2022/576 rendeletének alkalmazásával összefüggésben. A Rendelet azonnali hatálybalépése, a közvetlen alkalmazásból eredő átültetés hiánya, a rövid és tömör megfogalmazás, a részletszabályok hiánya, a magyar közbeszerzési terminológiától eltérő szóhasználat miatt számos kérdés felmerülhet a jogszabállyal kapcsolatban. A második cikk mérnöki nézőpontból vizsgálja a műszaki tartalom definícióját és azt, hogy az miért változhat/változik meg egy építési beruházás során.

A Statisztika rovat az egyajánlatos közbeszerzések statisztikáit elemzi a 2020-2021. évek tekintetében.

Dr. Kovács László
felelős szerkesztő
Közbeszerzési Hatóság

A KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG LEGFRISSEBB ÁLLÁSFOGLALÁSAI

Dr. Borza Balázs Domonkos, jogi tanácsadó, Közbeszerzési Hatóság
DOI: 10.37371/KEP.2022.8.1

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

Alábbiakban a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) alkalmazásával összefüggő kérdésekre adott válaszainkat rendeztük sorrendbe, bízva abban, hogy iránymutatásaink nem csak a kérdésfeltevőknek, hanem valamennyi Olvasónknak hasznos információkkal szolgálnak.

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

1. kérdés

Egy önkormányzat által kiírt és lefolytatott közbeszerzési eljárásban az önkormányzat tulajdonában lévő gazdasági társaság ajánlattevő lehet-e?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint önmagában nem eredményez összeférhetetlenséget az állásfoglalás-kérésben ismertetett önkormányzat és gazdasági társaság közötti tulajdonosi kapcsolat. Azonban, ha az ajánlatkérő egy szervezet tulajdonosát az eljárás előkészítésével kapcsolatos tevékenységbe vagy az eljárásba bevonta, a Kbt. 25. § (3) bekezdés b) pontjának bb) alpontja szerint megállapítható az összeférhetetlenség, ha az érintett szervezetnek az eljárásban való részvétele a verseny tisztaságának sérelmét eredményezheti.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

A Kbt. 25. § (1) bekezdése szerint az ajánlatkérő köteles minden szükséges intézkedést megtenni annak érdeké-

ben, hogy elkerülje az összeférhetetlenséget és a verseny tisztaságának sérelmét eredményező helyzetek kialakulását.

A Kúria Kf.VI.37.786/2018/5. számú ítéletét úgy indokolta, hogy „Az összeférhetetlenség elkerülése és a verseny tisztaságának biztosítása olyan kiemelt követelmények, amelyek az alapelvekben, de a tételes rendelkezésekben is megjelennek. A tiltott összefonódás, a tisztességtelen piaci magatartás károsan befolyásolja a piac működését, ezért az ilyen helyzetek kialakulását el kell kerülni. A Kbt. elismeri az „in-house” beszerzéseket, meghatározott feltételek esetén lehetőséget biztosít arra, hogy a közbeszerzési eljárás lefolytatására egyébként kötelezett szervezet a kizárólagos tulajdonában álló gazdasági társasággal közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül kössön szerződést. Ha a Kbt.-ben megállapított feltételek maradéktalanul nem teljesülnek, akkor házon belüli beszerzésre nincs mód. Ilyenkor az ajánlatkérő gazdasági társasága semmiféle előnyt nem élvezhet, a többi piaci szereplővel, a versenytársakkal azonos pozíció illeti meg. Amennyiben ez a Kbt. szabályozása, illetve a cégre vonatkozó előírások folytán nem valósítható meg, és az ajánlatkérő meg a gazdasági társaság között átfedés van, összeférhetetlenség áll fenn, akkor az a gazdasági társaság az alapító által kiírt közbeszerzési eljárásban nem vehet részt. Ellenkező esetben sérülne a verseny tisztasága, hiszen ez a vállalkozás jóval előnyösebb helyzetből indulhatna, mint a versenytársai. [...] Az összeférhetetlenség megállapítását nem alapozza meg pusztán a tulajdonosi, gazdasági kapcsolat, a jogsértés megállapításához az összeférhetetlenséget megalapozó konkrét tevékenység, cselekmény bizonyítása szükséges.”

A Kúria az EBH2019. K.20. számú elvi bírósági határozatában kimondta, hogy „önmagában a tulajdonosi, gazdasági- stb. kapcsolat fennállása nem vezet szükségszerűen összeférhetetlenséghez, a verseny tisztaságának megsértéséhez, emellett olyan további tényeket, körülményeket, egyéb bizonyítékokat is fel kell sora-

kozlatni, amelyek – az ellenbizonyítás eredményét is értékelve – kellően alátámasztják a jogsértés tényleges megvalósítását.”

Az Európai Unió Bíróságának T-195/05. sz. ítélete szerint kizárólag akkor lehetséges az ajánlattevő közbeszerzési eljárásból történő kizárása, ha az összeférhetetlenség nem hipotetikus, hanem valós. Ez nem azt jelenti, hogy önmagában az összeférhetetlenség kockázata nem elegendő az ajánlat kizárásához. Az összeférhetetlenség főszabály szerint csak a szerződés teljesítése során konkretizálódhat. A szerződés megkötése előtt az összeférhetetlenség csak lehetséges, ezért az összeférhetetlenség kockázatának értékelése szükséges. A kockázatnak ténylegesen megállapíthatónak kell lennie ahhoz, hogy az ajánlattevőt kizárják az eljárásból. Pusztán az összeférhetetlenség eshetősége nem elegendő.

A Kbt. 25. § (3) bekezdése az alábbi módon rendelkezik:

„Összeférhetetlen és nem vehet részt az eljárásban ajánlattevőként, részvételre jelentkezőként, alvállalkozóként vagy az alkalmasság igazolásában részt vevő szervezetként

a) az ajánlatkérő által az eljárással vagy annak előkészítésével kapcsolatos tevékenységbe bevont személy vagy szervezet,

b) az a szervezet, amelynek

ba) vezető tisztségviselőjét vagy felügyelőbizottságának tagját,

bb) tulajdonosát,

bc) a ba)-bb) pont szerinti személy közös háztartásban élő hozzátartozóját az ajánlatkérő az eljárással vagy annak előkészítésével kapcsolatos tevékenységbe bevonta, ha közreműködése az eljárásban a verseny tisztaságának sérelmét eredményezheti.”

A Kbt. 25. § (3) bekezdés b) pontja szerint esetekben irányadó szabály, hogy az ajánlatkérő tulajdoni körébe tartozó gazdasági szereplők vonatkozásában pusztán a tulajdonosi, szervezeti kapcsolat ténye nem alapozza meg az összeférhetetlenséget. Ennek megállapításához két további feltételnek – az eljárási vagy előkészítési tevékenységbe való bevonásnak, valamint a verseny tisztasága sérelmének – is kimutathatóan meg kell valósulnia. (Meg kell jegyezni azt is, hogy a Kbt. 25. § (3) bekezdés b) pont valamely alpontja szerinti összeférhetetlenség megvalósulása hiányában is létrejöhet az összeférhetetlenség az eljárásba vagy az előkészítésbe

bevont személy vagy szervezet tekintetében a Kbt. 25. § (3) bekezdés a) pontja alapján.)

A Közbeszerzési Hatóság felhívja a figyelmet arra, hogy amennyiben az ajánlatkérő egy szervezet tulajdonosát az eljárás előkészítésével kapcsolatos tevékenységbe vagy az eljárásba bevonta, a Kbt. 25. § (3) bekezdés b) pontjának bb) alpontja szerint megállapítható az összeférhetetlenség, ha az érintett szervezetnek az eljárásban történő részvétele a verseny tisztaságának sérelmét eredményezheti. Tehát amennyiben a közbeszerzési eljárás előkészítésében az érintett gazdasági társaság tulajdonosa, tulajdonosi joggyakorlója (pl. polgármester) is részt vett, és a gazdasági társaságnak az eljárásban való részvétele a verseny tisztaságának sérelmét eredményezheti, akkor az érintett gazdasági társaság összeférhetetlennek minősül és nem vehet részt ajánlattevőként, részvételre jelentkezőként, alvállalkozóként, alkalmasság igazolásában részt vevő szervezetként a közbeszerzési eljárásban.

2. kérdés

A polgármestert ki kell-e zárni az eljárás eredményét megállapító testületi döntéshozatalból, mint az önkormányzat tulajdonában lévő gazdasági társaság tisztségviselőjének munkáltatói jog gyakorlóját?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a polgármester a közbeszerzési eljárás eredményét megállapító testületi döntéshozatalból való kizárásának indokoltságát – az összeférhetetlenségi helyzet kockázatára tekintettel – csak a konkrét esetet megvizsgálva és valamennyi releváns körülményt együttesen mérlegelve lehet megállapítani. A Kbt. nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely generális jelleggel, önmagában, bármilyen egyéb vizsgálati kötelezettség nélkül lehetővé tenné az állásfoglalás kérsben körülírt esetben az összeférhetetlenség megállapítását, ugyanakkor ezekben az esetekben különösen körültekintően szükséges eljárni, figyelemmel arra, hogy ilyen körülmények megléte esetén az összeférhetetlenség megvalósulásának a lehetősége fokozottan fennáll.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

A Kbt. 25. § (2) bekezdése kimondja, hogy összeférhetetlen és nem vehet részt az eljárás előkészítésében és lefolytatásában az ajánlatkérő nevében olyan személy

vagy szervezet – ide értve a közbeszerzési szolgáltatót, valamint az általa foglalkoztatottakat is –, amely funkcióinak pártatlan és tárgyilagos gyakorlására bármely okból, így különösen gazdasági vagy más érdek vagy az eljárásban részt vevő gazdasági szereplővel fennálló más közös érdek miatt nem képes.

Ha például egy adott személy mind ajánlatkérői, mind ajánlattevői oldalon olyan pozíciót tölt be, amelynek kapcsán részt vesz a közbeszerzési eljárással, illetve az ajánlattétellel kapcsolatos döntések meghozatalában, abban az esetben az ajánlatkérőnek szükséges megvizsgálnia például azt, hogy ez a „részvétel” pontosan milyen jellegű, milyen hatással van az egyes döntésekre, emellett mérlegelni kell azt is, hogy milyen kérdésekben áll fenn az adott személy döntéshozói jogosultsága mind az ajánlatkérői, mind az ajánlattevői oldalon, milyen többletinformációkkal rendelkezik más, a közbeszerzési eljárásban potenciálisan részt vevő gazdasági szereplőkhöz képest. Ezen vizsgálat eredményének függvényében a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint adott esetben megvalósulhat a Kbt. 25. § (2) bekezdésének sérelme, ugyanakkor mindig szükséges vizsgálat alá vetni valamennyi releváns körülményt. (A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint kizárólag a Kbt. 25. § (4) bekezdésében szerepelnek olyan esetek, amelyek automatikusan az összeférhetlenség fennállását eredményezik, bármilyen egyéb további vizsgálat nélkül. Minden más esetben vizsgálni szükséges azt, hogy az ajánlatkérő a funkcióinak pártatlan és tárgyilagos gyakorlására képes-e [Kbt. 25. § (2) bekezdés], vagy az ajánlatkérő által az eljárásba, illetve annak előkészítésébe bevont személy vagy szervezet közreműködése az eljárásban a verseny tisztaságának a sérelmét eredményezheti-e [Kbt. 25. § (3) bekezdés].)

A Döntőbizottság a D.50/13/2020. számú határozatában a jogsértés hiányát állapította meg a Kbt. 25. § (1) bekezdése vonatkozásában. Az ügy tényállása szerint az ajánlatkérő a Kbt. 113. § (2) bekezdés szerinti nyílt közbeszerzési eljárást indított. A Döntőbizottság az ügy kapcsán rögzítette, hogy „[...] az ajánlatkérő képviselő-testületének képviselője, aki a képviselő-testület Pénzügyi és Városfejlesztési Bizottságának tagja és elnöke E. Z. A. a 2. sz. Mélyépítő Kft. vezető tisztségviselője. Az is rögzíthető, hogy azon 5 gazdasági szereplő között, akinek a felhívás megküldésre került, a 2. sz. Mélyépítő Kft. is szerepelt. [...] Megállapítható, hogy a tervezési

szervezést az önkormányzat nevében a polgármester írta alá, és a terveket a jegyző, a főépítész és az önkormányzat ügyintézőjén kívül csak a konzorciumvezető ismerhette meg, mivel a tervező azokat a konzorciumvezetőnek továbbította. Az ajánlatkérő nyilatkozata szerint a konzorciumvezető által kijelölt ügyvédi iroda volt az eljárás lebonyolítója és a bíráló bizottság tagjait is a konzorciumvezető delegálta, így a felhívás és dokumentáció összeállításában és az eljárás lefolytatásában résztvevő tagok kiválasztásában sem volt az ajánlatkérőnek szerepe azon kívül, hogy a döntést, melyet a bíráló bizottság javasolt, elfogadta. Megállapítható továbbá, hogy a közbeszerzési eljárás előkészítése során a képviselő-testület a lebonyolító ügyvédi iroda által elkészített közbeszerzési eljárás iratait (felhívás, szerződéstervezet), valamint azon eseti közbeszerzési szabályzatot fogadta el, melyben többek között a képviselő-testület döntéshozói jogkörét a polgármesterre delegálta. Így a felhívás rendelkezésein kívül tényszerűen semmilyen további dokumentum nem került a 2019. március 26-ai testületi ülés elé. A Döntőbizottság nem talált adatot arra, amely azt bizonyítaná, hogy a képviselő-testület, vagy annak bármely tagja megismerte volna az eljárás becsült értékét. A Döntőbizottság álláspontja szerint az ajánlatkérő intézkedései (ügyvédi iroda lebonyolítóként, bíráló bizottság döntési jogkörének delegálása, független bíráló bizottsági tagok kiválasztása) a Kbt. eljárás előkészítése kapcsán megvalósuló összeférhetlenség elkerülése elleni tevékenységeknek minősülnek, így a kezdeményező által megjelölt Kbt. 25. § (1) bekezdés és az alapelvi rendelkezések megsértése nem állapítható meg [...] A Döntőbizottság ezt követően azt vizsgálta, hogy az ajánlatkérő képviselő-testülete jogszerűen hozhatta-e meg az eseti közbeszerzési szabályzatot. [...] A Döntőbizottság fontosnak tartja annak rögzítését, hogy a hatásköri szabályok szerint a Kbt. és annak felhatalmazása alapján alkotott végrehajtási rendeletek megsértését vizsgálhatja, így nem tartozik annak a kérdésnek az elbírálása a Döntőbizottság vizsgálati körébe, hogy a Möt. szabályai szerint történt-e a képviselő-testület hatáskörének átruházása. A Döntőbizottság azt vizsgálta, hogy a Kbt. 27. § rendelkezéseit az ajánlatkérő jogszerűen alkalmazta-e. A Kbt. 27. § rendelkezései azt a kötelezettséget írják elő az ajánlatkérő számára, hogy a közbeszerzési eljárások vonatkozásában határozza meg a döntésekért felelős személyt, személyeket és

testületet. Tényként rögzíthető, hogy az ajánlatkérő közbeszerzési szabályzatának IV. fejezete tartalmazza ezen előírásnak való megfelelést, és felelősként a képviselőtestületet jelöli ki. A szabályzat a felelősségi kör delegálására rendelkezést nem tartalmaz, így azt nem zárja ki, ezért a döntési jogkör átruházása jogszerűen megtörténhet a Kbt. szabályai szerint. A Döntőbizottság megállapította, hogy a képviselő-testület fogadta el az eseti közbeszerzési szabályzatot, melyben a döntéshozóként a polgármester került megjelölésre, így ez az eseti szabályzat jogszerűen felülírta erre a közbeszerzési eljárásra a döntéshozó személyét, továbbá a bíráló bizottság tagjait. A Döntőbizottság fontosnak tartja annak rögzítését is, hogy ezzel az intézkedéssel valószínűsítette meg az ajánlatkérő a Kbt. 25. § (1) bekezdésének teljesítését, azaz azt, hogy ne keletkezzen összeférhetlenség az ajánlatkérő döntéshozója és a nyertes ajánlattevő között [...]”. A konkrét ügyben tehát a tényleges jogsértés hiányának megállapítását arra alapozta a Döntőbizottság, hogy az ajánlatkérő eseti, a konkrét eljárásra kialakított közbeszerzési szabályzattal és az abban meghatározottak tényleges megvalósításával gondoskodott a döntési hatáskörök elválasztásáról.

Figyelembe véve a Kbt. tételes jogszabályi rendelkezéseit, valamint tekintettel a fenti döntőbizottsági határozatokban foglaltakra is, a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Kbt. nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely általános jelleggel, bármely esetre vonatkoztatva automatikusan, önmagában, bármilyen egyéb vizsgálati kötelezettség nélkül lehetővé tenné az állásfoglalás kérelmben foglalt kérdéses esetben az összeférhetlenség megállapítását. Ugyanakkor rögzíthető az is, hogy ezekben az esetekben különösen körültekintően kell eljárni, figyelemmel arra, hogy fokozottan fennáll a veszélye annak, hogy az összeférhetlenség megállapítható, azonban ez csak a konkrét esetet megvizsgálva és valamennyi releváns körülményt együttesen mérlegelve jelenthető ki.

3. kérdés

Az állásfoglalás-kérésben ismertetett tényállás szerint a Nemzeti Intelligens Szakosodási Stratégia megvalósítása a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal (a továbbiakban: NKFI Hivatal) a korábbi Innovációs és Technológiai Minisztérium (a továbbiakban: ITM) utasítása által meghatározott alaptervekenyisége. Ennek keretében a Hivatal a kutatási,

fejlesztési és innovációs (továbbiakban: KFI) szakpolitika kialakításához és végrehajtásához szükséges elemzési, adatbázis, módszertani és értékelési háttérrel biztosít, továbbá feladata az intelligens szakosodás hazai megvalósításának elősegítése, folyamatos nyomon követése, biztosítja a Nemzeti Intelligens Szakosodási Stratégia végrehajtásához kapcsolódó monitoring rendszer működtetését, ellátja a Nemzeti Intelligens Szakosodási Stratégia dokumentumban foglalt nemzeti intelligens szakosodási prioritások időszakos felülvizsgálatát, elkészíti a Nemzeti Intelligens Szakosodási Stratégia végrehajtásával összefüggő jelentéseket, időközi értékeléseket.

A Hivatal a Nemzeti Intelligens Szakosodási Stratégia a fentiek szerinti alaptervekenyiségeinek ellátásához szükséges tanácsadói tevékenységet kíván beszerezni a közösségi értékhatárt el nem érő értékben.

A fent ismertetett tényállás alapján azzal a kérdéssel fordult a Közbeszerzési Hatósághoz, hogy a fentiek szerinti alaptervekenyiség ellátásához szükséges, a közösségi értékhatárt el nem érő értékű tanácsadói tevékenység esetén ajánlatkérő köteles-e alkalmazni a Kbt. rendelkezéseit?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint azt, hogy pontosan mely tevékenységek tartoz(hat)nak az ajánlatkérő alaptervekenyisége ellátásához szükséges tanácsadói tevékenységek körébe, az adott eset egyedi körülményeinek megfelelően, körültekintő mérlegeléssel kell megítélni. Amennyiben az ajánlatkérő az eset összes körülményeit mérlegelve, arra a megállapításra jut, hogy a beszerzendő tanácsadói szolgáltatás az alaptervekenyisége ellátásához szükséges, úgy a Kbt. 111. § g) pontja szerinti kivételi kör alkalmazása jogszerű lehet, ha a beszerzés – a részekre bontás tilalmára vonatkozó szabály szerint megállapított – értéke a vonatkozó uniós értékhatárt nem éri el.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

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

A Kbt. 111. §-ában rögzített kivételi esetek alkalmazhatósága vonatkozásában ki kell emelni, hogy azokat minden esetben – az uniós jognak való legteljesebb mértékű megfelelés érdekében is szem előtt tartva – szűken kell

értelmezni. A Kbt. 111. §-ában rögzített kivételi esetekben az ajánlatkérő kizárólag akkor mentesül a közbeszerzési eljárás lefolytatásának kötelezettsége alól, ha a beszerzés becsült értéke az uniós értékhatárokat nem éri el. Az adott kivételi kör alkalmazhatósága megállapításának feltétele tehát a beszerzés becsült értékének a Kbt. 16-19. §-ainak megfelelő megállapítása, különös tekintettel a részekre bontás tilalmának szabályaira.

Fentiek alapján a Kbt. 111. § g) pontja szerinti kivételi kör abban az esetben állapítható meg, ha az ajánlatkérő nem valamely alaptervekenységének elvégzését szerzi be, hanem az alaptervekenységéhez szükséges – Kbt. 111. § g) pont szerinti – feladatot rendel meg. A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint annak megállapításához, hogy pontosan mely tevékenységek minősülnek az ajánlatkérő alaptervekenységének ellátásához szükséges tanácsadói tevékenységnek, elsősorban annak tisztázása szükséges, hogy mi az ajánlatkérő alapfeladata.

Annak a vizsgálata is indokolt, hogy az állásfoglaláskérésben leírt tevékenység a Hivatal alaptervekenyégi körébe tartozik-e, tekintettel arra, hogy a levelében idézett Szervezeti és működési szabályzat „A Hivatal szervezeti egységeinek feladatai” címszó alatt tárgyalja a kérdéses tevékenységeket, azonban arra vonatkozóan nem tehető megállapítás ez alapján, hogy ezen tevékenységek a Hivatal alaptervekenységének minősülnek-e. Továbbá vizsgálandó, hogy a tanácsadási szolgáltatás beszerzése az ajánlatkérő alaptervekenysége ellátásához szükséges-e, mert ha e feltétel nem áll fenn, úgy a Kbt. 111. § g) pontja szerinti kivételi kört jogszerűen nem lehet alkalmazni. Abban az esetben ugyanis, ha a tanácsadási szolgáltatás képezi az ajánlatkérő alaptervekenységét, akkor az ajánlatkérő a saját alaptervekenységét szerveznél ki közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül.

A fent leírtakat támasztja alá, és további támpont lehet a tárgyi kivételi kör alkalmazása tekintetében a Közbeszerzési Döntőbizottság D.327/19/2020. számú határozat indokolásának alábbi részlete:

„A kivételi kör kizárólag szolgáltatás megrendelésre vonatkozik, azon belül is csak irodalmi (szakirodalmi, tudományos) mű létrehozására, tanácsadói vagy személyi tolmácsolási tevékenység végzésére. A közbeszerzési eljárás jogszerű mellőzésének további feltétele, hogy az ilyen tárgyú szolgáltatás megrendelésére az

ajánlatkérő alaptervekenysége ellátásához van szüksége. Az ajánlatkérő tevékenységei közül azok minősülnek ún. alaptervekenységnek, amelyek például jogszabályban vagy az ajánlatkérő alapítója által határozatban, alapító okiratban stb. szakmai alapfeladatként kerültek meghatározásra. Költségvetési szerv ajánlatkérő az alapfeladatot közhatalmi vagy közszolgáltató tevékenységként látja el.”

4. kérdés

Az állásfoglaláskérésben leírt tényállás szerint értelmezési bizonytalanság merült fel a Kbt. 111. § r) pontjával kapcsolatban, a jogszabályi szövegben feltüntetett „együttesen” szó miatt, tekintettel arra, hogy az nyelvtanilag – a kérdező megítélése szerint helytelenül – úgy is értelmezhető, hogy a fenti kivétel csak akkor alkalmazható, ha az építészeti, belső-építészeti, településtervezési vagy tájrendezési tervezéssel együttesen (külső vállalkozó(k)tól egyszerre) kerül megrendelésre a szakági és épület rendeltetésszerű használatához szükséges tervezési tevékenység.

A fent leírt tényállás alapján azon kérdés érkezett a Közbeszerzési Hatósághoz, hogy az állásfoglaláskérő jól értelmezi-e, hogy amennyiben az ajánlatkérő az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) szerinti épületre vonatkozó építészeti-műszaki tervezést saját szakemberekkel (munkavállalókkal) végzi el és ugyanezen épület kapcsán, az azonos építési beruházásra vonatkozó szakági és az épület rendeltetésszerű használatához szükséges tervezési tevékenységeket külső vállalkozó(k)tól kívánja megrendelni, úgy amennyiben e külső piaci szereplőkkel kötendő vállalkozási szerződés összesített ellenértéke nem éri el az uniós értékhatárt, úgy az ajánlatkérő nem köteles közbeszerzési eljárást lebonyolítani? Tehát a Kbt. 111. § r) pont szerinti kivétel alkalmazhatósága szempontjából az ugyanazon tervezett építési beruházás, mint egység az elváltató ismérvo, és nem pedig az, hogy a szakági terveket az építészeti, belsőépítészeti, településtervezési vagy tájrendezési tervezéssel együtt kell megrendelni külső vállalkozó(k)tól?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Közbeszerzési Hatóság eljáróban arra hívja fel a figyelmet, hogy a Kbt.-ben szabályozott kivételi köröket mindig megszorítóan kell értelmezni, és ezen értelmezés mentén alkalmazni is.

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az állásfoglalásban leírt ajánlatkérő által foglalkoztatott szakemberek által elvégzett tervezési szolgáltatások nem

minősülnek közbeszerzésnek (Kbt. 9. § (8) bekezdés g) pont szerinti kivétel), ezért e tervezési szolgáltatások beszerzése nem ütközik a részekre bontás tilalmi szabályokba a „külső vállalkozóktól” beszerzendő tervezési szolgáltatások értékére tekintettel sem.

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint, amennyiben a „külső vállalkozóktól” beszerzendő tervezési szolgáltatás a nemzeti közbeszerzési értékhatár alatt marad, úgy – az állásfoglaláskérésben leírtak alapján – ezen tervezési szolgáltatások tekintetében a közbeszerzési kötelezettség nem áll fenn.

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint, amennyiben a tárgyi állásfoglaláskérésben leírt szakági és épület rendeltetésszerű használatához szükséges tervezési tevékenység értéke eléri vagy meghaladja a nemzeti közbeszerzési értékhatárt, akkor a közbeszerzési kötelezettsége fennáll. Ugyanis a Kbt. 111. § r) pontja szerinti kivételi kör csak abban az esetben alkalmazható jogszerűen, ha az alkalmazásának minden – szűken értelmezett – feltétele maradéktalanul megvalósul. Tehát a Kbt. 111. § r) pontja szerinti kivételi kör akkor alkalmazható, ha a kivételi körbe tartozó épület tervezéssel együttesen és ugyanazon tervezett építési beruházás tekintetében kerül sor a szakági és épület rendeltetésszerű használatához szükséges tervezési tevékenység megrendelésére.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

A Közbeszerzési Hatóság felhívja a figyelmet arra, hogy a saját munkavállalókkal elvégzett tervezési szolgáltatás nem minősül sem beszerzésnek, sem közbeszerzésnek, az ajánlatkérő saját munkavállalói nem minősülnek a Kbt. 3. § 10. pontja szerinti gazdasági szereplőnek sem. A Kbt. a közbeszerzésekkel kapcsolatban tartalmaz rendelkezéseket, így a közbeszerzésnek nem minősülő tevékenység nem vehető figyelembe sem a közbeszerzési kötelezettség megállapításakor, sem a Kbt.-ben rögzített kivételi körök jogszerű alkalmazásának vizsgálatakor. A saját munkavállalókkal elvégzett tervezési szolgáltatások Kbt. kivételi körbe tartozását alapozza meg a Kbt. 9. § (8) bekezdésének g) pontja, amely az alábbi módon rendelkezik:

„E törvényt - ha a beszerzés tárgya szolgáltatás megrendelése - nem kell alkalmazni az alábbi esetekben: g) munkaviszony, közszolgálati, kormányzati szolgálati, vagy közalkalmazotti jogviszony, egészségügyi szolgálati jogviszony, rendvédelmi igazgatási szolgálati jog-

viszony, honvédelmi alkalmazotti jogviszony, adó- és vámhatósági szolgálati jogviszony, a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény szerinti ösztöndíjas foglalkoztatási jogviszony, az állami projektértékelői jogviszony, ügyészségi szolgálati jogviszony, bírói szolgálati jogviszony, igazságügyi alkalmazotti szolgálati jogviszony, a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonya, valamint a Magyar Honvédség hivatásos, szerződéses és önkéntes tartalékos állományának szolgálati viszonya;”.

A Kbt. tárgyi hatályára –, azaz a közbeszerzés tárgyaira – vonatkozó rendelkezéseket a Kbt. 8. §-a tartalmazza. A tárgyi állásfoglaláskérés szempontjából ezek közül a szolgáltatásmegrendelés releváns. Ennek fogalmát a Kbt. 8. § (4) bekezdése szabályozza, amely szerint a szolgáltatás megrendelése – árubeszerzésnek és építési beruházásnak nem minősülő – olyan beszerzés, amelynek tárgya különösen valamely tevékenység megrendelése az ajánlatkérő részéről.

A Kbt. 16. § (1) bekezdése alapján a közbeszerzés becslött értékén a közbeszerzés megkezdésekor annak tárgyáért az adott piacon általában kért vagy kínált - általános forgalmi adó nélkül számított, a Kbt. 17-20. §-ban foglaltakra tekintettel megállapított - teljes ellenszolgáltatást kell érteni. Opcionális részt tartalmazó ajánlatkérés esetén a teljes ellenszolgáltatásba az opcionális rész értékét is bele kell érteni. Mennyiségi eltérés meghatározása esetén a szerződésben megjelölt legnagyobb mennyiséget kell figyelembe venni a becslött érték meghatározása során.

A Kbt. 111. § r) pontja kimondja, hogy a Kbt.-t nem kell alkalmazni az uniós értékhatárt el nem érő, az Étv. szerinti épületre vonatkozó építészeti-műszaki tervezési szolgáltatás, belsőépítészeti tervezési szolgáltatás, településtervezési vagy tájrendezési tervezési szolgáltatás megrendelésére - az ezekhez kapcsolódó szakági és az épület rendeltetésszerű használatához szükséges tervezési tevékenységekre kizárólag akkor, ha annak megrendelésére építészeti, belsőépítészeti, településtervezési vagy tájrendezési tervezéssel együttesen, ugyanazon tervezett építési beruházás tekintetében kerül sor.

A Kbt. 111. § r) pontja szerinti kivételi kör akkor alkalmazható jogszerűen, ha a kivételi körbe tartozó épület tervezéssel együttesen, valamint ugyanazon tervezett építési beruházás tekintetében rendelik meg a szakági

és az épület rendeltetésszerű használatához szükséges tervezési tevékenységeket. Amennyiben ez a két feltétel taxatíván nem áll fenn, úgy a kivételi kör jogszerűen nem alkalmazható. A tárgyi állásfoglaláskérésben leírtak alapján a kivételi körbe tartozó tervezési szolgáltatások egy részét az ajánlatkérő a saját munkavállalóival végezteti el, ezzel megtörve a beszerzésnek azt az egységét, amely a kivételi kör alkalmazásának feltétele lenne.

Összefoglalva tehát az állásfoglalásban ismertetett ajánlatkérő a saját munkavállalóival elvégzett tervezési szolgáltatást nem rendelte meg, nem szerezte be, ezért a fent idézett szolgáltatásmegrendelés fogalmába nem illik bele, ezáltal e tevékenységre nem terjed ki a Kbt. tárgyi hatálya. Ennek okán a saját munkavállalókkal elvégzett tervezési szolgáltatások értéke a „külső vállalkozóktól” beszerzendő szolgáltatásmegrendelések értékébe nem számítandó bele, így amennyiben az ekképp számított becslült érték nem éri el a nemzeti közbeszerzési értékhatárt, úgy a közbeszerzési kötelezettség vélhetően nem áll fenn, amennyiben viszont a kérdéses esetben a becslült érték eléri vagy meghaladja a nemzeti értékhatárt, akkor a közbeszerzési kötelezettség fennáll, mivel a szakági és épület rendeltetésszerű használatához szükséges tervezési tevékenység kizárólag akkor tartozik bele a Kbt. 111. § r) pont szerinti kivételi körbe, ha építészeti, belsőépítészeti, településtervezési vagy tájrendezési tervezéssel együttesen, ugyanazon tervezett építési beruházás tekintetében kerül sor annak megrendelésére.

5. kérdés

A kérdéskör az volt, hogy 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 becslült 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

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja 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 becslült 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 becslült 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 becslült 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.

Az Üvegkapurendelet 10. §-a értelmében az 1-8. §-ban foglalt előírásokat azokra az építőipari kivitelezési

tevékenységekre kell alkalmazni, amelyek közbeszerzési eljárásai e rendelkezések hatálybalépését követően indultak meg.

Tekintettel arra, hogy az Üvegkapurendelet 1. §-ának a fentiek szerinti módosítása 2022. február 19-étől hatá-

lyos, így ennek rendelkezéseit – vagyis a Kbt. 19. § (2) és (3) bekezdése nélkül számított becslült érték megállapítást – ezen időpontot követően megindult közbeszerzési eljárások esetén lehet alkalmazni.

KÖZBESZERZÉSEK? LEGYEN APPRAKÉSZ!

NAPI KÖZBESZERZÉS ALKALMAZÁS



MENEDZSER ÉRTESÍTŐ • STATISZTIKÁK • FELHÍVÁSFYELŐ • HIRDETMÉNYEK • HATÁROZATOK

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



JOGORVOSLATI AKTUALITÁSOK

Dr. Horváth Éva, közbeszerzési biztos, Közbeszerzési Hatóság
DOI: 10.37371/KEP.2022.8.2

A Közbeszerzési Értesítő Plusz jelen számában ismertetett, a Döntőbizottság által meghozott határozat a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződés módosításával kapcsolatos.

Az Európai Unió közbeszerzési irányelveivel összhangban a Kbt. rendelkezik arról, hogy a közbeszerzési eljárás eredményeként kötött szerződések milyen feltételekkel módosíthatók. A szabályozás azt határozza meg, hogy melyek azok az esetek, amikor a módosítás nem tekinthető - nagyságrendjénél, illetve körülményeinél fogva - új beszerzésnek, és ilyen módon új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül módosítható az eredeti szerződés.¹

A tárgyi jogeset feldolgozása aktuális arra tekintettel is, mert a szerződéskötéskor előre nem látható, adott esetben vis maior helyzetek (pl.: háború, járványhelyzet stb.) a szerződéskötő felekre és a jogalkalmazókra nem várt hatással lehetnek, melyek a közbeszerzési eljárás lefolytatására köteles ajánlatkérők beszerzési igényének a megvalósítását veszélyeztethetik.

E körülményekre tekintettel a közbeszerzési szerződés alanyainak és a jogalkalmazóknak a segítése érdekében a Közbeszerzési Hatóság Útmutató kiadásáról döntött.²

D.71/15/2022. számú határozat

A jogorvoslati ügyel érintett tárgyak: Amennyiben az adott közbeszerzés tárgyát árubeszerzés képezi, azonban a tárgyi eszközök használatához üzemrészek, megvalósítási területek rendelkezésre állása szükséges, az ajánlatkérő nem hivatkozhat külső körülményekre, amelyeket a szerződés odaítélésekor nem láthatott előre. Az ajánlatkérő az előkészítés során megsértette a Kbt. 28. § (1) bekezdését. A konkrét

esetben a szerződésmódosításokra az ajánlatkérő szerv saját belső döntése alapján került sor, mellyel az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 141. § (4) bekezdés ca) alpontjára tekintettel a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontját. A közbeszerzési szerződés módosítása esetében abban az esetben van lehetőség a COVID-19-járvány jelentette egészségügyi válsághelyzet körülményeit figyelembe venni, ha az ok-okozati összefüggés a COVID-19-járvány helyzettel fennáll, és az érintett fél azt dokumentáltan bizonyítani tudja. Az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 141. § (6) bekezdés második mondatát, a Kbt. 141. § (6) bekezdés a) pont második fordulatát.

Tényállás

Az ajánlatkérő (támogatott szervezet) a Kbt. Harmadik Rész 113. § (1) bekezdése szerinti nyílt eljárást indított árubeszerzés tárgyában.

Az ajánlattételi felhívás 2019. május 24. napján került megküldésre az ajánlattételre felhívott és érdeklődőket jelző 3 gazdasági szereplő részére.

A felhívás EKR rendszerben található rendelkezései rögzítették az ajánlatkérő típusát, a szerződés típusát, a szerződés tárgyát, a részajánlattétel kizárását, az értékelési szempontokat, a részvételi feltételeket.

A felhívás szerint a közbeszerzés mennyisége:

« 1 db Szemcseszóró kamra, 1 db Ipari festőkamra, 1 db Felülettisztító kamra, 1 db Leszáritó kamra az elvárt műszaki tartalomnak megfelelően, vagy ezekkel egyenértékű termék. »

A felhívás szerint a szerződés időtartama: 150 nap.

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

¹ A Kbt. 141. §-ához fűzött jogalkotói indokolás alapján.

² e-elérhetőség: <https://www.kozbeszerzes.hu/hirek/utmutatomodositast-fogadott-el-a-kozbeszerzesi-hatosag-kereteben-mukodo-tanacs/>

Az ajánlatkérő dokumentációt is készített, amely nyilatkozatmintákat, árazatlan költségvetést, műszaki leírást (tenderlapot) tartalmazott.

Az ajánlattételi határidő lejártáig két ajánlattevő nyújtott be ajánlatot.

Az ajánlatkérő a 2019. július 25. napján készített és megküldött összegezésben a közbeszerzést eredményessé nyilvánította, és a jelen ismertetés szerinti I Kft.-t (a továbbiakban: kérelmezett) jelölte meg a nyertes ajánlattevőként.

Az ajánlatkérő, mint megrendelő és a kérelmezett, mint vállalkozó között 2019. augusztus 5. napján került sor az adásvételi szerződés megkötésére nettó 324.746.000.-Ft vállalkozói díjon (továbbiakban: Szerződés).

A Szerződés releváns rendelkezései:

„3. Teljesítési határidő

A teljesítés határideje a jelen Szerződés megkötésétől számított 150 naptári nap. A Megrendelő előteljesítést elfogad.”

„7. A felek kötelezettsége és jogai

7.1. A Vállalkozó köteles a 3. pontban foglaltak szerint meghatározott határidőben a jelen Szerződés tárgyát képező gépet a Műszaki leírásban meghatározott követelményeknek és felszereltséggel leszállítani, a Megrendelő részére átadni és hibátlanul a gépek névleges teljesítményét tekintve beüzemelni. Vállalkozó feladatát képezi az áru teljesítési helyre történő szállítása és átadása, összeszerelése és beüzemelése (installációja).”

A Szerződést az ajánlatkérő és a kérelmezett négyszer módosították.

A szerződés első alkalommal 2019. december 2. napján került módosításra (továbbiakban: 1. számú szerződés-módosítás), a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjára, valamint a Kbt. 141. § (6) bekezdésére hivatkozással.

A 2019. december 2-i 1. számú szerződésmódosítás indokolása tekintetében a szerződésmódosítás 2. pontja a következőket rögzítette:

„A felek között létrejött adásvételi szerződés aláírását követően a Megrendelő, mint az autóipar, az olajipar, a vegyipar, az élelmiszeripar és az energetika területén tevékenykedő gépgyártó cég a 2019. év végén az előbbiekben felsorolt szektorokban tapasztalható, megnöve-

kedett piaci kereslet folytán több nagy volumenű megrendelést kapott korábbi ügyfeleitől. Így kénytelen a kivitelezési szerződés szerinti építési és technológiai kivitelezési munkákat ideiglenesen felfüggeszteni, ugyanis az építési és technológiai kivitelezési munkálatok okán lezárt üzemrészek, illetve átadott megvalósítási területek rendelkezésre állásának hiányában a - termékeiket érintő - keresletet kielégíteni nem tudták, ami jelentős bevételkiesést és piacvesztést eredményezett volna abban az időszakban, amikor már több külföldi partnerük is jelezte, hogy előre láthatóan komolyabban csökken majd a nyugat-európai ipari konjunktúra általános mértéke. Az előző évek tapasztalatai, és a nemzetközi piaci hangulat alapján előzetesen komolyabb mértékű növekedésre nem számítottak, illetve erről előrejelzés - a projekt előkészítési és közbeszerzési szakaszában - nem érkezett a partnereik felől, ugyanakkor sokéves megrendelői tapasztalat, hogy a meglévő vevők igényeinek visszamondása duplán visszaüt: egyrészt más gyártókhoz pártolnak, másrészt a keletkezett termelési rést új vevőkkel feltölteni sokkal nehezebb feladat!

Megrendelő annak érdekében, hogy az általa gyártott termékek iránt jelentkező keresletet kielégíthesse, kénytelen az 1. pontban részletesen körülírt adásvételi szerződés ideiglenes felfüggesztése mellett dönteni, ugyanis a lezárt üzemrészek hiányában a megnövekedett keresletet kielégíteni nem tudná, ami számára jelentős bevételkiesést és piacvesztést eredményezne, ami a projekt finanszírozását is szinte lehetetlenné tette volna (önerő biztosítása).

Megrendelő a piaci igények által indokolt munkafolyamatok időigényét felmérte, és megállapította, hogy az ideiglenesen nem használható üzemi területek felszabadítása, a gyártófelület ismételt igénybevétele esetén a termékei iránti megnövekedett megrendelői igényeket a korábbi tapasztalatai alapján a módosítás által indokolt idejű üzemidő alatt tudja teljesíteni a Megrendelő által meghatározott kivitelezési/megvalósítási területen.

A fenti körülmények okán az adásvételi folyamatok ideiglenesen felfüggesztésre kerülnek, ezért a szerződés szerinti teljesítési határidő 2020. január 2. napjáról 2020. április 30. napjára történő meghosszabbítása szükséges.

Felek rögzítik, hogy a szerződés Vállalkozó tekintetében irányadó teljesítési határideje nem változik, mindössze ideiglenesen felfüggesztésre kerül a Megrendelő oldalán felmerült okból.”

Az 1. számú szerződésmódosítás 3. pontja szerint: „Felek a kivitelezési szerződés 3. pontját egyezõ akaratnyilvánítással módosítják akként, hogy a szerződés korábbi szövegezését hatályon kívül helyezik és az alábbi szövegezés lép annak helyébe:

„3. A szerződés vég-határideje: 2020.04.30.”

Az 1. számú szerződésmódosítás 4. Egyéb rendelkezések pontjában rögzítésre került továbbá, hogy a „Szerződés módosítása a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjában foglalt feltételek alapján - új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül - történik, tekintettel arra, hogy a következő feltételek együttesen teljesülnek:

- a módosítást olyan körülmények tették szükségessé, amelyeket az ajánlatkérõ kellõ gondossággal eljárva nem láthatott elõre;
- a módosítás nem változtatja meg a szerződés általános jellegét;
- az ellenérték növekedése nem haladja meg az eredeti szerződés értékének 50%-át (az ellenérték nem változik).

Felek rögzítik, hogy a szerződés Eladó tekintetében irányadó teljesítési határideje nem változik, mindössze ideiglenesen felfüggesztésre kerül a Megrendelő oldalán felmerült okból. Felek álláspontja szerint jelen szerződésmódosítás jogalapjaként a Kbt. 141. § (6) bekezdése is megjelölhető.

A módosítás során a szerződés időtartamának módosításán túl az Eladó feladatai nem csökkentek, a teljesítésének ellenértéke nem változott, a gazdasági egyensúly egyik fél felé sem billent; melyre tekintettel Felek megvizsgálták a Kbt. 141. § (6) bekezdésében rögzített feltételeket és megállapítják, hogy azoknak a jelen szerződésmódosítás megfelel, mert nem tekinthető lényegesnek, ezáltal álláspontjuk szerint közbeszerzési jogi akadálya nincs.”.

Az 1. számú szerződésmódosításról szóló hirdetmény a Közbeszerzési Értesítőben 2021. augusztus 26. napján került közzétételre.

A Szerződést az ajánlatkérõ és a kérelmezett második alkalommal 2020. április 30. napján módosították (továbbiakban: 2. számú Szerződésmódosítás), a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjára, valamint a Kbt. 141. § (6)

bekezdésére hivatkozással.

A 2020. április 30-i 2. számú szerződésmódosítás indokolása tekintetében a Szerződésmódosítás 2. pontja a következőket rögzítette:

„Jelen módosítás azért vált szükségessé, mert a 2020. évi Covid-19 járvány okán kialakult jelentõs munkaerõhiány és a gazdasági-piaci nehézségek, valamint a járvány terjedésének megakadályozása érdekében egész Európában és hazánkban is bevezetett korlátozó-védelmi intézkedések miatt a munkavállalók egészségének és a meglévõ megrendeléseik, az üzleti partnerek valamint a mûködõképesség védelmében a Megrendelő kénytelen volt komolyabb korlátozásokat bevezetni, illetve minden törekvés ellenére a koronavírus járvány a munkavállalók jelentõs számának lebetegedését eredményezte, emiatt lényegesen kisebb munkavállaló számmal volt kénytelen az igényeket kielégíteni, termelési kapacitást fokozni, a piacon a koronavírus járvány okán kialakult hiánytermékek elõállítását bővíteni, az ezzel kapcsolatos termelési kapacitást fokozni. Ezt csak úgy tudta megvalósítani, hogy az építési-kivitelezési, technológiai szerelési munkálatok ideiglenesen felfüggesztésre kerültek (a nagyobb területigény részben a vállalati alkalmazottak fizikai kontaktusának csökkentését célzó, nagyobb technológiai alapterület kijelölésével valósulhat meg, az egy főre esõ termelési-gyártási terület jelentõs növelésével, összhangban a kormányzat által a kereskedelmi egységekben bevezetett vevõi létszám korlátozásával). Ez a törekvés az építési munkálatok miatt lezárt üzemterületek hiányában nem lett volna lehetséges. Ezen oknál fogva Megrendelő a projekt halasztása mellett dönt, a projekt kivitelezési folyamatát felfüggeszti, annak érdekében, hogy a nemzetgazdasági és humán-egészségügyi stratégiai célok primátusa ne sérüljön.

A fenti körülmények okán az adásvételi szerződéssel kapcsolatos munkálatok továbbra is felfüggesztésre kerülnek, ezért a szerződés szerinti teljesítési határidõ 2020. szeptember 30. napjáig történõ meghosszabbítása szükséges.

Felek rögzítik, hogy a szerződés Vállalkozó tekintetében irányadó teljesítési határideje nem változik, mindössze ideiglenesen felfüggesztésre kerül a Megrendelő oldalán felmerült okból.”

„3./ Módosítás

3. A szerződés véghatárideje: 2020.09.30.”

”4./ Egyéb rendelkezések

Szerződő felek rögzítik, hogy a Szerződés módosítása a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjában foglalt feltételek alapján - új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül - történik » tekintettel arra, hogy az 1. sz. szerződés módosításban is közölt körülmények alapján a törvényi feltételek együttesen teljesülnek.

A 2. számú szerződésmódosításról szóló hirdetmény a Közbeszerzési Értesítőben 2021. december 28. napján került közzétételre.

A Szerződést az ajánlatkérő és a kérelmezett harmadik alkalommal 2020. szeptember 30. napján módosították (továbbiakban: 3. számú szerződésmódosítás), a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjára, valamint a Kbt. 141. § (6) bekezdésére hivatkozással.

A 2020. szeptember 30-i 3. számú szerződésmódosítás indokolása tekintetében a szerződésmódosítás 2. pontja a következőket rögzítette:

„Jelen módosítás továbbra is azért vált szükségessé, mert a 2020. évi Covid-19 járvány okán kialakult jelentős munkaerőhiány és a gazdasági-piaci nehézségek, valamint a járvány terjedésének megakadályozása érdekében egész Európában és hazánkban is bevezetett korlátozó-védelmi intézkedések miatt a munkavállalók egészségének és a meglévő megrendeléseik, az üzleti partnerek, valamint a működőképesség védelmében a Megrendelő kénytelen volt komolyabb korlátozásokat bevezetni, illetve minden törekvés ellenére a koronavírus járvány a munkavállalók jelentős számának lebetegedését eredményezte, emiatt lényegesen kisebb munkavállaló számmal volt kénytelen az igényeket kielégíteni, termelési kapacitást fokozni, a piacon a koronavírus járvány okán kialakult hiánytermékek előállítását bővíteni, az ezzel kapcsolatos termelési kapacitást fokozni. Ezt csak úgy tudta megvalósítani, hogy az építési-kivitelezési, technológiai szerelési munkálatok ideiglenesen felfüggesztésre kerültek (a nagyobb területigény részben a vállalati alkalmazottak fizikai kontaktusának csökkentését célzó, nagyobb technológiai alapterület kijelölésével valósulhat meg, az egy főre eső termelési-gyártási terület jelentős növelésével, összhangban a kormányzat által a kereskedelmi egységekben bevezetett vevői létszám korlátozásával). Ez a törekvés az építési munkálatok miatt lezárt üzemterületek hiányában nem lett volna lehet-

séges. Ezen oknál fogva Megrendelő a projekt halasztása mellett dönt, a projekt kivitelezési folyamatát felfüggeszti, annak érdekében, hogy a nemzetgazdasági és humán-egészségügyi stratégiai célok primátusa ne sérüljön.

A fenti körülmények okán az adásvételi szerződéssel kapcsolatos munkálatok továbbra is felfüggesztésre kerülnek, ezért a szerződés szerinti teljesítési határidő 2021. január 31. napjáig történő meghosszabbítása szükséges.”

„3./ Módosítás

3. A szerződés véghatárideje: 2021.01.31.”

« 4./ Egyéb rendelkezések

Szerződő felek rögzítik, hogy a Szerződés módosítása a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjában foglalt feltételek alapján - új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül - történik » tekintettel arra, hogy az 1. sz. szerződés módosításban is közölt körülmények alapján a törvényi feltételek együttesen teljesülnek.

A Szerződést az ajánlatkérő és a kérelmezett negyedik alkalommal 2021. január 31. napján módosították (továbbiakban: 4. számú szerződésmódosítás), a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjára, valamint a Kbt. 141. § (6) bekezdésére hivatkozással.

A 2021. január 31-i 4. számú szerződésmódosítás indokolása tekintetében a Szerződésmódosítás 2. pontja a következőket rögzítette:

„Szerződő felek rögzítik, hogy a megkötött szerződés vonatkozásában annak ismételt módosítása vált szükségessé.

Jelen módosítás továbbra is azért vált szükségessé, mert a 2020. évi Covid-19 járvány okán kialakult jelentős munkaerőhiány és a gazdasági-piaci nehézségek, valamint a járvány terjedésének megakadályozása érdekében egész Európában és hazánkban is bevezetett korlátozó-védelmi intézkedések miatt a munkavállalók egészségének és a meglévő megrendeléseik, az üzleti partnerek, valamint a működőképesség védelmében a Megrendelő kénytelen volt komolyabb korlátozásokat bevezetni, illetve minden törekvés ellenére a koronavírus járvány a munkavállalók jelentős számának lebetegedését eredményezte, emiatt lényegesen kisebb munkavállaló számmal volt kénytelen az igényeket kielégíteni, termelési kapacitást fokozni, a piacon a

koronavírus járvány okán kialakult hiánytermékek előállítását bővíteni, az ezzel kapcsolatos termelési kapacitást fokozni. Ezt csak úgy tudta megvalósítani, hogy az építési-kivitelezési, technológiai szerelési munkálatok ideiglenesen felfüggesztésre kerültek (a nagyobb területigény részben a vállalati alkalmazottak fizikai kontaktusának csökkentését célzó, nagyobb technológiai alapterület kijelölésével valósulhat meg, az egy főre eső termelési-gyártási terület jelentős növelésével, összhangban a kormányzat által a kereskedelmi egységekben bevezetett vevői létszám korlátozásával). Ez a törekvés az építési munkálatok miatt lezárt üzemterületek hiányában nem lett volna lehetséges. Ezen oknál fogva Megrendelő a projekt halasztása mellett dönt, a projekt kivitelezési folyamatát felfüggeszti, annak érdekében, hogy a nemzetgazdasági és humánergészségügyi stratégiai célok primátusa ne sérüljön.

A fenti körülmények okán az adásvételi szerződéssel kapcsolatos munkálatok továbbra is felfüggesztésre kerülnek, ezért a szerződés szerinti teljesítési határidő 2021. május 31. napjáig történő meghosszabbítása szükséges.”

„3./ Módosítás

3. A szerződés véghatárideje: 2021.05.31.”

»4./ Egyéb rendelkezések

Szerződő felek rögzítik, hogy a Szerződés módosítása a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjában foglalt feltételek alapján - új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül - történik » tekintettel arra, hogy az 1. sz. szerződés-módosításban is közölt körülmények alapján a törvényi feltételek együttesen teljesülnek.

A hivatalbóli kezdeményezés I.

A Pénzügyminisztérium, mint a Gazdaságfejlesztési Programok Végrehajtásáért Felelős Irányító Hatóság (a továbbiakban: hivatalbóli kezdeményező I.) a Kbt. 152. § (1) bekezdés g) pontja alapján hivatalbóli kezdeményezést nyújtott be az ajánlatkérő közbeszerzési eljárása ellen.

A hivatalbóli kezdeményező I. szerint az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárást rosszul ütemezte, ezzel megsértette a Kbt. 28. § (1) bekezdését.

Az ajánlatkérő továbbá az 1., 2., 3., 4. számú szerződés-módosításokkal megsértette a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjának ca) alpontját.

Az 1. számú szerződésmódosítás vonatkozásában előterjesztett kezdeményezését a kezdeményező I. visszavonta, figyelemmel a Döntőbizottság D.462/15/2021. számú határozatára, melyre tekintettel a Döntőbizottság a hivatalbóli kezdeményező I. kezdeményezését e körben végzésével visszautasította.

A hivatalbóli kezdeményezés II.

A Közbeszerzési Hatóság Elnöke (a továbbiakban: hivatalbóli kezdeményező II.) a Kbt. 152. § (1) bekezdés a) pontja alapján hivatalbóli kezdeményezést nyújtott be az ajánlatkérő közbeszerzési eljárása ellen, melyben a következő 4 elem vizsgálatát kérte.

Az 1. kezdeményezési elem: A Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpontja szerinti feltétel fenn nem állására tekintettel a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjának, a Kbt. 141. § (6) bekezdés második mondatának, valamint a Kbt. 141. § (6) bekezdés a) pontjának ajánlatkérő és kérelmezett általi feltételezett megsértése a 2. sz. szerződésmódosítás tekintetében.

A 2. kezdeményezési elem: a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpontja szerinti feltétel fenn nem állására tekintettel a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjának, a Kbt. 141. § (6) bekezdés második mondatának, valamint a Kbt. 141. § (6) bekezdés a) pontjának ajánlatkérő és a kérelmezett általi feltételezett megsértése a 3. sz. szerződésmódosítás tekintetében.

A 3. kezdeményezési elem: a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpontja szerinti feltétel fenn nem állására tekintettel a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjának, a Kbt. 141. § (6) bekezdés második mondatának, valamint a Kbt. 141. § (6) bekezdés a) pontjának ajánlatkérő és a kérelmezett általi feltételezett megsértése a 4. sz. szerződésmódosítás tekintetében.

A 4. kezdeményezési elem: a Kbt. 141. § (7) bekezdésének az ajánlatkérő általi megsértése a 3. és 4. sz. szerződésmódosításra tekintettel.

Az ajánlatkérő észrevétele

Az ajánlatkérő a hivatalbóli kezdeményezés I. tekintetében elkészettségi kifogást is benyújtott, érdemben a jogsértés hiányának a megállapítását kérte mindkét kezdeményezés vonatkozásában.

Az ajánlatkérő nyilatkozott, hogy a tárgyi közbeszerzési eljárás alapján kötött adásvételi szerződés 3. sz. módosítása a Közbeszerzési Értesítőben 2022. március 24.

napján jelent meg. Ajánlatkérő 2022. március 28. napján kezdeményezte a Közbeszerzési Hatóságnál a 4. sz. szerződésmódosításról szóló hirdeteménynak a közzétételét.

A Döntőbizottság döntése és annak indokai

A Döntőbizottság a határozatában a hivatalbóli kezdeményező I. kezdeményezésére megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 28. § (1) bekezdését. A Döntőbizottság a hivatalbóli kezdeményező I. kezdeményezésére, és a hivatalbóli kezdeményező II. 1., 2., 3., kezdeményezési elemei körében megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 141. § (4) bekezdés ca) alpontjára tekintettel a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontját, valamint a hivatalbóli kezdeményező II. 1., 2., 3. kezdeményezési elemei körében megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 141. § (6) bekezdés második mondatát, a Kbt. 141. § (6) bekezdés a) pont második fordulatát. A Döntőbizottság a hivatalbóli kezdeményező II. kezdeményezésének 4. elemére megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 141. § (7) bekezdését.

A Döntőbizottság az ajánlatkérőt 3.000.000.-Ft bírság megfizetésére kötelezte.

A határozat indokolása a következőket tartalmazta:

Az ajánlatkérő a Kbt. Harmadik Rész 113. § szerinti nyílt eljárását 2019. május 24. napján indította meg, melyre tekintettel a Döntőbizottság az e napon hatályos anyagi jogszabályi rendelkezések alapján folytatta le a vizsgálatot.

A Döntőbizottság először az eljárásjogi feltételek körében azt vizsgálta, hogy a hivatalbóli kezdeményező I. a Kbt.-ben meghatározott jogorvoslati határidőben benyújtotta-e a kezdeményezését.

A kezdeményezés benyújtására nyitva álló szubjektív határidőt a Kbt. 152. § (2) bekezdésének első fordulata (a jogsértés tudomásra jutásától számított hatvan nap), az objektív határidőt a Kbt. 152. § (2) bekezdésének a), b), c) pontjai rögzítik.

A Döntőbizottság megállapította, hogy a hivatalbóli kezdeményező I. a Kbt. 152. § (1) bekezdés g) pontja szerinti támogató szervezetként kezdeményezte a Döntőbizottság hivatalból való eljárását, a kezdeményezés

benyújtására nyitva álló szubjektív és objektív határidőt erre tekintettel vizsgálta.

A Döntőbizottság megállapította, hogy tekintettel arra, hogy a Kbt. 197. § (10) bekezdése szerint a Kbt.-nek a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény módosításáról szóló 2018. évi LXXXIII. törvény (a továbbiakban: Mód. tv.) által megállapított rendelkezéseit (köztük a Kbt. 152. § (2a) bekezdését) a Mód. tv. hatálybalépése (2019. január 1.) után kezdeményezett jogorvoslati eljárásokra is kell alkalmazni, így a jelen eljárásban a Döntőbizottságnak a Kbt. 152. § (2a) bekezdésére figyelemmel kellett megállapítania a jogsértés tudomásra jutásának időpontját a kezdeményező I. tekintetében.

Az Alkotmánybíróság a 9/2020. (V. 28.) határozatában megállapította, hogy a Kbt. 152. § (2a) bekezdésében rögzített törvényi vélelem a bírósági eljárásokban megdönthető jellegűnek minősül.

Az ajánlatkérő közbeszerzési eljárása 2019. január 1. napját követően indult, a Kbt. irányadó 152. § (2a) bekezdése alapján a kezdeményező I. kezdeményezésében állított jogsértésről történt tudomásra jutásának időpontja az ajánlatkérő által megdönthető jellegűnek minősül.

A Kúria, mint másodfokú bíróság Kf.IV.40.887/2021/4. számú ítéletének elvi tartalma szerint „(40) A tudomszerzés napja az a nap, amikor a hivatalbóli kezdeményezéshez szükséges tényekről a kezdeményezésre jogosult értesül. Ez a hivatalos kapcsolattartás útján történő közléssel megvalósul.”

A Kúria Kfv.VI.37.948/2019/5. számú ítélete kimondja, hogy „Csak azok az indokok vizsgálhatók, amelyeket az ajánlatkérő a szerződésmódosítás indokaként a közzétett hirdetményben megjelölt.”

A Döntőbizottság a fentiek alapján megállapította, hogy a konkrét esetben a hivatalbóli kezdeményező I. tudomásszerzésének időpontja 2021. december 21. napja, mert ez az a nap, amikor a kezdeményező I. a hivatalbóli kezdeményezéshez szükséges tényekről értesült.

A Kbt. 152. § (2a) bekezdésében rögzített törvényi vélelem megdöntésre került.

A hivatalbóli kezdeményező I. nyilatkozatai szerint a Támogatási rendelet³ 97. § (1) bekezdése szerinti közbeszerzési-jogi szempontú ellenőrzést a KFF elvégezte, aki az ellenőrzését 2021. december 20. napján lezárta, a KFF 2021. december 20. napján szabálytalansági gyanúbejelentőt küldött a hivatalbóli kezdeményező I.-nek.

A kezdeményezés I. 3. számú mellékletét képező szabálytalansági gyanúbejelentő ugyan az 1. számú módosításra vonatkozik, a hivatalbóli kezdeményező I. azonban egyértelmű nyilatkozatot tett a jogorvoslati eljárásban, hogy az ajánlatkérő által az EKR rendszerbe 2021. november 10. napján feltöltött adatok alapján 2021. december 20. napjától a 2., 3., 4. számú szerződés-módosítás dokumentumait vizsgálta.

Továbbá az ajánlatkérő a jogorvoslati eljárásban 2022. február 10-én akként nyilatkozott, hogy az Irányító Hatóság (Pénzügyminisztérium) egy alkalommal, 2021. december 21. napján, email útján kereste meg az ajánlatkérőt. Az ajánlatkérő által csatolt megkeresés az EKR rendszerben 2021. november 10-én feltöltött dokumentumokkal volt kapcsolatos.

Mindezek alapján a hivatalbóli kezdeményező I. a hivatalbóli kezdeményezéshez szükséges tényekről 2021. december 21-én értesült, azokat az EKR rendszerből letöltötte, a Támogatási szerződésben meghatározott feladatát e naptól teljesíthette.

A fentiek alapján a hivatalbóli kezdeményező I. jogsértésről történt tudomásszerzésének időpontjaként a Döntőbizottság 2021. december 21. napját fogadta el, mivel a kezdeményezését a 2., 3., 4. számú szerződés-módosítások ellen 2022. január 6. napján benyújtotta, a hatvan napos szubjektív, és a három éves objektív jogorvoslati határidőt megtartotta, a hivatalbóli kezdeményező I. hivatalbóli kezdeményezése nem késett el.

A Döntőbizottság a kezdeményezések érdemi vizsgálata alapján a jogsértéseket az alábbi indokokra tekintettel megállapította az ajánlatkérővel szemben.

A hivatalbóli kezdeményező I. kezdeményezésére a Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 28. § (1) bekezdését.

A Kbt. 28. §-ához fűzött jogalkotói indokolás szerint, az ajánlatkérőnek már a közbeszerzési eljárás előkészítése során törekednie kell a magas minőségű teljesítés feltételeinek biztosítására, a környezet - beszerzés tárgyára tekintettel biztosítható - védelmére és a fenntarthatósági szempontok figyelembevételére, valamint a beszerzés tárgyát érintő szerződésmódosítások megelőzésére.

A fentiek alapján az ajánlatkérőnek a közbeszerzési eljárás előkészítése során törekednie kell a beszerzés tárgyát érintő szerződésmódosítások megelőzésére, és a szerződésmódosításoknak meg kell felelniük a törvényben előírt rendelkezéseknek. Az ajánlatkérő közbeszerzési eljárásának jogszerűsége az adott közbeszerzési eljárás tényeinek értékelése alapján ítélni lehet meg.

A Döntőbizottság a konkrét esetben a Kbt. 28. § (1) bekezdése körében a közbeszerzési eljárás előkészítése körében rámutatott arra, hogy amennyiben az adott közbeszerzés tárgyát árubeszerzés képezi, azonban a tárgyi eszközök használatához üzemrészek, megvalósítási területek rendelkezésre állása szükséges, az ajánlatkérő nem hivatkozhat külső körülményekre, amelyek a szerződés odaítélésekor nem láthatott előre.

A gondos árubeszerzés megfelelő előkészítés nélkül nem valósítható meg.

A Döntőbizottság a rendelkezésére álló adatoknak, a közbeszerzési eljárás feltételrendszerének a vizsgálata alapján a kezdeményező I. előadása alapján megállapította, hogy az ajánlatkérő már 2018. október 18. napján, amikor a Támogatási szerződés 1. számú módosítását kezdeményezte, tisztában volt azzal, hogy a festőtechnológiai berendezéseit nem az „A” épületben fogja elhelyezni, hiszen erre vonatkozott a Támogatási szerződés szakmai tartalmának módosítása. Az ajánlatkérő nyilatkozatából megállapítható, hogy a festőtechnológiát azért helyezte az épületen kívül, hogy az ott folyó munkálat ne befolyásolja a megnövekedett vevői igényeket. A kezdeményezés I. 10. számú mellékletéből megállapítható, hogy az ajánlatkérő a megnövekedett vevői igényekkel már 2018. október 8-án számolt, a termelés átszervezése, a termelési kapacitás fokozása nem a Covid-19 járványra vezethető vissza.

³ A 2014-2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 97. § (1) bekezdésére történt utalás.

A fentiek alapján a közbeszerzés megfelelő előkészítése elmaradt, a közbeszerzés tárgyát érintő szerződésmódosítások megelőzése nem történt meg, melynek alapján a kezdeményező I. kezdeményezésére a Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 28. § (1) bekezdését.

A Döntőbizottság a hivatalbóli kezdeményező I. kezdeményezésére, és a hivatalbóli kezdeményező II. 1., 2., 3., kezdeményezési elemei körében megállapította, hogy a 2., 3., 4. számú szerződésmódosításokkal sérült a Kbt. 141. § (4) bekezdés ca) alpontja szerinti feltétel fenn nem állására tekintettel a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja. A hivatalbóli kezdeményező II. 1., 2., 3. kezdeményezési elemei körében megállapította, hogy sérült a Kbt. 141. § (6) bekezdés második mondata, a Kbt. 141. § (6) bekezdés a) pontja a 2., 3., 4. számú szerződésmódosításokkal.

Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (a továbbiakban: Irányelv) 72. cikkével összhangban a nemzeti jog a Kbt. 141. §-ában meghatározza azokat az eseteket, amikor a közbeszerzési szerződés módosítása nem minősül - nagyságrendjénél és/vagy körülményeinél fogva - új beszerzésnek, és ilyen módon új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül módosítható a szerződés.

Ezen belül a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja arra az esetre vonatkozik, amikor a következő feltételek együttesen teljesülnek: a módosítást olyan körülmények tették szükségessé, amelyeket az ajánlatkérő kellő gondossággal eljárva nem láthatott előre; a módosítás nem változtatja meg a szerződés általános jellegét; az ellenérték növekedése nem haladja meg az eredeti szerződés értékének 50%-át.

A fentiek tükrében a Döntőbizottság megállapította, hogy a 2019. augusztus 5. napján megkötött közbeszerzési szerződés 2020. április 30-i 2. számú, 2020. szeptember 30-i 3. számú, 2021. január 31-i 4. számú módosításai esetében az „előreláthatatlan körülmények” nem teljesültek.

A szerződésmódosításokban rögzített indokolások vizsgálata alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy a jelen szerződésmódosítások lényegét nem az ajánlatkérő szervtől külső körülmények idézték elő, amelyeket a szerződés odaítélésekor nem láthatott előre, a szerződés teljesítése sem ölelt fel hosszabb időszakot. A szerződésmódosítások esetében az ajánlatkérő által

„előreláthatatlan körülmények” nem elfogadhatók, mert figyelembe véve az ajánlatkérő rendelkezésére álló eszközöket, az adott projekt természetét és jellemzőit, a szóban forgó terület gyakorlatát, valamint az eredeti odaítélés előkészítése során keletkezett adatokat, az eredeti odaítélés ésszerűen gondos előkészítése esetén a szerződésmódosítások valódi oka előre látható volt.

A Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő által a szerződésmódosítások indokaként hivatkozott körülmények, a Covid-19 járvány miatt kialakult munkaerőhiány, korlátozó-védelmi intézkedések, építési-kivitelezési munkák felfüggesztése, nagyobb területigény, az ajánlatkérő jogsértését nem mentik ki, sőt, az ajánlatkérő maga nyilatkozott a D.462/2021. számú jogorvoslati eljárásban az 1. számú szerződésmódosítás körében arról, hogy „már 2018. végén, illetve 2019. egészében érezhető volt a piacon egy erőteljes bizonytalanság”.

A Döntőbizottság rámutatott, hogy az ajánlatkérő érdekkörébe tartozik - a szóban forgó terület gyakorlatára figyelemmel - annak eldöntése, hogy a meghozott belső döntésével milyen piaci helyzetet részesít előnyben, a megrendelői igényeket vagy a szerződésben kikötött feltételek betartását. A jogsértő szerződésmódosítások jogkövetkezményei alól azonban az ajánlatkérő csak akkor mentesül, ha a szerződés módosítását nem az ajánlatkérő szerv saját belső döntése idézte elő, és e körülményeket a szerződés odaítélésekor kellő gondossággal az ajánlatkérő nem láthatott előre.

A Döntőbizottság megállapította, hogy a szerződésmódosításokra 2020. április 30-án, 2020. szeptember 30-án és 2021. január 31-án került sor. Ehhez képest az ajánlatkérő már a szerződés 2019. augusztus 15-i megkötése előtt, 2018. október 18. napján a Támogatási szerződés 1. számú módosítása során arról nyilatkozott, hogy a festőtechnológiai berendezéseit nem az „A” épületben fogja elhelyezni, hanem az épületen kívül, hogy az ott folyó munkálat ne befolyásolja a megnövekedett vevői igényeket. A kezdeményezés 10. számú mellékletéből megállapítható, hogy az ajánlatkérő a megnövekedett vevői igényekkel már 2018. október 8-án, a közbeszerzési szerződés megkötése előtt számolt, a termelés átszervezése, a termelési kapacitás fokozása nem a Covid-19 járvány helyzetre vezethető vissza.

Egy önálló üzemszben elhelyezett festőtechnológia kivitelezése és az egyéb üzemszben folytatott kivitelezési tevékenység nem voltak kapcsolatban, nem

hatottak ki egymásra, így a szerződésmódosításokban rögzített indokolások nem alapozzák meg az árubeszerzés meghosszabbított ütemezését.

A közbeszerzési szerződés módosítása esetében abban az esetben van lehetőség a Covid-19 járvány jelentette egészségügyi válsághelyzet körülményeit figyelembe venni, ha az ok-okozati összefüggés a Covid-19-járvány helyzettel fennáll, és az érintett fél azt dokumentáltan bizonyítani tudja.

A konkrét esetben a szerződésmódosítások valódi oka a szerződéskötés előtt is fennállt, a szerződésmódosítások valódi oka az ajánlatkérő által előre látható volt.

A Döntőbizottság megállapította, hogy a szerződésmódosításokra az ajánlatkérő szerv saját belső döntése alapján került sor, amelynek alapján az ajánlatkérő az adásvételi szerződés ideiglenes felfüggesztése mellett döntött az általa gyártott termékek iránti megnövekedett kereslet kielégítése érdekében.

A Döntőbizottság figyelembe vette, hogy az ajánlatkérő tevékenysége nem egy nagy projekt végrehajtásában nyilvánult meg, azaz a tevékenysége teljes mértékben nem állt volna le abban az esetben sem, ha folytatja a szerződés szerint a beruházás kivitelezését és bizonyos megrendeléseket nem fogad be. Éppen ellenkezőleg, a tevékenysége olyan jellegű, melyben több üzleti partnere, számos megrendelése adódik, melyeket módjában áll oly módon kezelni, hogy azok közül nem mindegyiket vállalja, esetleg nem a partner által igényelt határidőre fogadja el a megrendelést. Jelen esetben az ajánlatkérő arról hozott belső döntést, hogy elfogadja ezeket az előre nem látható, váratlan megrendeléseket. Ez egy gazdaságilag érthető döntés, mely azonban nem teszi a döntését jogszerűvé a Kbt. kógens szabályrendszere tekintetében. Az ajánlatkérő a D.462/2021. számú eljárásban termelési tervet és -dokumentumokat nyújtott be, melyek azt támasztják alá, hogy az ajánlatkérő a fentebb kifejtett, a Döntőbizottság által kétségbe nem vont tényeket figyelembe vette a belső döntése során.

A kezdeményező I. bizonyítékai szerint a felületkezelő berendezések ellenértékének kifizetése 90%-os készültégi foknak megfelelően, 2020. december 10. napján megtörtént. E körben az ajánlatkérő ellenbizonyítást nem tett. Erre tekintettel sem elfogadható a teljesítés határidejének 2021. január 31-i 4. számú módosítása.

A Döntőbizottság megállapította, hogy a jelen esetben a módosítások a beszerzés általános jellegének megváltozását eredményezték, mert a teljesítés határideje a 2. számú szerződésmódosítással 2020. szeptember 30-ára (+272 naptári nap), a 3. számú szerződésmódosítással 2021. január 31-ára (+395 naptári nap), a 4. számú szerződésmódosítással 2021. május 31-ére (+515 naptári nap) meghosszabbodott.

A szerződés teljesítési határidejének eredeti 2020. január 2. napjáról négyszer történt módosulásával a vállalkozó számára 2021. május 31-éig így további 515 naptári nap, összesen közel plusz másfél év állt rendelkezésére a teljesítésre.

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

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

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

A módosított feltételek alapján az eredetileg részt vett ajánlattevőkön kívül más ajánlattevő is részt vehetett volna, illetve a nyertes ajánlat helyett másik ajánlat is nyerhetett volna az ajánlatkérő közbeszerzési eljárásában, amelyre tekintettel a verseny az ajánlatkérő érdekkörében felmerült okból sérült.

A Döntőbizottság értékelte, hogy a kérelmezett a D.462/2021. számú jogorvoslati eljárásban 2019. november 25-én úgy nyilatkozott, hogy „a teljes kivitelezési időszak 150 napos időtartamának teljesülését a magunk nevében továbbra is reálisnak tartjuk”.

Mindezek alapján az ajánlatkérő a jelen közbeszerzési szerződés 2., 3., 4. módosításai során megsértette a Kbt. 141. § (4) bekezdés ca) alpontjára tekintettel a Kbt. 141.§

(4) bekezdés c) pontját, valamint a Kbt. 141. § (6) bekezdés második mondatát, a Kbt. 141. § (6) bekezdés a) pontját.

A Döntőbizottság a fentiekben a jogsértést az ajánlatkérővel szemben állapította meg, tekintettel arra, hogy az ajánlatkérő saját érdekkörében döntött a szerződés „felfüggesztéséről”, és a Kbt. 141. § (4) bekezdés ca) alpontja az ajánlatkérő kötelezettségeként írja elő a módosítás olyan körülményeinek elkerülését, amelyeket az ajánlatkérő kellő gondossággal eljárva előre láthatott, továbbá elsősorban az ajánlatkérőtől várható el a közbeszerzés körülményeinek ismerete, amely az ajánlatkérő esetében nem teljesült.

A hivatalbóli kezdeményező II. 4. kezdeményezési eleme szerint az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 141. § (7) bekezdését a 3. és 4. szerződésmódosításokkal.

E körben a Döntőbizottság a rendelkezésére álló adatokra tekintettel, a hivatalbóli kezdeményezés 4. elemének vizsgálata alapján megállapította, hogy az ajánlat-

kérő megsértette a Kbt. 141. § (7) bekezdését, a szerződés 3. és 4. módosításáról a külön jogszabályban meghatározott minta szerinti tartalommal hirdetményt a törvényben meghatározott határidőben nem tette közzé.

A fentiek alapján a 4. elem körében a Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 141. § (7) bekezdését.

A Döntőbizottság a Kbt. 145. § (2) bekezdésében meghatározott hatáskörében eljárva – a fenti indokokra tekintettel – a hivatalbóli kezdeményezések körében az egyesített ügyekben a Kbt. 165. § (2) bekezdés c) pontja alapján a határozatában megállapította a jogsértések megtörténtét, és a Kbt. 165. § (2) bekezdés e) pontja, (6) bekezdés e) pontja alapján kötelezően bírságot szabott ki az ajánlatkérővel szemben.

A határozat végleges, ellene keresetet nem nyújtottak be.

KÖZBESZERZÉSI IRÁNYTÚ

Gondolatok a Tanács (EU) 2022/576 rendeletéről (2022. április 8.)
Reflections on Council Regulation (EU) 2022/576 of 8 April 2022

Dr. Fazekas Szilvia LL.M, felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó, közbeszerzési menedzser

DOI: 10.37371/KEP.2022.8.3

Címszavak: közbeszerzés, jogalkalmazás, uniós joggyakorlat, háború, szankció

Absztrakt

A cikk célja néhány olyan témakör tárgyalása, a teljesség igénye nélkül, amely témakörök kérdéseket vehetnek fel a jogalkalmazókban a Tanács (EU) 2022/576 rendeletének alkalmazásával összefüggésben.

Abstract

The aim of this article is to discuss, without claiming to be exhaustive, a number of issues that may raise questions for practitioners in the context of the application of Council Regulation (EU) 2022/576.

Bevezető gondolatok

A Tanács (EU) 2022/576 rendelete (2022. április 8.) az ukrajnai helyzetet destabilizáló orosz intézkedések miatt hozott korlátozó intézkedésekről szóló 833/2014/EU rendelet módosításáról (továbbiakban: Rendelet) jelentősen érinti a közbeszerzés (és egyes kivételi körök) útján megvalósuló beszerzéseket.

A Rendelet azonnali hatálybalépése, a közvetlen alkalmazásból eredő átültetés hiánya, a rövid és tömör megfogalmazás, a részletszabályok hiánya, a magyar közbeszerzési terminológiától eltérő szóhasználat miatt számos kérdés felmerülhet a jogalkalmazókban a Rendelet helyes alkalmazását illetően.

A cikk néhány témakör felvetésével közös gondolkodásra hív, megpróbál válaszokat találni a jogalkalmazókban nagy valószínűséggel felmerülő kérdésekre, számba veszi azokat a lehetőségeket, amelyeket a közbeszerzési jogszabályok biztosítanak és azokat a kötelezettségeket, amelynek betartását elvárják, végül megoldások felvázolásával megpróbálja lemodellezni az egyes helyzeteket, a teljesség igénye nélkül és annak tudatában, hogy a leírtak túriák a vitát. A cikk első része a Rendelet személyi, tárgyi és időbeli hatályával, a tiltott cselekmények és a tilalom értelmezésével foglalkozik, a

cikk második része pedig az eljárási cselekmények áttekintésével közelíti meg a témakört.

A cikk támaszkodik a Miniszterelnökség 2022. május 9-i közleményében foglaltakra az orosz-ukrán háború miatt a közbeszerzéseket érintő uniós szankciókról.¹

A Rendelet 5k. cikk (1)-(2) bekezdése alapján

„(1) Tilos a közbeszerzési irányelvek, valamint a 2014/23/EU irányelv 10. cikke (1) és (3) bekezdésének, (6) bekezdése a)–e) pontjának, (8), (9) és (10) bekezdésének, 11., 12., 13. és 14. cikkének, a 2014/24/EU irányelv 7. és 8. cikkének, 10. cikke b)–f) és h)–j) pontjának, a 2014/25/EU irányelv 18. cikkének, 21. cikke b)–e) és g)–i) pontjának, 29. és 30. cikkének, valamint a 2009/81/EK irányelv 13. cikke a)–d), f)–h) és j) pontjának hatálya alá tartozó bármely közbeszerzési szerződés vagy koncessziós szerződés odaítélése a következők részére vagy az ilyen szerződések teljesítésének folytatása a következőkkel:

- a) orosz állampolgár, vagy oroszországi székhelyű természetes vagy jogi személy, szervezet vagy szerv;
- b) olyan jogi személy, szervezet vagy szerv, amely tulajdonosi jogainak több mint 50 %-ával közvetlenül vagy közvetve az e bekezdés a) pontjában említett valamely szervezet rendelkezik; vagy

¹ <https://www.kozbeszerzes.hu/hirek/a-miniszterelnokseg-kozlemeny-az-orosz-ukran-haboru-miatt-a-kozbeszerzeseket-erinto-unios-szankciokrrol/>

- c) olyan természetes vagy jogi személy, szervezet vagy szerv, amely az e bekezdés a) vagy b) pontjában említett valamely szervezet nevében vagy irányítása szerint jár el;

ideértve a szerződés értékének több mint 10 %-át kitevő alvállalkozókat, szállítókat vagy szervezeteket, amelyeknek a kapacitásait a közbeszerzési irányelvek értelmében igénybe veszik.

(2) Az (1) bekezdéstől eltérve, a hatáskörrel rendelkező hatóságok lehetővé tehetik olyan szerződések odaítélését és teljesítésének folytatását, amelyek célja:

- a) az atomenergia polgári célú felhasználása tekintetében meglévő képességek működtetése, karbantartása, leszerelése és radioaktív hulladék-gazdálkodása, fűtőanyag-ellátása és fűtőanyag-utókezelése, valamint biztonsága, továbbá a polgári célú nukleáris létesítmények befejezéséhez szükséges tervezés, építés és megbízások folytatása, valamint prekursor anyagok szállítása orvosi radioizotópok előállításához és hasonló gyógyászati alkalmazásokhoz, környezeti sugárzási helyzet ellenőrzését szolgáló kritikus technológia, továbbá a polgári célú nukleáris együttműködés, különösen a kutatás és fejlesztés területén;
- b) az űrprogramok keretében való kormányközi együttműködés;
- c) olyan, feltétlenül szükséges termékek vagy szolgáltatások nyújtása, amelyek csak az (1) bekezdésben említett személyek által, illetve amelyek elegendő mennyiségben csak e személyek által nyújthatók;
- d) az Unió és a tagállamok Oroszországban található diplomáciai és konzuli képviseleteinek működése, ideértve a küldöttségeket, nagykövetségeket és missziókat, vagy a nemzetközi joggal összhangban mentességet élvező, Oroszországban található nemzetközi szervezetek működése;

- e) földgáz és kőolaj – többek között finomított kőolajtermékek –, valamint titán, alumínium, réz, nikkel, palládium és vasérc megvásárlása, behozatala vagy szállítása Oroszországból vagy Oroszországon keresztül az Unióbba; vagy

- f) a XXII. mellékletben felsorolt szén és egyéb szilárd fosszilis tüzelőanyagok megvásárlása, behozatala vagy szállítása az Unióbba 2022. augusztus 10-ig.

(3) Az érintett tagállam az e cikk alapján megadott bármely engedélyről az engedély megadását követő két héten belül tájékoztatja a többi tagállamot és a Bizottságot.

(4) Az (1) bekezdésben foglalt tilalmak nem alkalmazandók a 2022. április 9. előtt kötött szerződéseknek a 2022. október 10-ig történő teljesítésére.”

Rendelet alkalmazásával összefüggő kérdések

Az adott szerződéskötési folyamat Rendelet hatálya alá tartozásának megállapítása érdekében több feltétel együttes vizsgálata szükséges: egyrészt a szerződés megkötésére milyen eljárás keretében került sor (tárgyi hatály), a Rendeletben foglalt szankciók mely személyi körre érvényesítendőek (személyi hatály) és az adott beszerzési folyamat időtényezői hogyan alakulnak (időbeli hatály).

Tárgyi hatály

A Rendelet a tárgyi hatályt illetően azt mondja ki, hogy a közbeszerzési irányelvek, valamint a 2014/23/EU irányelv 10. cikke (1) és (3) bekezdésének, (6) bekezdése a)–e) pontjának, (8), (9) és (10) bekezdésének, 11., 12., 13. és 14. cikkének, a 2014/24/EU irányelv 7. és 8. cikkének, 10. cikke b)–f) és h)–j) pontjának, a 2014/25/EU irányelv 18. cikkének, 21. cikke b)–e) és g)–i) pontjának, 29. és 30. cikkének, valamint a 2009/81/EK irányelv 13. cikke a)–d), f–h) és j) pontjának hatálya alá tartozó bármely köz-

beszerzési szerződés vagy koncessziós szerződés odaítélése tilos a tilalommal érintett személyek szervezetek részére és tilos az ilyen szerződések teljesítésének folytatása. A Rendelet 1. cikk 1. pontja nevesíti a közbeszerzési irányelveket, idetartozik a 2014/23/EU², a 2014/24/EU³, a 2014/25/EU⁴ és a 2009/81/EK⁵ európai parlamenti és tanácsi irányelv (továbbiakban együttesen: közbeszerzési irányelvek). A magyar jogalkalmazás esetében ez a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvényt (továbbiakban: Kbt.), illetve a védelmi és biztonsági célú beszerzésekről szóló 2016. évi XXX. törvényt és azok végrehajtási rendeleteit érinti. A Rendelet ugyanakkor nem rendelkezik azoknak a szerződéseknek a tárgyi hatály alá kerüléséről, amelyek a korábbi irányelvek hatálya alá tartoznak és a szerződés teljesítése még folyamatban van, ami egy koncessziós beszerzés vagy egy többéves keretmegállapodás esetében akár valós kérdés is lehet.

Külön figyelemfelhívással kell élni a tekintetben, hogy a Rendelet a közbeszerzési irányelvekben nevesített egyes kivételi körök alkalmazásával megvalósított beszerzésekre is alkalmazandó, azaz nem kizárólag közbeszerzés útján megkötött szerződésekre. A Rendelet azonban nem az összes, közbeszerzési irányelvek alóli kivételi kör tekintetében kell alkalmazni, továbbá a közbeszerzési, a koncessziós és a védelmi beszerzések esetében nem feltétlenül azonos kivételi körökre történik hivatkozás. A Rendelet a tárgyi hatály tekintetében a „közbeszerzési szerződés” és „koncessziós szerződés” elnevezést használja, amely a kivételi körök útján kötött szerződések esetében nem alkalmazandó, de értelemszerűen a kivételi körök eredményeként megkötött szerződést is ide kell érteni. A „koncessziós szerződés” kifejezés a magyar közbeszerzési terminológiában a koncessziós beszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződésre vonatkozik. A cikk a továbbiakban együttesen a „szerződés” kifejezést alkalmazza.

A Rendelet a tárgyi hatály kérdéskörét nem a becsült érték oldaláról közelíti meg, miszerint a beszerzés értéke – a részekre bontás tilalmát figyelembevéve – eléri-e az uniós értékhatárt, hanem abból a szempontból, hogy az adott szerződés megkötése ezen közbeszerzési irányelvek hatálya alá, a nevesített kivételi körök közé tartozott-e, tartozik-e. E megfogalmazás eredményeként a becsült érték nagyságának vizsgálata mellett szükséges elvégezni az irányelv hatálya alá tartozás szempontjából lényeges többi körülmény vizsgálatát is, nevezetesen az alanyi hatály (ajánlatkérőnek minősülés), a tárgyi hatály (beszerzési tárgynak minősülés), a közbeszerzési szerződés fogalmi elemeinek teljesülése. De akár az is előfordulhat, hogy uniós értékhatárt elérő értékű beszerzések esetében nem a közbeszerzési irányelveket, nevesített kivételi köröket kellett alkalmazni. Ezért javasolt a Rendelet tárgyi hatályát ebből a szempontból is megvizsgálni, és nem automatikusan a becsült érték alapján dönteni.

A keretmegállapodást és a dinamikus beszerzési rendszert illetően még egy gondolat merülhet fel: amennyiben a keretmegállapodás megkötésére, a dinamikus beszerzési rendszer felállítására a közbeszerzési irányelvek alkalmazásával került sor, akkor az egyes egyedi beszerzések mindegyike esetében – értéktől függetlenül – alkalmazni kell-e a Rendeletet. Kérdésként merül fel az is, hogy a Rendelet hatálya alá tartozás megítélése érdekében a szerződés becsült értékére vonatkozó vizsgálati kötelezettség melyik szerződésre vonatkozik: keretmegállapodás beszerzési technika esetén vajon a keretmegállapodás értékét vagy az egyedi szerződések, megrendelések értékét, dinamikus beszerzési rendszer esetén a szerződések összességének értékét vagy az egyes szerződések értékét kell figyelembe venni. Véleményem szerint nem választhatóak szét a sajátos beszerzési technikák egyes szakaszai. Ha a keretmegállapodás megkötésére és a dinamikus beszerzési rendszer felállítására alkalmazni kellett a közbe-

² Az Európai Parlament és a Tanács 2014/23/EU irányelve (2014. február 26.) a koncessziós szerződésekről.

³ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről.

⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/25/EU irányelve (2014. február 26.) a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről.

⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2009/81/EK irányelve (2009. július 13.) a honvédelem és biztonság területén egyes építési beruházásra, árubeszerzésre és szolgáltatásnyújtásra irányuló, ajánlatkérő szervek vagy ajánlatkérők által odaítélt szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról, valamint a 2004/17/EK és 2004/18/EK irányelv módosításáról.

szerzési irányelveket, azaz a beszerzésre irányadóak a közbeszerzési irányelvek, akkor az egyedi beszerzési igény kielégítésének a megvalósítási módja (akár írásbeli konzultáció, akár versenyújranyítás, akár megrendelés, akár ajánlattételre felkérés) is a hatálya alá tartozik. Egyrészt a Kbt. nem teszi lehetővé az eljárási típus menet közbeni megváltoztatását (dinamikus beszerzési rendszer a meghívásos eljárás alapul), másrészt az egyes egyedi beszerzések csak a beszerzési igény kielégítésének megvalósítási módjai, de nem önálló közbeszerzési eljárások.

Személyi hatály

A Rendelet alapján a szerződés nem ítéhető oda, a szerződés teljesítése nem folytatható a következőkkel:

- a) orosz állampolgár, vagy oroszországi székhelyű természetes vagy jogi személy, szervezet vagy szerv, vagy
- b) olyan jogi személy, szervezet vagy szerv, amely tulajdonosi jogainak több mint 50 %-ával közvetlenül vagy közvetve az e bekezdés a) pontjában említett valamely szervezet rendelkezik; vagy
- c) olyan természetes vagy jogi személy, szervezet vagy szerv, amely az a) vagy b) pontban említett valamely szervezet nevében vagy irányítása szerint jár el.

A tilalom tartalma tehát az „orosz érintettség”, az állampolgárság, a székhely, a tulajdonosi jogok és a képviselői/irányítási szempontok vizsgálatára irányul.

Az első kérdés, ami felmerülhet, a székhely kifejezés; miszerint a természetes személyek esetében jobban értelmezhető „lakhely”, illetve a székhely mellett előforduló „telephely, fióktelep”, ide értendő-e. Példálózó jelleggel, az angol, német, francia és még pár más tagállam szövegéből⁶ az Oroszországban „letelepedett” kifejezés jobban kiolvasható, amely jogi értelemben mást jelent, és jóval többet jelent, mint egy székhellyel rendelkezés, és amely így jóval alkalmasabb a szankcionálási cél érvényesítésére. De ugyanígy értelmezésre

vár a „tulajdonosi jog” tartalma, aminek a több mint 50%-ával rendelkezést kell figyelembe venni: vajon ez nem egyszerűen a tulajdoni hányadot (tulajdonjog) jelenti?

A Rendelet személyi hatályának meghatározásában okoz leginkább nehézséget, hogy a magyar közbeszerzési terminológia eltér az uniós irányelvek meghatározásától, vagy éppen több fogalmat tartalmaz, illetve maga a Rendelet sem alkalmazza következetesen a közbeszerzési irányelvek fogalmait.

A Rendelet személyi hatályának tekintetében szükséges kiemelni, hogy a tilalom hatálya kiterjed az ajánlattevői szintre és az ajánlattevői szint mellett a tilalom kiterjed mindazon természetes vagy jogi személyre, szervezetre vagy szervre, amely a szerződés értékének több mint 10 %-át kitevő alvállalkozó, szállító vagy a közbeszerzési értelemben vett kapacitást biztosító szervezet. A Rendelet tehát, hasonlóan a kizáró okokhoz, nem áll meg az ajánlattevői szint vizsgálatánál, ugyanakkor kérdésként merül fel, hogy a tilalmat kizárólag az ajánlattevőt követő „következő szintre” vonatkozóan kell értelmezni vagy a teljes alvállalkozói, illetve szállítói láncolatra. A Kbt. alvállalkozói fogalomhasználata (közvetlen bevonás mint fogalmi elem) miatt a magyar szabályozás az ajánlattevőt követő „következő szinten” megáll, amelyet erősít, hogy az azóta már hatályon kívül helyezett Kbt. 138. § (5) bekezdése is további közreműködőként definiálta az alvállalkozói láncolat további tagjait. Az uniós irányelvek viszont nem határozzák meg az alvállalkozó fogalmát, de többször utalnak az alvállalkozói láncolatra, amelyből arra lehet következtetni, hogy a közbeszerzési irányelvek nem kizárólag az ajánlattevőt követő egyetlen szintet helyezik a középpontba, és a Rendelet alkalmazása szempontjából most az irányelvi szabályozás az elsődleges. Az Európai Bizottság által a Rendelet vonatkozásában kiadott Q&A⁷ szerint a teljes ellátási láncra értelmezni kell a tilalom fennállását.

A Rendelet alkalmazását nehezítő további körülmény, hogy megjelenik a „szállító” fogalma, amely a magyar közbeszerzési terminológiában nem használatos.

⁶ angol: „a natural or legal person, entity or body established in Russia”

német: „in Russland niedergelassene natürliche oder juristische Personen, Organisationen oder Einrichtungen”

francia: „ou une personne physique ou morale, une entité ou un organisme établi en Russie”.

⁷ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/faqs-sanctions-russia-public-procurement_en.pdf 17. válasz.

Ezért ismét a Rendelet angol nyelvű szövegére támaszkodhatunk, amely a „suppliers” kifejezést használja. A közbeszerzési irányelvek a „suppliers” kifejezést kétféle értelemben tartalmazzák, az egyik értelemben az ajánlatkérővel szerződő félre, azaz magára az ajánlattevőre, a másik értelemmel az alvállalkozókra vonatkozó szabályoknál találkozunk, nevezetesen az alvállalkozói szabályok nem vonatkoznak a „suppliers” csoportra, amely a magyar fordításban a „beszállító” elnevezést kapta.⁸ A közbeszerzési irányelvek és a Kbt. a „beszállító” definícióját szintén nem tartalmazzák.

Mindezek egybevetésével arra juthatunk, hogy a közbeszerzési irányelv szempontjából az „alvállalkozó” és a „szállító” fogalmába tartozik minden olyan gazdasági szereplő is, amely a magyar szabályozás szerint nem minősül alvállalkozónak, de a szerződés teljesítéséhez árut elad, szolgáltatást végez, kivitelez, és ezáltal gyakorlatilag a magyar szabályozás szerinti alvállalkozó fogalma alóli kivételi kör (forgalmazó, alkatrész vagy alapanyag eladó, építőanyag-eladó stb.) is ide tartozik. Végül a szállítók fogalma kapcsán is még egyszer célszerű hivatkozni az Európai Bizottság által a Rendelet vonatkozásában kiadott Q&A⁹ 17. válaszára, amely szerint a teljes ellátási láncra értelmezni kell a tilalom fennállását. A 17. válasz értelmében a teljes ellátási láncolat így nemcsak az ajánlattevő alatti alvállalkozói láncolatra lesz értelmezendő, hanem az ajánlattevő feletti forgalmazói láncolatra is, ugyanakkor a gyártók szállítóként való értelmezése már megkérdőjelezhető.

A nem definiált alvállalkozói és szállítói kör megjelenése, a 17. válaszban foglalt teljes ellátási lánc vizsgálatára vonatkozó kötelezettség rendkívül megnehezíti a Rendelet alkalmazását, mind az ajánlatkérők, mind az ajánlattevők számára. Egy olyan személyi kört, szervezeti kört kell vizsgálni, amelynek összes tagja nem ismert még az ajánlattevő számára sem, továbbá ez a szervezeti kör nem szokott hozzá a közbeszerzés világában szokványos tilalmakhoz, vizsgáladásokhoz,

nyilatkozattételekhez, és nem biztos, hogy az ajánlattevői körben avagy az ellátási láncolat tagjaiban tudatosul, hogy az alvállalkozók első szintje és a kapacitást biztosító szervezetek mellett kiket érint a Rendelet. Ezért javasolt az ajánlatkérőknek figyelemfelhívással élni a közbeszerzési dokumentumok részeként. Javasolt lenne az ágazat-szakmai szervezetek, kamarák közreműködését is igénybevenni, hogy felhívják tagjaik figyelmét a Rendeletre.

A Rendelet alapján kizárólag a szerződés értékének több, mint 10%-át kitevő alvállalkozóra, szállítóra és kapacitást biztosító szervezetre vonatkozik a tilalom. A Rendelet magyar szövege alapján a 10%-os bevonási korlát vizsgálatával kapcsolatos kérdés lehet, hogy a 10%-os jelző melyik csoportra vonatkozik: az alvállalkozói csoportra kizárólag, vagy az alvállalkozóra, a szállítóra és a kapacitást biztosító szervezetre együttesen. A magyar közbeszerzési jogtörténetben volt időszak az alvállalkozók 10%-os elhatárolására, azonban a jelenleg hatályos Kbt. már nem tesz különbséget az alvállalkozók között a bevonásuk mértékét illetően. A 10%-os korlát értelmezésében ismét segít a többi tagállam szövege. Példálózó jelleggel az angol, a német és a francia szövegezésből¹⁰ az tűnik ki, hogy a 10%-os jelző nem az alvállalkozói csoporthoz kapcsolódik, hanem mindhárom csoporthoz. Az azonban továbbra is kérdés, hogy a három csoportot együttesen kell vizsgálni a 10%-os határt illetően, azaz a szerződéses értéküket összesítve kell elérni a 10%-ot, vagy a három csoportra egyenként, és azon belül is személyenként, szervezetenként kell vizsgálni a 10%-os mérték elérését a Rendelet alkalmazásához. Az utóbbi tűnik a helyesebb értelmezésnek.

A 10%-os elhatárolás ismét előrevetíti, hogy a szerződő feleknek figyelemmel kell lennie arra, hogy a szerződés teljesítése során a bevonás mértéke dinamikusan változhat. A tartalékkeret felhasználása, az egyes szerződés-módosítási esetkörök alkalmazása, új közreműködő

⁸ pl. előbbire példa: 2014/24/EU irányelv (108) preambulumban, utóbbira 71. cikk (5) bekezdés.

⁹ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/faqs-sanctions-russia-public-procurement_en.pdf 17. válasz.

¹⁰ angol: „including, where they account for more than 10 % of the contract value, subcontractors, suppliers or entities whose capacities are being relied on.”

német: „auch solche, auf die mehr als 10 % des Auftragswerts entfällt, Unterauftragnehmer, Lieferanten oder Unternehmen, deren Kapazitäten im Sinne der Richtlinien über die öffentliche Auftragsvergabe in Anspruch genommen werden.”

francia: „y compris, lorsqu'ils représentent plus de 10 % de la valeur du marché, les sous-traitants, fournisseurs ou entités aux capacités desquels il est recouru au sens des directives sur les marchés publics”.

bevonása, valamely közreműködő bevonásának elmaradása, csak néhány példát említsünk, mind érinti a bevonás arányát. Ennek következtében pedig előfordulhat, hogy a szerződés teljesítése során a korábban vizsgálati kötelezettség alá nem eső személyeket, szervezeteket később mégis vizsgálni kell.

Időbeli hatály

A Rendeletet illetően fontos kiemelni, hogy a Rendelet hatálybaléptetése nem a közbeszerzésben általában megszokott „hatálybalépést követően megkezdett” fordulatot alkalmazza, hanem gyakorlatilag valamennyi folyamatban lévő beszerzést, szerződést érinti.

A Rendelet három dátumot jelöl meg: 2022. április 9. a hatálybalépés napja, 2022. október 10. egyfajta türelmi időszak vége, illetve a Rendelet alóli kivételi körök közül az egyik esetében szerepel a 2022. augusztus 10., mint a kivételi kör alkalmazásának végső időpontja.

A Rendelet hatálybalépésekor, azaz 2022. április 9-én az adott szerződéskötési folyamat az alábbi státuszban lehetett:

- a (köz)beszerzési eljárás még nem indult el, azaz előkészítési szakaszban állt,
- a (köz)beszerzési eljárás már elindult, de a szerződés odaítélésére még nem került sor,
- a szerződés odaítélésére már sor került, de a szerződést a felek még nem kötötték meg,
- a szerződéskötés már megtörtént.

A Rendelet alapján a tilalmak nem alkalmazandók a 2022. április 9. előtt kötött szerződéseknek a 2022. október 10-ig történő teljesítésére. Ez a rendelkezés viszont azt is jelenti, hogy a Rendeletet, és így a tilalmakat alkalmazni kell valamennyi, 2022. április 9-ét követően megkötött szerződésre, függetlenül a (köz)beszerzési eljárás kezdetétől, a szerződés teljesítési határidejétől, továbbá a 2022. április 9. előtt kötött szerződéseknek a 2022. október 10-ét követő teljesítésére.

A türelmi időszak célja vélelmezhetően az volt, hogy az ajánlatkérők időben megtehessék azokat az intézkedéseket, amelyek a tilalom hatálya alá eső szerződések megszüntetéséhez és új szerződés megkötéséhez szükségesek. Az ajánlatkérőknek igencsak sietniük kell egy új közbeszerzési eljárás lefolytatásával, mivel 6 hónap áll rendelkezésre az új szerződés megkötésére. És ennek kapcsán vetődik fel a gondolat: vélelmezhetően lesznek ajánlatkérők, amelyek a hirdetmény nélküli tárgyalásos

eljárás rendkívüli sürgősségre alapított alakzatát próbálják elindítani, amelynek jogszerűségét a 6 hónap türelmi idő tükrében nehéz lesz megalapozni. Javasolt a gyorsított eljárások alkalmazását megvizsgálni.

Tiltott cselekmények

A Rendelet két tiltott eljárási cselekményt határoz meg az ajánlatkérők számára: *tilos a szerződés odaítélése, illetve a szerződés teljesítésének folytatása a személyi hatály alá eső személyekkel, szervezetekkel.*

A szerződés odaítélése mint eljárási cselekmény, a közbeszerzési irányelvekben az értékelési szempontok alkalmazása eredményeként a nyertes ajánlattevő megjelölésének folyamatához kapcsolódik, azaz az ajánlatkérő döntésében nem jelölhet meg nyertes ajánlattevőként olyan személyt, szervezetet, amellyel szemben, akár az ő személyét érintően, akár az általa bevonní kívánt alvállalkozók, szállítók, kapacitást biztosító személyeket illetően fennáll a tilalom bármelyike. Az összegezés megküldése egy későbbi cselekmény, amelyben az ajánlatkérő az odaítélésre vonatkozó döntéséről tájékoztatja az ajánlattevőket. A szerződés odaítélése cselekmény az ajánlatvételi szakaszhoz, a nyertes ajánlattevő meghatározásához kapcsolódik, ezért a részvételi szakaszt illetően az ajánlatkérőknek külön megoldással kell élniük.

A másik tiltott cselekmény a szerződés teljesítésének folytatása, amely részben azokra az esetekre vonatkozatható, ahol a Rendelet hatálybalépésekor a szerződéskötésre már sor került, részben azokra a helyzetekre, amikor a Rendelet hatálybalépését követően megkötött szerződés teljesítése során merül fel a tilalom beállása.

Kivételi körök

A Rendelet 5k. cikk (2) bekezdése meghatározza azokat a beszerzési igényeket, amelyek esetében a Rendelet alkalmazásától el lehet tekinteni. Fontos megjegyezni, hogy a kivételi kör fennállásának megállapítása nem az ajánlatkérő vagy az ajánlattevő jogosítványa, hanem az arra hatáskörrel rendelkező hatóságok tehetik lehetővé a szerződés odaítélését, illetve a szerződés teljesítésének a folytatását a tilalom fennállása ellenére.

A kivételi körök közül a Rendelet 5k. cikk (2) bekezdés c) pont szerinti kivételi körről érdemes pár gondolatot felvetni. A Rendelet szerint a szerződés odaítélése és a

szerződés teljesítésének folytatása engedélyezhető, ha a szerződés célja olyan, feltétlenül szükséges termékek vagy szolgáltatások nyújtása, amelyek csak a tilalom hatálya alá eső személyek által, illetve amelyek elegendő mennyiségben csak e személyek által nyújthatók.

A kivételi kör fennállásának megállapításához szükséges tehát annak bizonyítása, hogy

- a termék és a szolgáltatás feltétlenül szükséges, azaz a beszerzés igény kielégítése nem várhat és
- első eset: a termék és a szolgáltatás csak a tilalom alatt álló személlyel nyújtható, vagy
- második eset: a termék és a szolgáltatás csak a tilalom alatt álló személlyel nyújtható elegendő mennyiségben.

A két eset közül az első még viszonylag könnyen beazonosítható és dokumentálható, hiszen a közbeszerzésben is ismert a „kizárólag az adott személy által teljesíthető” feltétel, a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás egyes jogalapjaiból (pl. Kbt. 98. § (2) bekezdés c)-d) pont), (4) bekezdés b) pont), vagy a szerződés-módosítási esetkörökből is (Kbt. 141. § (4) bekezdés b) pont).

A második eset fennállásának bizonyítása viszont ütközhet nehézségekbe, hiszen nehezen bizonyítható az, hogy a teljesítés időtartama alatt nincs és nem is lesz „más személy”, amelynek elegendő mennyiség áll rendelkezésére. Vélelmezhetően a joggyakorlat abba az irányba lesz kénytelen elmozdulni, mint néhány szerződésmódosítás igazolása esetében, ahol ajánlatokkal kell alátámasztani a módosítási igényt: csak itt az igazolás célja a „nincs és nem is lesz elegendő mennyiség”.

A Rendelet alapján a szerződés odaítélése és a szerződés teljesítésének folytatása engedélyezhető, amely szövegszerkezetből az tűnik ki, hogy ajánlatkérőcentrikus a kivételi kör alkalmazása. Ez viszont azt jelenti, hogy nem tisztázott, mit kell és lehet tenni abban az esetben, ha az ajánlatkérő és az ajánlattevői viszony tekintetében nem teljesül valamelyik kivételi kör, azonban az ajánlattevő és az alvállalkozója, szállítója vagy kapacitás biztosító szervezet közötti viszonyban viszont igen. Előfordulhat ugyanis az az eset, hogy egy szerződés teljesítésének van olyan speciális részleme, ahol az ajánlatkérő beszerzése nem, az ajánlattevő beszerzése viszont besorolható a kivételi körök közé, gondoljunk csak a kizárólagos joggal való rendelkezésre. Jogosult-e

az ajánlattevő kérni a hatóság engedélyét, hogy a szerződés odaítélése a részére megtörténhessen, illetve a szerződés teljesítése vele folytatódhasson, avagy az ajánlatkérőt kell meggyőznie, hogy helyette kezdeményezze az engedélyezést. És ez vajon hogyan illeszthető be a közbeszerzési eljárás egyes szakaszaiba a szerződés odaítéléseig. A gazdasági szereplők csak az adott közbeszerzési dokumentumok ismeretében tudják meghatározni, hogy milyen közreműködőkre lehet szükségük, így nem tudnak előre felkészülni egy általános engedély bekérésével, már ha egyáltalán van jogosultságuk az engedélykérésre.

Tilalom fennállásának ellenőrzése

A Rendelet nem tartalmaz igazolási módot, ellenőrzési kötelezettséget, szemben a kizáró okok és az alkalmasság-vizsgálat rendszerével. A Rendelet végrehajtása vonatkozásában várhatóan ismét előtérbe kerül az a kérdés, hogy a Kbt. 46. § és a Kbt. 142. § szerinti szabályokból kiindulva, az ajánlatkérőt ellenőrzési és dokumentálási kötelezettség terheli. Javasolt a kizáró okokhoz hasonlóan legalább adatbázis ellenőrzést végezni, azaz a nyilvánosan elérhető, közhiteles adatbázisokat áttekinteni, valamint jelen esetben is felmerül az építési napló szerepe, mint ellenőrzési lehetőség a szerződés teljesítésében közreműködők körére.

A tilalom fennállásának vizsgálata kapcsán felmerül a kérdés, melyik a helyes út: „csak” egy nyilatkozatot kérni a tilalom fenn nem állásáról és a tilalom alá nem tartozás állapotának fenntartásáról, avagy célszerű részletes adatokat (állampolgárság, lakhely, tulajdonosi jog,...) és alátámasztó dokumentumokat is kérni. A tilalom fennállásának megállapításához az adatok egy része áll rendelkezésre bárki számára elérhető nyilvánvalóságból: a székhely/telephely/fióktelep jellemzően megállapítható a cégnyilvántartásból, esetlegesen az e-certis segítségével, azonban az állampolgárság, a lakóhely, a tulajdonosi és irányítási viszonyok már nem feltétlenül. Adatvédelmi kérdés, hogy ezek az adatok, dokumentumok bekérhetőek-e és nyilvántarthatóak-e. A Kbt. 69. § (14) bekezdése alapján az ajánlatkérő a kizáró okok fenn nem állása, az alkalmasság megítélése és az értékelési szempontok alapján a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat kiválasztása céljából jogosult adatokat kezelni, azonban a Rendelet által felállított tilalom, bár jellegét tekintve a kizáró okhoz hasonlít, de nem lett kizáró okká minősítve.

És mit tehetnek a gazdasági szereplők? A részvételi, illetve ajánlattételi szakaszban, már a teljesítésre való felkészülés keretében a lehető legpontosabban határolják be a teljesítésben közreműködők körét annak érdekében, hogy az „orosz érintettség” vizsgálatára már a részvételi jelentkezés, illetve az ajánlat beadása előtt sor kerülhessen a teljesítésbe bevonni kíván személyek, szervezetek esetében. A Kbt. hiánypótlásra, a szerződés teljesítésében közreműködők megváltoztatására, a szerződés módosításra vonatkozó korlátozásai teremthetnek olyan helyzetet, amikor a tilalom alatt álló, illetve a tilalom alá utóbb kerülő személyeket, szervezeteket a későbbiekben nem lehet megváltoztatni, amely az ajánlat (részvételi jelentkezés) érvénytelenségéhez, a szerződéskötés elmaradásához, illetve a szerződés megszüntetéséhez fog vezetni. Javasolt ezekkel a közreműködőkkel olyan tartalmú szerződést kötni, amely magában foglalja a tilalomban foglalt esetkörök fenn nem állásának és be nem következésének a vállalását, tilalom hatálya alá kerülés esetén a haladéktalan értesítési kötelezettséget, és a kötelezettség megszegésének szankcionálását.

Javasolt a bevonni kívánt alvállalkozóktól, szállítóktól, kapacitást biztosító személyektől nyilatkozatok, dokumentumok bekérése is a tilalom fenn nem állására vonatkozóan. Mivel a legtöbb ajánlatkérő az ajánlattevőktől, részvételre jelentkezőktől nyilatkozatot fog kérni, célszerű fokozott óvatossággal eljárni a valóságnak nem megfelelő adatot tartalmazó nyilatkozatra vonatkozó szabályokra tekintettel. Ugyanakkor szükséges említést tenni az ajánlattevői oldal azon várható nehézségéről, ha az ellátási láncolat tagjai – bármilyen okból – elzárkóznak az együttműködéstől a nyilatkozattételt illetően. Ezért is lenne rendkívül fontos egy részletes központi útmutatás.

Közös részvételre jelentkezés, közös ajánlattétel esetén az együttműködési megállapodásban célszerű rendezni a tilalom fenn nem állására, a tilalom betartására, a tilalom elhárítására, a haladéktalan tájékoztatásra vonatkozó kötelezettségeket.

Központosított közbeszerzés és sajátos beszerzési technikák

Központosított közbeszerzés, illetve a központosított közbeszerzésben leginkább jellemző sajátos beszerzési technikák esetén felmerül a kérdés, hogy a központi beszerző szervezetet vagy a központosított beszerzés hatálya alá tartozó kötelezett és önként csatlakozó

szervezeteket (továbbiakban: érintett szervezetek) terheli-e a Rendelet betartásának vagy betartatásának kötelezettsége.

A Rendelet alapján a szerződés odaítélése, azaz nyertes ajánlattevőként való megjelölés, valamint a szerződés teljesítésének folytatása a tiltott eljárási cselekmények, így elsődlegesen a központi beszerző szervnek kell felelnie azért, hogy a keretmegállapodásnak, dinamikus beszerzési rendszernek ne legyen részese tilalomban érintett ajánlattevő, amelyet az az eljárási cselekménysorozat is alátámaszt, hogy a Kbt. 139. §, a Kbt. 138. § (2)-(4) bekezdés szerinti cselekményeket is nála kell kezdeményezni. Így elvileg az érintett szervezetek abban a tudatban vesznek részt a központosított közbeszerzésben, hogy az ajánlattevői kör megvizsgálásra került és folyamatos figyelem alatt áll.

A központi beszerző szerv feladatát kell képezze, hogy a keretmegállapodás megkötésére, illetve a dinamikus beszerzési rendszer felállítására irányuló közbeszerzési eljárásban a közbeszerzési dokumentumok, és előbbi esetben különösen a szerződéstervezet a megfelelő tartalommal készüljön, és a központi beszerző szerv végzi elsődlegesen a részvételre jelentkezők, az ajánlattevők vizsgálatát, a keretmegállapodás beszerzési technika esetében maga a keretmegállapodás képezi a jogi keretet.

Ugyanakkor a keretmegállapodás alapján történő egyedi beszerzéseknél is sor kerül odaítélési cselekményre: a Kbt. 105. § (1)-(2) bekezdésben foglalt esetkörök (írásbeli konzultáció, közvetlen megrendelés, versenyújranyitás) esetében is „döntés” születik a nyertes ajánlattevő személyéről, az ajánlattevő ajánlatának az elfogadásáról, avagy a szerződéses viszony létrehozásáról és folytatásáról. Ebből levezethető az is, hogy a központi beszerző szervezet elsődleges felelőssége mellett azért az érintett szervezetek is felelősek azért, hogy az adott beszerzésük során, legyen az akár egy közvetlen megrendelés vagy versenyújranyitás, a Rendelet betartását biztosítsák. Írásbeli konzultáció és versenyújranyitás esetén a helyzet könnyebben kezelhető a megfelelő közbeszerzési dokumentumok elkészítésével, ugyanakkor a közvetlen megrendelés esetén – külön közbeszerzési dokumentumok, és különösen külön egyedi szerződés hiányában, illetve az ajánlattevői oldalt érintő kötelező megrendelés-elfogadás miatt – nehézkes a Rendelet betartásának dokumentálása, így a központi

beszerző szervezetre hárul a feladat, hogy a keretmegállapodásban ezt kezelje.

Dinamikus beszerzési rendszer esetén egyértelműbb a felelősség kérdésköre: amelyik szervezet végzi az ajánlattételi szakasszal kapcsolatos feladatokat, az a szervezet van abban a helyzetben, hogy a szerződés odaítélését, illetve a szerződés teljesítését a Rendeletnek megfelelően végezze, ugyanakkor a részvételi szakasszal összefüggő eljárási cselekményeket végző szervezettől elvárt a részvételre jelentkezők szűrése.

Eljárási cselekmények

A Rendelet alkalmazását megnehezíti, hogy részlet-szabályok hiányában az ajánlatkérőre hárul a feladat és a felelősség, hogy lemodellezze és szabályozza az eljárási cselekményeket, az igazolási módokat, az ellenőrzési mechanizmusokat és a jogkövetkezményeket, amelyek lefedik nemcsak a (köz)beszerzési eljárást, hanem a szerződéskötési és szerződés teljesítési szakaszokat is.

Az első lényeges gondolat, hogy ezt a Rendeletet is a meglévő közbeszerzési-jogi környezetben kell alkalmazni. A Kbt. kógens jellege nem teszi lehetővé, hogy a közbeszerzés szereplői a szabályainak figyelmen kívül hagyásával járjanak el, kivéve, ha azt a Kbt. engedi.

Előkészítési szakasz szerepe

Elsődleges feladat, hogy az előkészítési szakaszban az ajánlatkérő megállapítsa, hogy egyáltalán a Rendelet hatálya alá tartozik-e a beszerzés, adott esetben kezdeményezze az engedélyezést.

Amennyiben a Rendelet hatálya alá tartozik a beszerzés, akkor a megfelelő alaposágú előkészítés részeként célszerű már a piacfelmérés, az előzetes piaci konzultációra felhívás, az indikatív ajánlatkérések, előzetes tájékoztatók részeként utalni a tilalmi szabályokra, mint sajátos részvételi feltételre. A tilalmi szabályok fennállása a közbeszerzési eljárásban való részvétel eldöntésében, a szerződés teljesítésében közreműködők kiválasztásában, és így az ajánlat összeállítása kapcsán lényeges körülménynek minősíthető. A részvételre jelentkezők, az ajánlattevők, a kiválasztott alvállalkozók, szállítók és kapacitást biztosító szervezetek köre jelentős befolyással bír az ajánlat tartalmára, különösen a szakmai ajánlat tartalmára, az ajánlati árra (és ezáltal a becsült értékre), illetve az alkalmassági követelmények igazolására.

Szintén az előbbi okok miatt a közbeszerzési dokumentumok készítése során már az eljárást megindító felhívásban (több szakaszból álló közbeszerzési eljárásokban az ajánlattételi felhívásban is) a további információk között célszerű ugyancsak utalni a tilalmi szabályokra, és egyúttal jelezni a tilalom fenn nem állására és az állapot fenntartásának a szerződés teljesítéséig történő vállalására vonatkozó kötelezettséget, a részvételi jelentkezés, illetve az ajánlattétel részeként nyilatkozattételi kötelezettség előírásával együtt.

Dinamikus beszerzési rendszer, valamint a több szakaszból álló közbeszerzési eljárások esetében, a részvételi szakaszban a szerződés odaítélése és a szerződés teljesítésének folytatása cselekmények nem értelmezhetőek. Az ajánlatkérő viszont jogosult arra, hogy a részvételre jelentkezők vonatkozásában „egyéb követelményt”, „egyéb érvénytelenségi okot” határozzon meg az eljárást megindító felhívásban, amely által lehetővé válik, hogy már a részvételi szakaszon ne jusson túl egy olyan gazdasági szereplő, amely vagy saját maga vagy a bevonni kívánt alvállalkozó, szállító, kapacitást biztosító személy, szervezet a tilalom hatálya alá esik. Az ajánlattételi szakaszban pedig a közbeszerzési dokumentumok már tartalmazhatják a vonatkozó rendelkezéseket, eljárási cselekményeket. Dinamikus beszerzési rendszer esetében felmerülhet az a megoldás is, hogy a rendszerbe már felvett, de tilalom alatt álló gazdasági szereplő részére az ajánlatkérő nem küld ajánlattételi felhívást; ugyanakkor nézeteim szerint ez a megoldás megkérdőjelezhető, mintha az ajánlattételi felhívásban szerepel „egyéb követelményként” az előírás. A Rendeletben nincsenek eljárási szabályok, amelyek eltérést engednének, azonban a Kbt. 107. § (7) bekezdése – az irányelvvel összhangban – kötelezővé teszi valamennyi rendszerbe felvett gazdasági szereplő részére ajánlattételi felhívás megküldését, amely viszont létező és kógens eljárási szabály.

A nyilatkozattételi kötelezettség előírása mellett javasolt utalni a Kbt. 131. § (4) bekezdés szerinti szerződéstől való visszalépésnek minősítésre is, amennyiben a szerződéskötésig merül fel a tilalom megsértése, de akár szerződéskötési feltételként feltüntetni a tilalom fenn nem állását, továbbá célszerű utalni a szerződés teljesítési szakaszára kiterjedő kötelezettségre is, mint sajátos szerződésteljesítési feltételre.

A tilalmi szabályokra minél korábban és minél nyilvánosabb dokumentumban történő figyelemfel-

hívással sokkal inkább megelőzhetővé válik, hogy a bírálati szakaszban vagy a szerződéskötési, illetve a szerződés teljesítési szakaszában derüljön ki, hogy valamely személy, szervezet már eleve tilalommal érintett.

A közbeszerzési dokumentumok közé tartozó szerződéstervezetben szintén javasolt rendelkezni a tilalom betartásának vállalására vonatkozó kötelezettségről, mind az ajánlattevő, mind az általa bevont alvállalkozók, szállítók, kapacitást biztosító szervezetek, személyek vonatkozásában. Új alvállalkozó, szállító, kapacitást biztosító szervezet bevonása esetére javasolt nyilatkozattételt, továbbá haladéktalan értesítési kötelezettséget előírni az ajánlatkérő irányába. Szintén érdemes előírni az alvállalkozók, szállítók, kapacitást biztosító szervezetek cseréjére vonatkozó kötelezettséget a Kbt. keretei között, amennyiben valamely személy, szervezet tilalom hatálya alá kerül. Ezen túlmenően a szerződés megszűnésére, illetve megszüntetésére, avagy szüneteltetésére vonatkozó rendelkezéseket, valamint szankcionálási szabályokat is javasolt belefoglalni a szerződésbe.

Részvételi, ajánlattételi és bírálati szakasz

Felmerül a kérdés, hogy azoknak a közbeszerzési eljárásoknak az esetében, ahol a Rendelet 2022. április 9-i hatálybalépésére tekintettel már nem volt lehetőség a közbeszerzési dokumentumok megfelelő tartalmú előkészítésére, szükséges-e a közbeszerzési dokumentumokat a Kbt. keretei között módosítani, hogy a Rendelet alkalmazása érdekében a nyilatkozattételi kötelezettség, avagy a szerződéses rendelkezések bekezdülhessenek a közbeszerzési dokumentumokba. Véleményem szerint szükségtelen külön emiatt a közbeszerzési dokumentumok módosítása. Tárgyalás, párbeszéd tartása esetén viszont a szükséges rendelkezések beemelhetők a végleges szerződésbe.

A bírálati szakaszt illetően, csak utalunk a korábbiakra, hogy a Rendelet nem tartalmaz arra vonatkozó szabályokat, az ajánlatkérőnek van-e és milyen ellenőrzési kötelezettsége van, azonban a Kbt. 46. § és 142. § szerinti ellenőrzési és dokumentálási kötelezettségből kiindulva, javasolt a releváns adatbázisok, hatósági nyilvánvalóságok (pl. cégnyilvántartás, egyéni vállalkozói nyilvántartás, beszámoló) ellenőrzése a nyilatkozat bekérése mellett.

A bírálati szakaszban az ajánlatkérő köteles megvizsgálni, hogy a részvételi jelentkezés, illetve az ajánlat megfelelnek-e a közbeszerzési dokumentumokban, valamint a jogszabályokban foglalt feltételeknek. Amennyiben az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárását 2022. április 9-ét megelőzően indította és a közbeszerzési dokumentumok még nem a Rendelettel összefüggő tartalommal készültek, az ajánlatkérő a Kbt. 71. § szerinti felvilágosításkéréssel élhet a Rendeletben foglalt tilalom fennállásának megállapítása érdekében. Amennyiben az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárását 2022. április 9-ét követően indította és a közbeszerzési dokumentumok már a Rendelettel összefüggő tartalommal készültek, úgy a hiánypótlási és felvilágosításkérési eljárási cselekményeket a szokott módon szükséges lefolytatni, majd mindkét esetben az általános szabályok szerint eljárni (hiányzó vagy hibás nyilatkozat, ellentmondást tartalmazó nyilatkozat pótlása, tisztázása, kettős hiánypótlás tilalma, hiánypótlás nem vagy nem megfelelő teljesítése jogkövetkezményeinek alkalmazása).

Ha az ajánlatkérő azt állapítja meg, hogy a tilalom bármelyike fennáll, akkor attól függően, hogy a tilalom a részvételre jelentkezők, az ajánlattevők szintjét, vagy az ismert alvállalkozó, szállító, kapacitást biztosító szervezet szintjét érinti, a Kbt. eltérő lehetőségeket és korlátokat tartalmaz annak megoldására a hiánypótlási cselekmények keretében.

A közbeszerzési eljárásban a tilalommal érintett részvételre jelentkezők, az ajánlattevők lecserélésére kevés lehetőség nyílik, a közös részvétel rendelkezései között találunk egy megoldási lehetőséget.

Közös részvételi jelentkezés, közös ajánlattétel esetén a közös részvételre jelentkezőknek, közös ajánlattevőknek szükséges szem előtt tartaniuk az egyetemleges felelősségre vonatkozó, illetve a közös részvételre jelentkezők, közös ajánlattevők összetételének megváltoztatásának korlátozására vonatkozó rendelkezéseket. A Kbt. 35. § (7) bekezdés alapján a közbeszerzési eljárásban az ajánlattételi határidő, több szakaszból álló eljárásban a részvételi határidő lejártá után lehetőség nyílik valamely gazdasági szereplő kiválására, feltéve ha a fennmaradó gazdasági szereplők továbbra is megfelelnek az eljárásban előírt valamennyi alkalmassági feltételnek és a változás egyébként nem jár a verseny tisztaságának a sérelmével. A Kbt. 35. § (7) bekezdés egy

olyan lehetőség, amellyel a közös részvételi jelentkezés, a közös ajánlat érvénytelenné nyilvánítása elkerülhető.

Amennyiben a részvételre jelentkező, illetve az ajánlattevő áll a tilalom hatálya alatt, akkor a részvételre jelentkezés, az ajánlat érvénytelenné nyilvánítása válik szükségessé, mivel a Kbt. a fenti kiválási szabály kivételével, nem teszi lehetővé a megváltoztatásukat.

Az ismert alvállalkozók, szállítók, kapacitást biztosító szervezetek lecserélése vonatkozásában is több korlátozó rendelkezést találhatunk.

A közbeszerzési eljárásban a szakmai ajánlat tartalma, az értékelési szempontra tett vállalás részeként megnevezett személyek, szervezetek lecserélése esetén figyelemmel kell lenni a Kbt. 71. § (8) bekezdés szerinti hiánypótlási korlátokra, a (9) bekezdésben foglalt értékelési szempontra megnevezett szakember megváltoztatására vonatkozó szabályokra. Továbbá arra, hogy az alkalmassági követelményeknek való megfelelés érdekében bevont kapacitást biztosító szervezet esetében nem alkalmazható a Kbt. 71. § (4) bekezdés, mivel a tilalmakat, bár jellegükben hasonlóak, de nem sorolták a kizáró okok közé, amelyre tekintettel az öntisztázás sem alkalmazható. Ennek következtében előfordulhat az a helyzet, hogy a tilalommal érintett alvállalkozó, szállító, kapacitást biztosító személy, szervezet nem cserélhető le a közbeszerzési szabályokra való tekintettel, és ezért az ajánlat érvénytelenné nyilvánítása válik szükségessé.

Szerződéskötési szakasz

Az összegezés megküldését követően, a szerződéskötést megelőzően az ajánlati kötöttség szabályai nem teszik lehetővé, hogy a részvételi jelentkezésben, ajánlatban megjelölt személyek, szervezetek megváltozzanak. Amennyiben ebben a szakaszban derül fény a tilalom közbeszerzési eljárásban történő fennállására, akkor lehetséges az összegezés módosítása az ajánlat érvénytelenítésére, a tilalom hatálya alá kerülés esetén pedig a Kbt. 131. § (4) bekezdés szerinti szerződéstől való visszalépésnek minősítés, végső megoldásként a Kbt. 131. § (9) bekezdés szerinti mentesülési szabályok alkalmazása szükséges. Ajánlatkérő nem köthet meg egy olyan szerződést, ahol a szerződéskötő másik fél tilalom hatálya alatt áll, mivel az a szerződés jogszabályba ütközik. Ha az ajánlattevő a szerződéskötéskor új alvállalkozót nevez meg, akkor javasolt egy új

nyilatkozat bekérése a tilalom fenn nem állására vonatkozóan.

Szerződés teljesítési szakasz

A Rendelet a másik tiltott cselekményt a szerződés teljesítési szakaszához köti, nevezetesen tilos a szerződés teljesítésének folytatása, amennyiben a személyi hatály alá tartozó személyek, szervezetek tekintetében tilalom áll fenn.

Felmerül a kérdés, hogy azoknak a szerződéseknek az esetében, ahol a Rendelet 2022. április 9-i hatálybalépésére tekintettel már nem volt lehetőség a szerződés megfelelő szövegezésére, szükséges-e a szerződést módosítani, hogy a Rendelet alkalmazása érdekében a nyilatkozattételi, tájékoztatási kötelezettségek, avagy a szerződéses jogviszony megszüntetésének szabályai bekerülhessenek. A szerződésmódosítási esetkörök közül a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja szerinti előre nem láthatóság nagy valószínűséggel fennáll, amennyiben a szerződéskötésre 2022. április 9-e előtti időszakban került sor, a Kbt. 141. § (6) bekezdés alkalmazása viszont problematikus lehet. Ugyanakkor nem szabad elfeledni, hogy a Kbt. mögöttes szabálya a Ptk., amely rendelkezik tilos szerződésről, ellehetetlenülésről, a felek együttműködési kötelezettségéről, tartalmaz szerződés megszűnési és megszüntetési szabályokat, a szerződő felek elszámolási kötelezettségére vonatkozó szabályokat is, így a konkrét szerződéses rendelkezések hiánya nem feltétlenül problematikus. Mindenesetre ezen szerződések esetében is az ajánlatkérőknek javasolt nyilatkozat bekérése az ajánlattevőtől a tilalom fenn nem állására, a tilalom betartásának vállalására, a nyilatkozat tartalmától függően pedig további intézkedések megtétele (lecserélés kérése, tilalom megszüntetésének kérése, tájékoztatás jogkövetkezményekről), figyelemfelhívás a Rendreletre és a jogkövetkezményekre.

A szerződéskötést követően szintén különbséget kell tenni, hogy az ajánlattevőt vagy az alvállalkozókat, szállítókat, kapacitást biztosító szervezeteket, személyeket érinti a tilalom fennállása.

Amennyiben az ajánlattevőt érinti a tilalom fennállása, javasolt lehetőséget biztosítani a tilalom megszüntetésére (bár ennek időbeli igénye változó), de a Kbt. 139. § szerinti jogutódlási szabályok alkalmazása is lehetséges megoldásként felmerülhet.

A tilalommal érintett alvállalkozók, szállítók, kapacitást biztosító szervezetek, személyek esetén a lecserélésük, illetve szerződés teljesítésében való mellőzésük a lehetséges megoldás, azonban a lecserélés vagy elhagyás esetén figyelembe kell venni a Kbt. 65. § (9) bekezdésben (kötelező részvétel a teljesítésben), a Kbt. 138. § (2) bekezdésben (alkalmassági követelmény fenntartása) és (4) bekezdésben (jogutódlás, legalább egyenértékű szakember) foglalt korlátozó rendelkezéseket. A szerződésmódosítási korlátokat (pl. lényeges módosítás) ugyancsak szükséges megvizsgálni, mivel e személyek, szervezetek cseréje (elhagyása) is ütközhet a Kbt. 141. § rendelkezéseibe,¹¹ de akár a Kbt. 142. § (2)-(3) bekezdésekbe is, amennyiben az ajánlat érdemi tartalmát érintené a változás.

Új alvállalkozó bejelentése esetén pedig szintén javasolt nyilatkozat bekérése a tilalom fenn nem állásáról, vagy már eleve a szerződéses rendelkezésekben elhelyezni a Rendelet betartásának kötelezettségét az összes további újonnan bevont közreműködőre.

A Kbt. szerződés megszüntetésére vonatkozó sajátos rendelkezései közül a Kbt. 143. § (1) bekezdés alkalmazása merülhet fel, ugyanakkor a (2)-(3) bekezdések nem relevánsak, mivel az előbbi a kizáró okokra vonatkozik, az utóbbi pedig a tényleges tulajdonos megnevezésének képességére.

A szerződés teljesítési szakasz gördülékeny lefolytatása érdekében célszerű, hogy az ajánlatkérő a szerződés-tervezet készítése során rendelkezzen a tilalom fenn nem állásának kötelezettségéről, az állapot fenntartásáról, mint szerződéses kötelezettségről, a szerződés megszüntetésére, a szerződő felek elszámolására vonatkozó szabályokról, a szerződés jellegétől függően a felfüggesztés, szüneteltetés lehetőségéről.

A 2022. április 9-e előtt megkötött szerződések esetén szerződő felek a szerződés jellegétől és tárgyától függően a szerződés felfüggesztését (szüneteltetését) is mérlegelhetik, például egy többéves szolgáltatási szerződés esetén, viszont ez esetben a Kbt. 141. § szerinti szerződésmódosítási szabályok esetleges alkalmazásának kötelezettségét is vizsgálni kell, mivel a szerződés mennyisége és ellenértéke vélelmezhetően érintett lesz. A szerződés felfüggesztése mint megoldási

lehetőség a tilalom szövegezéséből vezethető le, amely betű szerint a szerződés teljesítésének folytatását tiltja, azaz a Rendelet nem a szerződés kötelező megszüntetését írja elő. A 2022. április 9-e után megkötött szerződések esetében véleményem szerint a felfüggesztés jogszerű alkalmazása nem áll fenn, mivel ezek a szerződések létre sem jöhettek volna.

Amennyiben a tilalom bekövetkezett és nem feloldható, akkor a szerződő feleknek, de legfőképp az ajánlatkérőnek meg kell tennie a szükséges intézkedéseket, hogy a szerződés teljesítése ne folytatódjon, azaz a szerződés típusára vonatkozó szabályok szerint a szerződéses jogviszonyt meg kell szüntetni (közös megegyezés, felmondás, elállás).

Szükséges leszögezni, hogy a szerződő feleknek valójában nincs mérlegelési lehetősége, hogy tilalom fennállása esetén mit tegyenek. Mivel a Rendelet kijelenti, hogy tilos a szerződés odaítélése, illetve a szerződés teljesítésének folytatása, az ajánlatkérő hiába jelöli meg a tilalom fennállása ellenére nyertes ajánlattevőként az adott gazdasági szereplőt, hiába kötik meg szerződő felek a szerződést, hiába zárkózik el a szerződő felek egyike a szerződéses jogviszony lezárásától, a jogszabályba ütköző szerződés semmissége, illetve a szerződés teljesítésének lehetetlenné válása is levezethető, és mindkettő a szerződéses jogviszony megszűnéséhez vezet. A Kbt. 137. § (3) bekezdés semmisség alóli mentesítő szabály pedig jelen esetben nem alkalmazható, mivel az kizárólag az (1) bekezdés esetköreire vonatkozik.

A közbeszerzési irányelvek hatálya alá tartozó szerződések esetében polgárjogi jogkövetkezmények és polgári bírósági út mellett a közbeszerzési jogorvoslati lehetőségek is biztosítottak azon ajánlatkérői döntések ellen, ahol az ajánlatkérő 2022. április 9-e után döntött a nyertes ajánlattevő személyéről vagy 2022. április 9-e után kötötte meg a szerződést. Amennyiben az ajánlatkérő a tilalomba ütköző gazdasági szereplőt jelöl meg nyertes ajánlattevőként, vagy megkötötte vele a szerződést, akkor az általános jogorvoslati szabályok ugyanúgy érvényesek, mint bármely más közbeszerzési jogsértés, pl. érvénytelenségi ok fennállása esetén. Ugyanakkor a tilalom alatt álló gazdasági szereplővel 2022. április 9-e

¹¹ Lásd a C-91/08. számú EUB ítéletet, (ún. Wall AG ügy), amelyben a Bíróság kimondta, hogy egy alvállalkozó módosítása is minősülhet lényeges szerződésmódosításnak.

előtt megkötött szerződés megszüntetésétől való eltekintés esetén már kérdéses, hogy a közbeszerzési jogorvoslati út rendelkezésre áll-e: egyrészt a a tilalom alatt álló gazdasági szereplő nyertes ajánlattevőként való megjelölése akkor még jogszerű volt, másrészt a Közbeszerzési Döntőbizottság hatásköre a szerződés érvénytelenségével, semmisségével összefüggésben korlátozott. A közbeszerzési jogorvoslati út rendelkezésre állása mellett szólna az az érv, hogy az ajánlatkérő egy közbeszerzési szerződés vonatkozásában előírt kvázi kötelező szerződésmegszüntetési okként értelmezhető rendelkezést nem alkalmaz.

A 833/2014/EU rendelet 8. cikke alapján pedig a tagállamok megállapítják a Rendelet rendelkezéseinek

megsértése esetén alkalmazandó szankciókra vonatkozó szabályokat, így a Rendelet megsértése esetén a jogkövetkezmények elvileg szabályozottak.

Záró gondolatok

A fenti gondolatokból megállapítható, hogy számos kérdés nyitott a Rendelet alkalmazását illetően, így mindenképpen szükség lenne egy folyamatszemplétű, részletes útmutatóra a jogalkalmazók megsegítése érdekében, hogy a jogalkalmazás során mind a Rendelet és a közbeszerzési szabályok betartása biztosított legyen.

Mi a műszaki tartalom és miért változik meg az építkezés folyamán?

„Az építési szerződés túl sok kockázatot és elfogadhatatlan szerződési feltételeket tartalmaz.”¹

What is the technical content and why it changes during construction?

Zsigmondi András, ügyvezető, MMK Építési Tagozat elnökségi tagja

DOI: 10.37371/KEP.2022.8.4

Címszavak: közbeszerzés, műszaki tartalom, változás, változtatás, eltérés, építőipar sajátosságai, építőipari kockázatok, technikai specifikáció

Absztrakt

A bírósági gyakorlat és közbeszerzési irodalom alapján a műszaki tartalom megváltozása a szerződés módosítását teszi szükségessé. A műszaki tartalom azonban egy nem kellően körülhatárolt fogalom. A változás köre és a szerződésmódosítás előidézője nem a *műszaki tartalom*, hanem a „beruházás tartalma” azon köre, amely a szerződéses dokumentumokban lényegesnek van meghatározva. A műszaki tartalom és beruházás tartalma azonban nem azonos fogalmak.

Abstract

According to the case law and the public procurement literature, changes in the technical content govern the amendments to the contract. However, technical content is an insufficiently defined expression. The scope of the change and the reason for modification of the contract is not the technical content, but the “scope of works” that is defined as relevant in the contract documents. However, technical content and scope of works are not the same concepts.

Mindenki tudja, hogy az építőipar más, mint a többi ipari ágazat. De mennyire más? Erre fel szoktak sorolni 4- 5 jellemzőt. Tényleg csak ennyi?

Az építőipar és termelő ipar között jelentős különbségek vannak, habár ezek a különbségek közismertek mégis érdemes számba venni őket, mert az építőipar speciális adottságai okozzák az eltéréseket és ennek folyamányai a megújuló menedzsment technikák, az egyedi kockázatkezelések és végső soron ezek következtében alakulnak ki a különböző eltérő szerződéses rendszerek. Az építőipari termék (a mű) létrehozása a „végső fogyasztás” helyszínén, az időjárási és sokféle egyéb, a termelőtől független feltételek, körülmények között történik. Vegyük számba a sajátosságokat:

- a. mindig egyedi termék készül, - még a típusstervek alapján készülő épületekben is szokott eltérés megjelenni, a megrendelő egyedi igényei és a helyszíni körülmények következtében,
- b. egyedi műszaki feladat (egyedi komplex építőipari termék, ami lehet építmény vagy épület), nem készül prototípus,

- c. az alkotóelemek lehetnek standardizáltak, de a késztermék már nem az. A projektgazdának a „ki-választási döntéseit” a folyamat elején meg kell hoznia,
- d. az építőipar mindig megrendelésre dolgozik, vagyis ellentétben számos új, innovatív fogyasztási termékkel, az új terméket nem a gyártó (kivitelező), hanem a megrendelő „találja ki”. Gyártási folyamatot a megrendelő kezdeményezi,
- e. igen gyakran új és ismeretlen maga a megrendelő, vagyis állandóan változik a vevőkör,
- f. politikától való függés (regionális, országos, EU szintű, globális) illetve társadalmi jelentőséggel rendelkező létesítmények,
- g. változások történhetnek a szerződő felek szándékától, akaratától és tevékenységétől függetlenül a teljesítés közben, (kormányzati intézkedések, civil mozgalmak, környezetben lakók, hatóságok stb.)
- h. a termék nagy értékű és igen hosszú élettartamú,

¹ Közismert vállalkozói megjegyzés.

- i. jelentős korrupciós kockázatok merülnek fel,²
- j. az építőipari termék létrehozása igen bonyolult, egyedi műszaki-termelési tervezési és irányítási feladat,
- k. a termelő kapacitás erőforrásait és infrastruktúráját minden esetben újra kell telepíteni, ugyanarra a feladatra egyedi építéstechnológiai és organizációs megoldások lehetségesek,
- l. nagyprojekteknél tipikus a hosszú átfutási megvalósítás idő, magas fokú komplexitással,
- m. jelentősen eltérő és a végtermék előállítását befolyásolja a megrendelő adatszolgáltatási színvonala, a felmérések, állapotfelvetelek, alapadatok pontossága, a szomszédos és környező épületek valós állaga, műszaki problémái, ezek hatása a kivitelezési folyamatra,
- n. a terepszint alatti ismeretlen tényezők: régészet, tűzszerészet, kegyeleti leletek, szennyezett talaj, veszélyes hulladékok, ismeretlen közművek, teherbírás,
- o. időjárásnak kitett megvalósítás,
- p. létrehozása a termelőtől (kivitelezőtől) független feltételek, körülmények között történik,
- q. jelentős számú „érintett” igényeinek kell megfelelnie a terméknek és a kivitelezési folyamatnak is,
- r. sok szervezet intenzív helyszíni kooperációja: a munka általában hosszú együtt dolgozási folyamat alatt valósul meg, ezen időtartam közben jön létre a sokszereplős folyamatban a közreműködők összehangolása, az együttműködés módja és jó esetben a kooperációs bizalom megteremtése,
- s. a folyamatos szakipari innovációk, a termékválaszték bővülése következtében újabb és újabb specialisták, szakmunkások vagy szakértők lépnek be a kivitelezési folyamatokba, ezért állandóan növekszik a külső beszállítók, vagyis a kooperációban résztvevők száma és szempontjai, (harmadik felek kockázatait³)
- t. a külső körülményekkel szembeni védekezés költségei a megvalósítás időszakának függvényében erősen változhatnak,
- u. nagytömegű szállítás, (minden, ami a késztermék része és maga a termelő erőforrás is)
- v. általában jelentős környezetzavarás és környezetterhelés történik a kivitelezés alatt (forgalom zavarás, környezetvédelem, zaj, szennyezés, működő üzem stb.)
- w. jelentős társadalmi exponáltság (első sorban nagy projektek vagy emblematikus építmények esetén),
- x. nagy számú, párhuzamos, eltérő célú, ill. egymást követő egyedi garanciális, biztosítéki elemről kell gondoskodni a szerződésben, (teljesítési, jó teljesítési, fizetési, jótállási, szavatossági garanciák, kötbérek, biztosítások stb.)
- y. egyedi engedélyezési folyamat eredményeként vehető használatba a termék.

Egyedi sajátosság, hogy a teljesítés helyét és a megvalósítás módját meghatározza a megrendelő, vagyis a termelési folyamatot a gyártó (kivitelező) nem tervezheti meg saját maga, mindenkitől függetlenül. Számos olyan iparág van, amelyben a fenti sajátosságok több eleme megjelenik (pl.: repülőgép vagy hajógyártás), de a felsorolt sajátosságok együtt, egyidejű megjelenése és ennek következtében a kockázatok ilyen mértékű halmozódó megjelenése csak az építőiparra jellemző.

Miért fontos ez? Mert az iparág jellemzőinek különbsége indokolja, hogy itt más a termelés-szervezés, eltérő a kockázatok, felelőségek megosztása és ebből következően más szerződéses kezelési módokat kell alkalmazni. Az előre nem látható körülmények és események jóval nagyobb számban jelentkezők, mint más iparágban. A speciális körülmények következtében

² Tóth István János - Hajdu Miklós: Korrupciós kockázatok, átláthatóság, közbeszerzések, 33-55. old, <https://www.tarki.hu/hu/publications/SR/2016/02toth-hajdu.pdf> (2022.07.27). valamint Dr. Tátrai Tünde, Dr. Németh Anita, Dr. Perczel Zsófia, Dr. Szloboda Alíz: Korrupciós kockázatok a közbeszerzésben - SWOT analízis alapján, 2013, https://transparency.hu/wp-content/uploads/2014/01/korrupcios_kockazatok_a_kozbeszerzesben.537.pdf, (2022.07.27).

³ KPMG Third Party Risk Management (TPRM) Outlook 2020 felmérése: A reputációs és üzleti kockázatok egyre jelentősebbek a kiszervezett tevékenységekből adódóan 2021-01-29, <https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2020/08/third-party-risk-management-outlook-2020.html>.

ezért kevesebb termelési és szerződéses sztenderd létezik, mint az iparban vagy például a logisztika, szállítványozás területén.

Az építőipari projekt definíciója

Projekt szabványos fogalma⁴: „Egyedi folyamat, amely egy sor összehangolt és szabályozott, a kezdeti és a befejezési időpontok megjelölésével kitűzött olyan tevékenységekből áll, amelyeket konkrét követelményeknek megfelelő cél elérésére végeznek, figyelembe véve az idő, a költség, és az erőforrás korlátjait.”

Magyar Projektmenedzsment Szövetség Építési Tagozata által kidolgozott (Útmutató az építési beruházások vezetéséhez – Szakmai koncepció) értelmezése szerint:

Beruházási projekt: „Olyan egyszeri komplex tevékenységfolyamat, amelynek eredménye előre meghatározott műszaki jellemzőkkel leírható, önmagában működőképes létesítmény. Megvalósítása időben és értékben egyaránt meghatározott.”⁵

A Német Szabványügyi Intézet (Deutsches Institut für Normung [DIN]) 69901-1⁶ szabványának meghatározása szerint a projekt: „... olyan vállalkozás, amelyet lényegében az egyedi feltételek összessége határoz meg, mint például a célja, az időbeli, pénzügyi, személyügyi vagy egyéb feltételei, valamint az elhatárolódás más vállalkozásoktól és projektspecifikus szervezet.”

A Német Belsőellenőrzési Intézet (Deutsches Institut für Interne Revision [DIIR]) ezen kívül felsorolja a 4. számú, A projektek vizsgálatára vonatkozó standard című szabványában (Revisionsstandard Nr. 4: Standard zur Prüfung von Projekten⁷) a projektek alapelemeit:

- Határozott idejű szervezet és folyamatok
- Jellegzetes menedzsment környezet
- Business Case/Projekt megbízás képezi az alapot
- Meghatározott végtermék
- Meghatározott kezdési és befejezési időpont

- Kijelölt erőforrások (személyügyi is)
- Külön a projektmegbízás számára meghatározott, vagy a belső munkaóráknak megfelelő költségvetés

Papp Ottó⁸ kiegészíti a projekt definíciót a kockázat fogalmával, emiatt alkalmas a fogalom meghatározása arra, hogy a jelen dolgozat terjedelmére szolgáljon az építési projekt fogalom definíciójaként. A szerző szerint a projekt olyan tevékenység, illetve egymással összefüggő tevékenységsor, amely:

- konkrét célok és eredmények érdekében,
- adott idő-, költség-, és erőforrás-korlátok között,
- meghatározott minőségi és teljesítménykövetelmények mellett,
- lehetőleg minimális vagyonelem (illetve erőforrás) felhasználásával,
- elfogadható kockázati szint mellett, és
- valamilyen egyértelműen definiált „termék” (létesítmény, szolgáltatás) létrehozására irányul.

Minden jogi kézikönyv szerint az építőipari projekt tevékenység folyamatát meghatározó vállalkozási szerződés minimális tartalma:

- ki (vállalkozó),
- kinek (megrendelő),
- mit (műszaki tartalom),
- mikor (határidők),
- mennyiért (vállalási ár).

Az eltérő projekt definíciókból is jól látszik, hogy további két lényeges eleme van egy építési vállalkozási szerződésnek a sajátosságok következtében:

- a hogyan (működési, ill. együttműködési eljárások és erőforrások) és

⁴ MSZ EN ISO 9000:2015 szabvány.

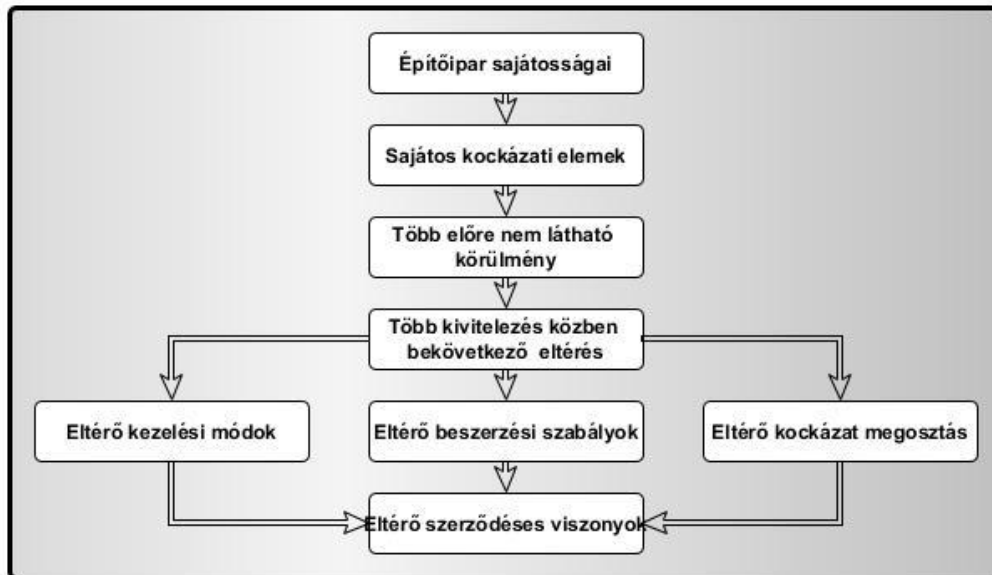
⁵ PMSZ Építési tagozat 4. sz. melléklet Útmutató az építési beruházási projektek vezetéséhez, 2018.

⁶ DIN Deutsches Institut für Normung e.V.: Norm 69901-1: Projektmanagement – Projektmanagementsysteme – Teil 1: Grundlagen, Berlin, 2009, 5. o.

⁷ Deutsches Institut für Interne Revision e.V. (DIIR): Revisionsstandard Nr. 4: Standard zur Prüfung von Projekten, Frankfurt am Main, 2008, 5. o.

⁸ Papp Ottó: Projektmenedzsment a gyakorlatban, LSI Informatikai Oktatóközpont, Budapest, 2002.

- mi történik, ha valami más (kockázat és felelősség megosztás). Grafikusan összefoglalva:



Mi a műszaki tartalom?⁹

Fogalma és jellemzői:¹⁰

Az építőipari kivitelezések során a felek jellemzően vállalkozási típusú kivitelezési szerződést kötnek egymással. A Ptk. értelmében kivitelezési szerződés alapján a vállalkozó tevékenységgel elérhető eredmény megvalósítására, a megrendelő annak átvételére és a vállalkozói díj megfizetésére köteles. Ahhoz azonban, hogy jövőben létrehozandó eredményt a vállalkozó meg tudja alkotni és az eredmény megfelelőségét a megrendelő ellenőrizni tudja, kellő részletességgel körül kell írni mindazt a tevékenységet, amelyet a vállalkozó a szerződés alapján elvégez – ezt nevezik a *szakmagyakorlók a szerződés műszaki tartalmának*.

Az Épkiv. 3. § (2) c) pontja is kifejezetten előírja,¹¹ hogy a kivitelezési szerződésben meg kell jelölni a vállalt építőipari kivitelezési tevékenység vagy építési-szerelési munka pontos megnevezését az építményre, építési tevékenységre vonatkozó követelmény (mennyiségi és minőségi mutatók) meghatározásával.

A műszaki tartalom kérdése a kivitelezés alatt akkor merül fel, ha változás történik az eredeti szerződéses tartalomhoz viszonyítva. A jogi, bírósági és szakmai irodalom is ilyenkor a „változás a **műszaki tartalomban**” kifejezést használja, ugyanakkor egyetlen jogszabály sem határozza meg a műszaki tartalom fogalmát (szerencsére). De mi is a műszaki tartalom?

A szerződésben meghatározott célra való alkalmasság, a szerződésben kikötött minőségnek és teljesítménynek

⁹ Marián Gábor, Wéber László, Zsigmondi András A Magyar Mérnöki Kamara előterjesztése a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács részére a műszaki egyenértékűség megállapításának módjairól, MMK Építési Tagozata, 2022.

¹⁰ Építési Vállalkozók Országos Szakszövetsége (ÉVOSZ): Ajánlások az épületek kivitelezésének szerződéskötéséhez, és megvalósításához, Budapest, 2018, ISBN 978-963-513-245-4.

¹¹ 2013. évi V. törvény a polgári törvénykönyvről 6:238.§, 6:252.§; és 191/2009. (IX.15.) Korm. rendelet az építőipari kivitelezési tevékenységről (Épkiv.) 3.§.

való megfelelés **a célja vagy a tárgya** a beruházásnak. A megrendelő által közölt, illetőleg felismerhető igényeknek, elvárásainak teljesítése a sarokpontja a műszaki tartalom meghatározásának.

A „műszaki tartalom” nem jogi kategória, semmiféle fogalom meghatározás nem található rá, de a jogszabályok és joggyakorlat és mérnöki gyakorlat is rendszeresen használja a kifejezést.^{12 13 14.}

A lényeges vagy meghatározó műszaki tartalomnak más és más tartalma, részletezettsége, mélysége lehet a projekt funkciója, az ajánlatkérő céljai, vagy a szerződésben meghatározottak miatt. Vitákat vethet fel, hogy egy nem pontosan meghatározott fogalom eltérő értelmezése súlyos jogi következményekkel járhat valamilyik résztvevő félre. A tisztázás érdekében a „műszaki tartalom” kifejezésnek két szintjét különböztetjük meg.

a) **A köznyelvi értelemben** a műszaki tartalomba minden/bármilyen beleérthető, ami egy beruházás befejezésére fizikai értelemben megvalósul. Általában a jogi dokumentumok és irodalom ilyen általános, bármilyen részletre kiterjedő értelemben használják a kifejezést, vagyis minden eltérés a műszaki tartalom akármelyik kis részletében változást jelenthet.

Azonban a projekt céljától függ, hogy mely elemek minősülnek lényegesnek, akár a mű funkcionális használata szempontjából, akár az ajánlatkérő objektív vagy szubjektív (pl. esztétikai stb.) szempontjai következtében. Ezért bizonyos műszaki rész elemek lényegesek lehetnek az egyik szerződésben, míg másokban eltérő igények és prioritások mutatkoznak, ezért más elemek lesznek lényegesek. Teljesen azonos közbeszerzési jogi megközelítés mellett a műszaki tartalom vizsgálata különböző eredményt adhat egyes beruházások között annak függvényében, hogy a szerződéses cél teljesítése szempontjából lényeges elemről van-e szó, így a műszaki tartalom változás vizsgálata a szerződés alapján eltérő eredményre is vezethet.

b) A **Közbeszerzési törvény** 3. § az alábbi fogalom meghatározást adja¹⁵ ide kapcsolhatóan (a „műszaki tartalom” definícióját nem közli):

Műszaki egyenértékűség:

A Kbt. 3. § 30. pont szerint a létesítmény, a termék vagy a szolgáltatás olyan meghatározó műszaki paramétere, amely mérhető, és amelynek előírt mérőszámát több létesítmény, termék vagy szolgáltatás is teljesítheti. Az általános megfogalmazás elvileg széleskörű szabadságot biztosít a résztvevőknek, de az általános jellege miatt nem egyszerű egy-egy adott esetre, körülményre lebontani.

A **Közbeszerzési törvény** 58. § (2) bekezdése viszont kissé eltérően adja a definíciót:

„Az ajánlatkérő köteles megadni az eljárást megindító felhívásban vagy a további közbeszerzési dokumentumokban a közbeszerzés tárgyára vonatkozó műszaki leírást. A műszaki leírás azoknak az előírásoknak az összessége, amelyek meghatározzák azokat a közbeszerzés tárgya tekintetében megkövetelt jellemzőket, melyek alapján a közbeszerzés tárgya olyan módon írható le, hogy az megfeleljen az ajánlatkérő által igényelt rendeltetésnek. E jellemzők utalhatnak a kért építési beruházás, áru vagy szolgáltatás előállításának és nyújtásának folyamatára vagy módszerére, vagy életciklusa bármely más szakaszának valamely konkrét folyamatára, akkor is, ha ezek a tényezők végeredményben nem befolyásolják az adott építési beruházás, áru vagy szolgáltatás tulajdonságait, feltéve, hogy kapcsolódnak a szerződés tárgyához [76. § (7) bekezdés], valamint annak értékéhez és céljaihoz képest arányosak.”

A két megközelítés látszólagos eltérése vitákat szokott okozni, mert a műszaki tartalom körében nem arról van szó, hogy valamennyi paraméter tekintetében szükséges az egyezés, hanem a **meghatározó, lényegi műszaki paraméterek** tekintetében kell az egyenértékűségnek teljesülnie.

Jelentősen eltérő értelmezésekre ad okot, ha a változás vizsgálat a termék, a létesítmény vagy a szolgáltatás

¹² 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet - az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól, 23. § (1).

¹³ D.47/15/2015. Amennyiben a konkrét termék nem kerül nevesítésre, hanem csak az ajánlatkérő által előírt műszaki tartalom kerül megismétlésre, az ajánlattevő nem nyújt be szakmai ajánlatot; hiányzó műszaki adatlap esetén, az ajánlatban megnevezett termék adatainak hiánypótlás során történő megadása jogszerű.

¹⁴ A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény kommentárja, 2019. április 18-ától hatályos normaszöveggel, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2019, ISBN 978-615-5710-65-0.

¹⁵ A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény.

szintjén végzendő el, a szerződéses dokumentumok alapján.

A műszaki tartalom megértése egy eltérés vagy változtatás értékelésének egyik lényeges műszaki-technikai eleme. A változtatás vizsgálatát, a műszaki tartalomnak azon részére kell elvégezni, amelyet az ajánlatkérő a beruházás célja szempontjából lényegesnek, meghatározónak nevezett, vagy határozott meg, vagyis egy változás vizsgálatát nem lehet elválasztani a szerződéses dokumentumokban megfogalmazott megrendelői elvárásoktól, illetve a szerződésben meghatározott kockázatmegosztástól. Ezért a szerződés műszaki tartamának meghatározásában a feleknek konszenzusra kell jutniuk.

A megrendelő ajánlatkérési dokumentációját egészíti ki a vállalkozó ajánlata. Ideális esetben a két dokumentum maradéktalanul megfelel egymásnak, és ez képezi a szerződés műszaki tartalmát, azonban a gyakorlat azt mutatja, hogy összetett beruházásoknál, kivitelezéseknél ezen dokumentumokban a legnagyobb körültekintés és szakmai felkészültség mellett is lehetnek hibák, hiányosságok, téves számítások stb.

A külföldi irodalom – beleértve a EU irányelveket sehol sem használja a „műszaki tartalom” kifejezést. Általában „technical specification” kifejezés szerepel az anyagokban, amit sajnos „műszaki leírásnak”, jobb esetben „műszaki előírásnak” fordítanak a hivatalos anyagokban. De a „műszaki specifikációk” kifejezés sokkal általánosabb és semmiképpen sem ekvivalens a „műszaki tartalom”-mal, – mivel előbbibe beleértendő a megbízó követelményei, a specifikációk, a tervrajzok és a mennyiség kimutatások stb. Másutt a „scope of the works” vagy „scope of proposal” kifejezéseket használják, ahol „az építési beruházás tartalma” vagy „ajánlat kiterjedése” lenne a pontosabb fordítás. Az eltérés jelentősége abban áll, hogy a „hatáskör”, „kiterjedés” vagy „hatály” kifejezések visszautalnak az ajánlat kérésre ill. a szerződés megfogalmazására. Nincs kizárva, hogy ezek – a közel 30 éve született – hivatalos EU irányelvek fordítási pontatlanságai a gyökere a

„műszaki tartalom” eltérő és hibás gyakorlatú értelmezésének.

A műszaki tartalom tehát nem „abszolút” műszaki vagy jogi meghatározás, tartalma, hatásköre és pontosítása csak az adott szerződés rendelkezéseivel együtt értelmezhető. A műszaki specifikációk meghatározás jelenti a tervekben, a műszaki leírás(ok)ban,¹⁶ a költségvetésben, a megrendelő követelményeiben, ajánlatkérési dokumentációban meghatározott megrendelői elvárásokat a kivitelezendő létesítményről, de ezek csak a vállalkozási szerződésben és/vagy a szerződéses tárgyalások jegyzőkönyveiben (ha van ilyen) meghatározott előírásokkal együtt értelmezhetők.

El lehet-e kerülni a változásokat a projekt életciklusa alatt? - avagy az építőipari kockázatok és kockázat megosztás

Miért változnak meg és módosulnak a dolgok az építkezés folyamán?

Szinte minden építési projekt eltér az eredeti tervtől, terjedelemtől vagy meghatározástól. Akár kicsi, akár nagy, az építési projektek elkerülhetetlenül eltérnek a tervezőcsapat által készített eredeti pályázati tervtől, specifikációktól és rajzoktól. Ennek oka lehet a technológiai fejlődés, a jogszabályi változtatások,¹⁷ a végrehajtás, a feltételek megváltozása, a geológiai rendellenességek, építés közbeni defor-mációk vagy mozgások, a meghatározott anyagok nem elérhetősége, kivitelezési vagy tervezési hibák, vagy egyszerűen a terv folyamatos továbbfejlesztése a szerződés aláírását követően. Változások akkor is előfordulhatnak, ha az ajánlattételi dokumentáció nem írja le megfelelően a ténylegesen szükséges munkákat. A nagy mélyépítési projekteknél az eltérések nagyon jelentősek, míg a kis építési szerződéseknél viszonylag csekélyek lehetnek.

Egy építmény fejlesztése több szakaszban történik, amelyek mindegyike veszéllyel, bizonytalansággal és kockázattal jár. A veszély olyan helyzet, amely bizonyos szintű fenyegetést jelent az életre, egészségre, tulajdonra, a környezetre, a személyes integritásra stb. A bizony-

¹⁶ A közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról szóló 321/2015. (X. 30.) Korm. r. valamint MMK tervdokumentációk tartalmi és formai követelményeinek szabályzata szerint – Megjegyezzük, hogy e jogszabály a „műszaki leírás” kifejezés alatt mást ért mint a közbeszerzési Trv. és kapcsolódó rendeletek (lásd: az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról szóló 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet).

¹⁷ „Az építésügyi hatósági eljárások gyakorlata” tárgykörben felállított joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló véleménye, KÚRIA, 2021.El.II.JGY.K.1., Budapest, 2021. március.

talanság nem egyenlő a kockázattal. A két kifejezés eltér egymástól, és eltérő jelentéssel bír. A „bizonytalanság” egy olyan esemény bekövetkezésére utal, amelyről keveset tudunk, míg a kockázat egy olyan esemény kimenetele, amelyet statisztikai valószínűség alapján jósolnak meg. Az ok lehet olyan követelmény, feltételezés, kényszer vagy feltétel, amely negatív vagy pozitív következmények lehetőségét teremti meg. A kockázatnak egy vagy több oka lehet, és ha bekövetkezik, lehet egy vagy több hatása is, amelyek viszont pozitív vagy negatív hatások a projekt céljára.

Mіндеzen kockázatok halmozódása vagy ezek kombinációja a „projektkockázat”.

Az iparágban általános, hogy a megvalósítás időszakában, a kivitelezési folyamat közben, a nagy érték és hosszú időtartam okán ill. a hosszú átfutási idő adta lehetőségek vagy kényszerek miatt sokszor lényeges változások, módosulások történnek. A leggondosabb és gazdaságos előkészítés esetén is bekövetkeznek nem várt, előre nem látható események, körülmények.

A módosítás (néha módosítási utasításnak, módosítási megrendelésnek (VO) vagy változtatási utasításnak (VU, VK) is nevezik) az építési szerződésben szereplő munkálatok hatókörének módosítása az eredeti munkák körének kiegészítése, helyettesítése vagy kihagyása formájában.

Összefoglalóan: az építőipar sajátosságai miatt más iparágakhoz viszonyítva több előre nem látható körülmény lehet hatással a megvalósításra, és ennek következtében, több esetben fordul elő, hogy a szerződés tárgyán változtatást kell eszközölni.

Érdekes és elgondolkodtató, hogy noha „Nincs kockázatmentes projekt.”¹⁸ a Ptk. vállalkozási szerződésekről szóló fejezeteiben mindössze egyszer szerepel a kockázat szó, a „kockázatmegosztás” kifejezést a Ptk. tulajdonképpen nem ismeri. Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény, és 191/2009 Korm.r. – szintén nem ismeri.

Elvileg a¹⁹ Ptk. diszpozitív normáit a törvény a tipikus élethelyzeteket szem előtt tartva, a felek érdekeinek kölcsönös és kiegyensúlyozott figyelembevételével

alkotta meg. A diszpozitív szabályok legfontosabb funkciója lenne a szerződéssel együtt járó kockázatok igazságos elosztása a felek között. A joggazdaságtan álláspontja szerint a kockázatot arra a félre helyes telepíteni, akinek a kockázat viselése kevesebb többletköltséget jelent. E szerint a kockázatot viselje az a fél, aki

- az adott kockázatot inkább ismerhette, jobban előre láthatta;
- az adott kockázatot kisebb költséggel megelőzhetette volna;
- aki az adott kockázattal szemben kisebb költséggel biztosíthatta volna magát.²⁰

Sajnos az építőiparban alkalmazott vállalkozási szerződésekben nem alkalmazzák ezeket a jogelveket, elvtelenül sok kockázatot terhelnek a vállalkozóra, aki ezt túlárzással igyekszik kompenzálni.

Mi a változás, változtatás?

A változtatás, módosítás a korábban feltételezett követelményekhez, körülményekhez képest elrendelt és /vagy megegyezett módosítást jelent, az építési projektekre sajátosan jellemző gyakori esemény. A műszaki tartalom a szerződésben rögzített építési feladat, amely közbeszerzésen elnyert szerződések esetén kiterjed a megvalósítás határidejére, a szerződéses árra, a megvalósítás jellemző építési technológiájára is.

A változtatás alkalmazkodást jelent, ezért ennek a lehetőségét a szerződésben biztosítani elengedhetetlen a projekt sikere érdekében. Az építési projekt résztvevői számára ugyanígy a módosítások, változtatások egy alkotó tevékenység és az együttműködés legnagyobb kihívása.

A *változásnak, változtatásnak* nem lelhető fel szakirodalmi definíciója, talán ebből következően a kifejezést a jogászok és műszakiak eltérően értelmezik. A jogi szakirodalom általában a műszaki tartalom bármely részének, részletének módosulását változásnak értékeli. Ez lehet:

- Bármely munkarész hozzáadása, kihagyása vagy helyettesítése.

¹⁸ Reformkommission Bau von Großprojekten, A reformbizottság jelentése az építési nagyprojektekről, 2016.

¹⁹ Vékás Lajos: A diszpozitív szabályozás elve és az elv kérdőjelei a gyakorlatban, Magyar Jog, 2018. 7–8. szám.

²⁰ Szalai Ákos: A magyar szerződési jog gazdasági elemzése. Budapest, 2013. 53. sk. o.

- Anyagok vagy fajtájának, vagy színvonalának megváltoztatása.
- A korábban a szerződésnek megfelelő, de mostanra megváltozott munkák, anyagok vagy áruk eltávolítása a helyszínről.
- A szerződésben foglalt rendelkezések bármilyen módosítása a munkaidő korlátozására, a munkaterület korlátozására, a munkaterület megközelítésére és használatára, valamint a munkák meghatározott sorrendben történő elvégzésére vonatkozóan.

A változás/változtatás kifejezések bizonyos szerződéses rendszerekben vagy jogszabályokban különböző módon vannak értelmezve. Jelen dokumentumban ezért használunk nem szokásos kifejezéseket, mivel ezek jól definiálnak egyes fogalmakat (elkerülendő az összekeverést más megfogalmazásokkal) és értelmezésük nyomon követhető a következő fejezetekben. Ilyenek:

„**eltérés**” vagy „**változás**” legáltalánosabb kifejezések, jelentik a műszaki tartalom bármilyen módosulását egy korábbi dokumentumhoz képest, függetlenül attól, hogy ezek a szerződő felek akaratából vagy külső körülmények következtében álltak elő, és függetlenül attól, hogy ezek a megvalósuló műben fizikai értelemben megjelennek-e, vagy csak a végrehajtás módját befolyásolják,

„**változtatás**” jelenti a létesítmény bármely megváltoztatását, amely a szerződő felek vagy harmadik (beruházással érintett) felek kezdeményezése vagy elrendelése által következtek be, (FIDIC szerződésekben használatos kifejezés) és befolyásolja a szerződéses árat és/vagy a megvalósítás időtartamát,

„**elvárás**” jelenti a megrendelő/ajánlatkérő oldaláról támasztott olyan követelmények összességét, amelyeket a közbeszerzési dokumentumokban megjelölt, mint a beruházási cél (beruházás kiterjedésének) részleteit,

„**használati érték**”-nek nevezzük a projekt célja szerinti működési funkcióknak való megfelelést.

Fontos megemlíteni, hogy az eltérések, változások és változtatások nem csak a hazai jogszabályokban leírt pót- és többletmunkákat fedik le, hanem annál

kiterjedtebb értelműek, többek között a végrehajtás módját, időtartamát befolyásoló eseményeket, előre nem látható körülményeket vagy akadályoztatásokat is magukba foglalják.

A változtatás mérnöki megközelítését legjobban egy FIDIC szerződéses rendszerrel foglalkozó kézikönyve határozza meg, ami általános megfogalmazása lévén, más szerződések esetén is jól használható:²¹

„Az építőipari termelés sajátosságaiból következően az építési beruházások szükségszerű, gyakorlatilag elkerülhetetlen velejárói a megvalósítás időszakában bekövetkező változások, változtatások. Ezek a módosítások igen sokfélék lehetnek – kezdeményezheti akár a megrendelő, akár a vállalkozó; a változás, változtatás tárgya lehet a műszaki tartalom, a határidő, a kivitelezési és pénzügyi ütemezés, lényegében bármely szerződéses feltétel. Ennek megfelelően már a szerződés megkötésekor célszerű olyan változtatási mechanizmus kidolgozása, amely hatékonyan, akár külön szerződésmódosítás egyeztetése és aláírása nélkül is alkalmas ezeknek a változtatásoknak kezelésére.

A változtatások általában befolyásolják az árat és a megvalósítás időtartamát. A szerződés rendszerint részletesen megállapítja annak mértékét, ahogy a megállapodást a változtatási utasítások ár és megvalósítási időtartam tekintetében befolyásolják. A változtatások egyaránt okozhatják a költségek növekedését és csökkenését.

A vállalkozó azon az alapon adja meg ajánlatát, hogy az általa ajánlott ár fedezi az általa vállalt, kialakított, tervezett és az általa meghatározott módszerekkel és sorrendben kivitelezendő létesítmény(ek) kivitelezését. Tehát az általa ajánlott ár tartalmazza a munkamódszerekben történő, a munkák és a tervezés sorrendjét érintő összes változtatást. Ezért feltételezhető, hogy a Sárga, Ezüst és Arany Könyv szerinti, a munka tartalmát részletesen tartalmazó szerződések alapján egy utasítás akkor eredményez Változtatást, ha:

- *befolyásolja a munkamódszereket,*
- *befolyásolja a Szerződéses Árat,*
- *befolyásolja a Megvalósítás Időtartamát,*

²¹ Axel-Volkmar Jaeger | Götz-Sebastian Hök: FIDIC-A Guide for Practitioners, #Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2010, 13. fejezet: Változtatások, ISBN 978-3-642-02099-5.

még akkor is, ha a létesítmények funkcionális leírásában foglalt követelmények változatlanok maradnak ...”

Vagyis abban az esetben, ha sem az ár, sem a munkamódszer, sem a megvalósítás időtartama nem változik meg, akkor nincs értelme változtatásról beszélni.

Az építőipar kockázatai

Kockázat egy esetleg bekövetkező esemény vagy feltétel, amely, ha bekövetkezik, pozitív vagy negatív hatással van a projekt célkitűzéseire.

„A kockázat minden projekt elkerülhetetlen velejárója.”

Kockázat jelentősen nagyobb számban lehetséges, mint amelyeket az építőipar sajátosságai fejezetben felsoroltunk. Számptalan olyan kockázattal kell vagy lehet számolni, ami nem csak az építőiparra van hatással, gondoljunk csak napjainkban a Covid járványra, háborúra, inflációra, kamatemelésre és munkaerőhiányra. A kockázatok elosztásáról a szerződésnek kell gondoskodnia, a kockázatok kezelése és számbavétele viszont minden résztvevő partner tevékenysége. A kockázat nyilvántartásnak és kezelésnek számtalan

módszere és jelentős szakirodalma van, ami meghaladja jelen írás kereteit. A kockázatok csoportosítása történhet:

- Életciklus szerinti felosztása

Akvizíciós fázis / Ajánlatadási fázis / Kivitelezési fázis / Üzemeltetési fázis

- Az építési projekt fázisai szerint

Projekt megalapozásának szakasza / Előkészítő szakasz / Megvalósítási szakasz / Átadási szakasz / Utógondozási szakasz.

- Közreműködők szerinti felosztás

Megrendelő / Lebonyolító, vagy Mérnök / beszerző szervezet / közreműködők, alvállalkozók / érintettek, hatóságok, jogszabályok, / kivitelező saját belső kockázatai.

Az áttekintés és számbavétel érdekében két kockázati áttekintést adunk közre jelen írásban. Kockázati tényező csoportok szerinti felosztás az alábbi táblázatban látható:²²

²² Cserpes Imre: Az építési projekt fázisai és a kockázati tényezők összefüggései, Gradus Vol 3, No 1 (2016) 324-329. ISSN 2064-8014.

Táblázat. Kockázati tényezőcsoportok és tényezők kapcsolata

<i>Kockázati tényezőcsoportok</i>	<i>Kockázati tényezők</i>
Jogi- és igazgatási kockázati tényezők	Helyi rendeletek és igazgatási eljárások Általános és gazdasági jogintézmények és igazgatási eljárások Iparági jogintézmények és igazgatási eljárások
Infrastrukturális kockázati tényezők	Közlekedési infrastruktúra Energia infrastruktúra Telekommunikációs infrastruktúra Gazdasági-üzleti szolgáltatások
Iparági kockázati tényezők	Projektfinanszírozás Piaci helyzet Partnerek (szállítók, alvállalkozók stb.) Járulékos tényezők
Politikai-társadalmi kockázati tényezők	Politikai Társadalmi
Épített és természeti környezeti kockázati tényezők	Mesterséges környezeti viszonyok és jelenségek Időjárás, elemi károkozók Rengések, talajmozgások
Szakmai-technológiai kockázati tényezők	Tervezés Munkavégző ember Gépek, szerszámok és egyéb eszközök Anyagok és szerkezeti elemek
Szervezeti, vezetési és személyi kockázati tényezők	Politikai és társadalmi kapcsolatok Projektszervezet összetétele és működése Személyi feltételek

Az építési projektek során felmerülő kockázatok szisztematizálásának, szemléletes ábrázolásának egy lehetséges eszköze a kockázati térkép, kezelési útmutatókkal. A kockázati térkép a dolgozók felmért igényének hivatott eleget tenni, hogy szükségük van egy olyan eszközre, amely minden információt magába foglal, rendszerezi azokat, valamint megoldásokat kínál az esetleges problémákra.

Az előreláthatósági korlát és kockázatmegosztás

Az építési projekt megvalósulási folyamata különböző fázisaiban, különböző okokból és különböző eredménnyel fordulnak elő (esetenként éppen hiányzanak) változtatások. Az időbeliség tekintetében előrelátható

vagy váratlan, megelőző vagy követő, kiigazító vagy már kiigazított tartalmú változtatásokról beszélhetünk.

Az előreláthatósági korlát kockázati kategória,²³ Eörsi Gyulának fontos megállapítása az, hogy ez az előreláthatóság nem vétkességi, hanem kockázati kategória, és arra vonatkozik, hogy az üzleti forgalomban milyen veszteségekkel kell számolni. Egy ilyen értelmezés mellett szóló érv lehet az, hogy a miniszteri indoklás is akként jellemzi az előreláthatósági korlátot, hogy az alkalmas „jogi eszköz a szerződésből eredő piaci és egyéb kockázatoknak a szerződő felek közötti igazságos megosztására”, illetve hogy „az előreláthatósági klauzula rugalmas eszköz a bíró kezében a szerződészegés következtében előállott elmaradt hasznok és a követ-

²³ Eörsi Gyulának fontos megállapítása az, hogy ez az előreláthatóság nem vétkességi, hanem kockázati kategória, és arra vonatkozik, hogy „az üzleti forgalomban milyen veszteségekkel kell számolni”. Lásd: Eörsi Gyula: A szerződészegési kártérítés korlátozásáról. Magyar Jog, 1974/3. sz., 143. o.

kezménykárok felek közötti megosztásához, és jobban illik a szerződési jogi szemlélethez, a piaci megfontolásokhoz, az üzleti gondolkodásmódhoz.”²⁴

E helyütt indokolt felidézni, hogy a Ptk. kodifikációja során a Kodifikációs Bizottság (már a koncepció kialakításakor) a szerződési jog vezérmotívumaként határozta meg, hogy - tekintettel arra, hogy a szerződés a felek kölcsönös kockázatvállalásával jár - a szerződési jog szabályainak a kockázatok minimalizálását és igazságos elosztását kell szolgálniuk a szerződéskötéstől a teljesítésig (szerződésszegésig).²⁵

A változtatás indokaként hangsúlyosan került kiemelésre, hogy „a szerződésszegés kárkövetkezményeinek telepítése kockázatosztást, és nem az egyéni hiba szankcionálását kell, hogy jelentse.”²⁶

Mikor kell a szerződést módosítani?

FIDIC szerződések

A FIDIC szerződéses rendszerei – és számos fejlett külföldi szerződéses rendszer - nem tartalmazzak egyetlen klauzult sem a szerződésmódosításról, amire azért nincs is szükség, mert a szerződések részletesen intézkednek az eltérések, változások esetén követendő teendőkről.

Változás esetén végső soron **nem a szerződés** változik meg, hanem a **szerződés tárgyán** eszközölnek változásokat a felek. Így nem a szerződést kell módosítani egy megfelelően összeállított szerződés esetén, hanem a kockázat- és felelősségmegosztási szerződéses klauzulákban, valamint az együttműködési szabályokban kell ELŐRE elrendezni az eljárást arra, hogy milyen következménnyel járnak a különböző okból felmerülő eltérések.

Ez teljes mértékben megfelel az uniós irányelvekben kívánatos eljárás rendnek.

Érvek a szerződés módosítása mellett

A jelenleg hatályos közbeszerzési szakirodalom és útmutatók nem teljesen összehangoltan kezelik a szerződésmódosítás szükségességét. Sokat segítenek a Közbeszerzési Hatóság Útmutatói, de ezekben is lehet alátámasztásokat találni a szerződésmódosítás szükségességére vagy éppen a szükségtelenségére.

A műszaki megoldás változása is szerződésmódosítás keretében kezelendő. A szerződésnek ugyanis nemcsak a tényleges szerződéses feltételek képezik a részét, hanem a teljes ajánlattételi dokumentáció a műszaki leírással együtt, valamint ajánlattevő ajánlata is.²⁷

A változtatás, változás alapvetően a kivitelezési szerződés módosításával jár együtt, amelyre elsődlegesen a Ptk. rendelkezései lehetnének az irányadók. Ennek megfelelően a szerződés bármilyen módosítása csak a felek közös megegyezése alapján lehetséges – kivéve, ha a szerződés vagy jogszabály valamelyik felet feljogosítja az egyoldalú módosításra. Speciális esete ezen módosításnak a közbeszerzési eljárás eredményeként kötött szerződés műszaki tartalomra vonatkozó módosítása, tekintettel arra, hogy az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 28. § (1) bekezdése rendelkezése szerint „az ajánlatkérőként szerződő fél és a nyertes ajánlattevőként szerződő fél a szerződés megkötését követően az árazott költségvetés tételei tekintetében egyeztetést folytathatnak, amely során a beépítésre kerülő egyes tételeket véglegesíthetik.” A jogszabály idevágó megkötést is tartalmaz a (2) bekezdése szerint: „a felek az egyeztetésen csak az ajánlattevő által az ajánlatában megjelölt építőanyagokkal, termékekkel műszakilag egyenértékű vagy magasabb minőségű helyettesítő termékekben egyezhetnek meg.”

²⁴ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény javaslatának miniszteri indokolása. A szerződésszegés általános szabályai. 7.a. pont. 586. o., 7.c) pont 588. o.

²⁵ Vékás Lajos: A szerződési jog elvi kérdései. In Vékás Lajos: Parerga. Dolgozatok az új Polgári Törvénykönyv tervezetéhez. HVG-ORAC, Budapest, 2008, 271-272. o.

²⁶ Vékás Lajos: A szerződési jog elvi kérdései. In Vékás Lajos: Parerga. Dolgozatok az új Polgári Törvénykönyv tervezetéhez. HVG-ORAC, Budapest, 2008, 271-297. o.; Kemenes István - Vékás Lajos: Felelősség a szerződésszegéssel okozott károkért. Az 5:121. §-hoz fűzött magyarázat. In Vékás Lajos: Szakértői Javaslat az új Polgári Törvénykönyv tervezetéhez. CompLex, Budapest, 2008, 809. o.

²⁷ Közbeszerzési Felügyeleti Főosztály: Miniszterelnökség: Szerződésmódosítási Útmutató, Ellenőrzést Végző Szakértők Részére, 2021.09.09. 4. pont

Az építési beruházási tárgyú vállalkozási szerződéseknel kiemelt odafigyelést igénylő téma a szerződésmódosítások kérdése. A Korm. r. nem tartalmaz speciális szabályozást erre, így a Kbt. 141. §-a szerinti általános szabályozás irányadó. Anélkül, hogy a törvényi szabályozást részletesen elemeznénk, a vállalkozási szerződések módosításának tipikus köreit az alábbiakban írjuk le:

- teljesítési határidő változása;
- műszaki megoldás változása;
- többletmunka, pótmunka kérdése.

A módosítás itt is jogszerű lehet automatizmusként [141. § (4) bek. a) pont], avagy a 141. § (3) bek. szerinti műszakitartalom-változás esetén, továbbá többlet műszaki tartalom [141. § (4) bek. b) pontja] szerződésbe emelésekor, és végül előre nem látható körülmény miatt is [141. § (4) bek. c) pont]. Utóbbi különösen a műemléki beruházásoknál jellemző, de e körbe sorolhatóak a FIDIC- szerződéses rendszerben megvalósuló munkák vállalkozói követelése is. A műszaki tartalom változás kapcsán külön fel kell hívni a figyelmet a szerződésmódosítás lényegességének vizsgálatára, melyet a Kbt. 141. § (6) bek. ír elő. A lényegességet az itt felsorolt vagylagos feltételek bármelyike esetén meg kell állapítani.”²⁸

Szerződés módosulása Kbt. szerint

Ha ez a szerződéses feltétel minden ajánlattevő számára előre megismerhető, egyértelmű, továbbá nem változtatja meg a szerződés általános jellegét és előre látható körülményekkel számol, akkor nincs szükség szerződésmódosításra, külön írásbeli módosítás nélkül a szerződés módosul.²⁹

A gyakorlatban előfordul, hogy a szerződés a Kbt. 141. § (4) bekezdés a) pontjára utalás mellett úgy rendelkezik, hogy amennyiben előre meghatározott feltételek

mentén módosul a szerződés, az nem minősül szerződésmódosításnak.³⁰

Amennyiben a felek a helyettesítő termék beépítéséről állapotodnak meg, a szerződés módosítása a Kbt. rendelkezéseinek megfelelően új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül is kivitelezhető lehet.

A tartalékkeret felhasználása akkor nem von maga után szerződésmódosítást, illetve új közbeszerzési eljárás lefolytatását, ha a szerződés egyértelműen, minden ajánlattevő számára előre megismerhető módon rögzíti a tartalékkeret felhasználásának lehetséges eseteit és pénzügyi feltételeit. Utóbbi követelmény alapján nem elég a szerződéses feltételeknek a változtatási javaslatok kezelésének mechanizmusát rögzíteni, hanem – ahhoz, hogy ne történjen szerződésmódosítás – az szükséges, hogy mind a tartalékkeretből elszámolható munkáknak, mind az azért fizetendő ellenérték összegének a szerződéses rendelkezésekből levezethetőnek kell lennie.³¹

Ezek az eljárások egyébként teljes mértékben megfelelnek a FIDIC szerződések elveinek, valamint az EU³² irányelveinek is:

„72. cikk (5) A szerződésmódosítások nem tekintendők lényegesnek az (1) bekezdés értelmében, ha a közbeszerzési dokumentumokban világos, pontos és egyértelmű felülvizsgálati záradékokban vagy választási lehetőségekben rendelkeztek róluk. Ezek a záradékok megállapítják a lehetséges módosítások és opciók hatályát és jellegét, valamint azokat a feltételeket, amelyek esetén ezek alkalmazhatók. Olyan módosításokról és opciókról nem rendelkeznek, amelyek megváltoztatnák a szerződés általános jellegét.”

Következésképpen kijelenthetjük, hogy nem axióma, hogy a műszaki tartalom változása indokol szerződésmódosítást.

²⁸ Dr. Bándi Imre, Hellné, Dr. Varga Anita, Dr. Oláh Dóra, Dr. Szabó Kinga, Dr. Kretter Diána: Az ágazati, speciális tárgyú közbeszerzések, NKE, 2021,

²⁹ A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója az építési beruházás tárgyú közbeszerzési eljárások szabályairól (2021. szeptember 30.)

³⁰ Miniszterelnökség, KFF: szerződésmódosítási útmutató ellenőrzést végző szakértők részére, 2021., 26. o.

³¹ A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója az építési beruházás tárgyú közbeszerzési eljárások szabályairól (2021. szeptember 30.).

³² AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS IRÁNYELVE a közbeszerzésről, Brüsszel, 2011.12.20. COM (2011) 896 végleges, 2011/0438 (COD) és AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2014/25/EU IRÁNYELVE (2014. február 26.) 89. cikk (1) a).

Jogi munka és mérnöki gyakorlat összevetése

A jogi és műszaki értelmezési különbségeket a fentiek bemutatják.

A szerződés, mint jogi fogalom egy jogviszony, azaz a jogok és kötelezettségek összessége, amely a felek megállapodásából létrejött. A szerződés a mérnök szemében egy irat a mellékleteivel együtt, és a szerződésmódosítás ennek a korábban érvényes iratnak az írásbeli megváltoztatását jelenti. A szerződés módosulása alatt az az eset értendő, amikor nem szükséges külön nyilatkozat a felek részéről, hanem a jogviszony tartalma a felek külön nyilatkozata nélkül megváltozik. E bevezetett új fogalom, a „szerződés módosulása” jogdogmatikailag érthető, de nem csoda, hogy a mérnök társadalom – szerződés használói, gyakorlói nem látnak tisztán a kérdésben, vagyis, ha az irat nem változott meg, akkor a szerződés célja és hatásköre nem módosult, a szerződés tárgya nem változott meg, csak annak egyes olyan részlete, ami a beruházás célját és kiterjedését nem változtatta meg.

Ha a szerződést nem módosítják, az mégis módosul elve nehezen megy át a szakmagyakorlók fejébe, és jogelméleti kérdésként nem tudnak mit kezdeni vele a gyakorlatban. Igaz, a kérdés elméleti fejtegetésnek tűnhet, mégis jelentős hatással van az uniós projektek kivitelezésére.

A fent hivatkozott Útmutatók értelmében akkor kell a szerződést módosítani, ha a szerződés lényeges elemei módosulnak. Az Útmutatók értelmében viszont lényegesnek tekintendő az ár, a határidő és a műszaki tartalom, ebből az következik, hogy a nulla hatású változtatások kivételével mindig szükséges szerződést módosítani. (De ne felejtjük el, hogy a nulla hatású változtatások esetén is sok megrendelő igényli a szerződés módosítását.)

Az uniós finanszírozású projektek ex-ante vizsgálatai alapján jelentős számú ellenőrzési pont van a rendszerbe beépítve. Egy változtatást először vizsgál a mérnök (műszaki ellenőr), a megrendelő, majd Irányító Hatóság, FAKSZ, önálló külső szakértő stb. a folyamat színesítve a kiegészítések, javítások és hiánypótlások

sorozatával. (Ha nincs vagy elfogyott a tartalékkeret akkor még további időigényes lépések következnek.) Ezek a folyamatok a sok szereplő és sok projekt miatt, olyan hosszadalmasok, hogy a szerződő felek – a kivitelezési folyamatok egymásra épülése okán – bele-sodródhatnak a változások tényleges végrehajtásába, anélkül, hogy ezek jogszerű jóváhagyása és a szerződés írásbeli módosítása megtörténne. Ez a helyzet már rendszerszerűnek nevezhető – olyan sűrűn merül fel, és tartós fenntartása nem jó. Nem kevés munkáról van szó, ahol ilyen kérdések, viták felmerülhetnek.

Az építőipar 2021. évi teljesítménye 5.389 milliárd forint volt, ebből közbeszerzéssel érintett munkák (tehát nagyprojektek) mintegy 55-60 %. Csak a közbeszerzési építési piac a GDP mintegy 6%-a, megérdemli, hogy pontosítsuk a kapcsolódó fogalmakat főleg, amikor várhatóan az Unió is kiemelten ellenőrizni kívánja ezeket a projekteket.

Intelligens rendszerek alkalmazkodni képesek a körülményekhez, különösen nagy volumenű, komplex építési projektek megvalósítása dinamikus alkalmazkodást igényelnek a projekt résztvevőitől. Természetes ennek megfelelően, hogy a változtatásokat nem lehet elkerülni, a szükséges eljárásrendet viszont célszerű a szerződésben szabályozni.

Záró megjegyzés: Jelen irománynak nem célja egy a változtatás pénzügyi és időbeli hatásának és következményeinek értékelése, mert a következményeket csak az adott szerződés feltételeivel összhangban lehet kezelni.

A változtatások gyakran viták forrásai, akár a változtatás értékelése, akár annak eldöntése során, hogy a munkák egy része egyáltalán változtatásnak minősül-e, és sok időbe és pénzbe kerülhet a szerződés időtartama alatt ennek tisztázása. Bár bizonyos eltérések elkerülhetetlenek, bölcs dolog a lehetséges eltéréseket minimalizálni, hogy ezzel a szerződés odaítélése előtt csökkentsék a bizonytalanságokat.

STATISZTIKA

Az egyajánlatos közbeszerzések adatainak statisztikai elemzése 2020-2021. években

Káli Gabriella Mária, Rezső Orsolya, Tejnóra Judith, *statisztikai elemzők*, Közbeszerzési Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2022.8.5

Címszavak: *közbeszerzés, statisztika, egyajánlatos közbeszerzés, módszertan, verseny*

2022. március 15-én hatályba lépett az *egyajánlatos közbeszerzések számának csökkentését szolgáló intézkedésekről* szóló 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet, amely még az eddigieknél is nagyobb mértékben helyezi előtérbe az egyajánlatos közbeszerzések kérdését. A kormányrendeletben megfogalmazott intézkedések végrehajtásával összefüggő adatokat a közbeszerzésekért felelős miniszter a kormányrendeletben rögzített módszertan szerint publikálja,¹ jelen elemzés ettől függetlenül, a Közbeszerzési Hatóság saját megközelítésében, saját adatbázisából kiindulva és saját módszertana alapján mutatja be a témakört.

A szerződésalapú statisztikai módszertől eltérően a Közbeszerzési Hatóság (fennállása óta) nem az egyes szerződéseket, hanem a teljes eljárásokat veszi figyelembe a statisztikai adatok kimutatásakor, tehát a Közbeszerzési Hatóság által alkalmazott – hivatalos, Központi Statisztikai Hivatal által akkreditált – statisztikai módszertana eljárásalapú (más Európai Unió tagállamokhoz hasonlóan), nem pedig szerződésalapú,

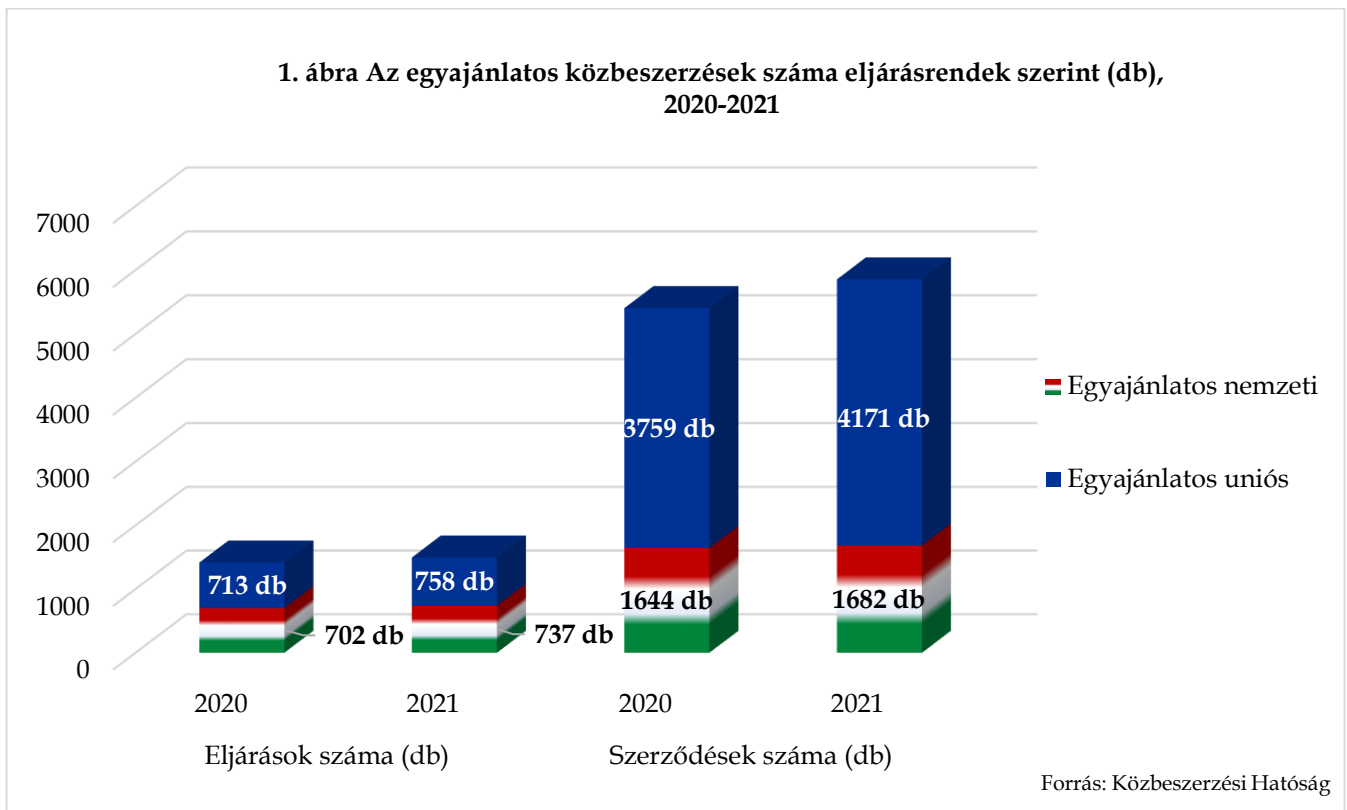
amely az egyajánlatos közbeszerzésekkel kapcsolatos más statisztikai mutatókhoz képest eltéréseket okozhat. Ezzel szemben az Európai Unió hivatalos közbeszerzési értesítőjének (TED – Tenders Electronic Daily) adatbázisa egyrészt csak az uniós értékhatárt elérő közbeszerzéseket tartja nyilván, másrészt az egyes eredményesen lezárt szerződésrészek adatait tartalmazza. Jelen cikkben szereplő elemzések az eredményesen lezárt szerződések ill. eljárások adatai alapján készültek, azonban tartalmazzák a keretmegállapodások részteljesítéséről szóló közbeszerzéseket; a dinamikus beszerzési rendszer létrehozására irányuló és az alapján megvalósított beszerzéseket, valamint a hirdetmény nélküli tárgyalásos és koncessziós beszerzési eljárásokat.

Az eltérő módszertani megközelítés és a különböző adatállomány miatt az általunk készített, a Miniszterelnökség által készített és az Unió által közzétett statisztikák csak a fentiekben említett feltételek figyelembevételével hasonlíthatók össze.

¹ Lásd a következő közleményeket: Tájékoztató a 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdés b) pontja által érintett beszerzési tárgyak köréről, elérhető: <https://ekr.gov.hu/portal/hirek/8797698749784> (2022.07.18.)

Elemzés az egyajánlatos közbeszerzések alakulásáról 2019-2021., elérhető: <https://ekr.gov.hu/portal/hirek/8797731714392> (2022.07.18.).

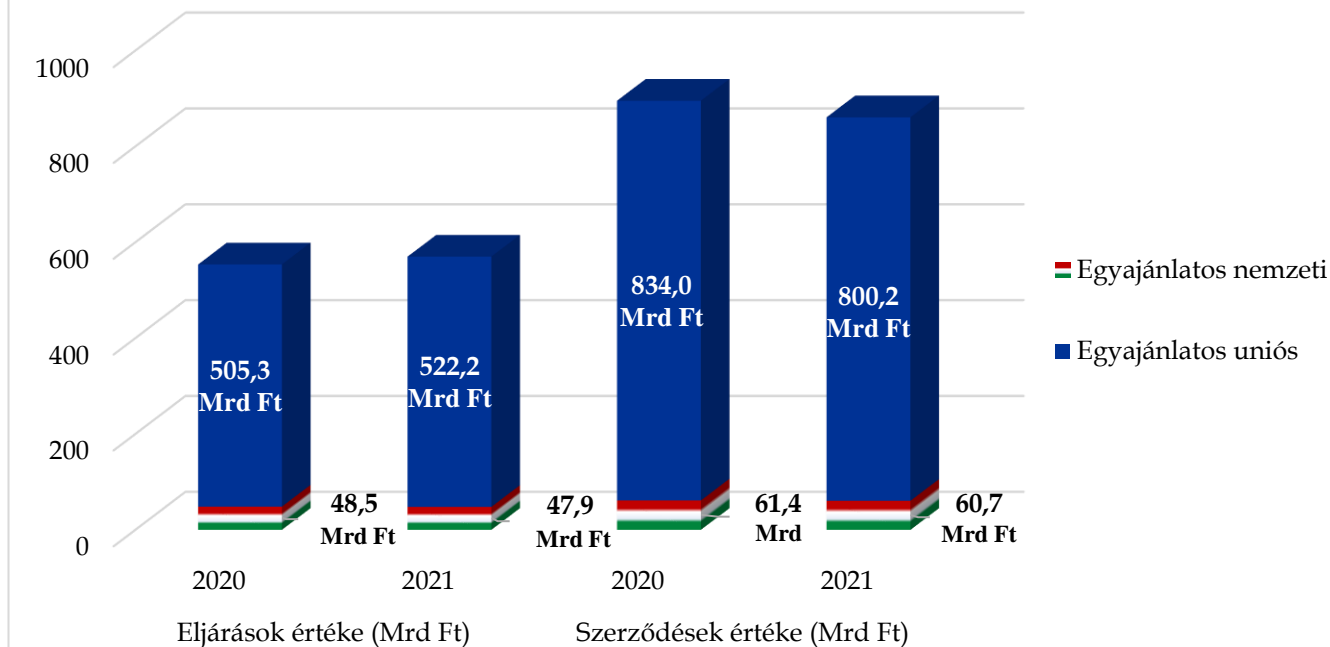
1. ábra Az egyajánlatos közbeszerzések száma eljárásrendek szerint (db), 2020-2021



Az első ábrán az egyajánlatos közbeszerzések száma látható eljárás-, illetve szerződés alapon, 2020. és 2021. évekre vonatkozóan. 2020-ban 7431 eljárásból 1415 eljárás (19,0%) számított egyajánlatosnak, amelyből 702 db a nemzeti és 713 db az uniós eljárásrendben zajlott le. 2021-ben 7676 eljárás között 1495 egyajánlatos eljárás (19,5%) volt, amelyből 737 darabot a nemzeti és 758 darabot az uniós eljárásrendben folytattak le. A szerződéseket elemezve azt láthatjuk, hogy 2020-ban 16 555 eredményesen zárult szerződést tartalmaztak a közbe-

szerezések, míg 2021-ben ez a szám 17 000-re nőtt. 2020-ban összesen 5403 egyajánlatos közbeszerzés volt, míg 2021-ben ez az érték 5853-ra emelkedett, ami számarányát tekintve 1,8 százalékpontos (32,6%-ról 34,4 %-ra) változást jelentett. A nemzeti eljárásrend esetén kisebb mértékben, 1644 darabról 1682 darabra, uniós eljárásrend esetében nagyobb mértékben, 3759 darabról 4171 darabra növekedett a megkötött közbeszerzési szerződések száma.

2. ábra Az egyajánlatos közbeszerzések értéke eljárásrendek szerint (Mrd Ft), 2020-2021



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A második ábrán a közbeszerzések értékének alakulását figyelhetjük meg. Míg az eljárások számát tekintve szinte alig volt különbség a 2020-as és a 2021-es év között, a közbeszerzések összértékében sokkal jelentősebb változás következett be. Azeredményesen zárult közbeszerzési eljárások értéke a vizsgált időszakban közel ezer milliárd forinttal, a korábbi érték majdnem harmadával 3263,6 milliárd forintról 4221,8 milliárd forintra nőtt. Eljárásalapon vizsgálva az egyajánlatos közbeszerzések értékaránya 17,0 százalékról (553,8 Mrd Ft) 13,5 százalékra (570,1 Mrd Ft) csökkent. Ezen belül a nemzeti eljárásrendű eljárások értéke számottevően nem változott, a 2020. évben 48,5 milliárd forint, a 2021-es évben 47,9 milliárd forint volt. Az egyajánlatos uniós eljárásrendű közbeszerzések értéke ugyanakkor kis mértékben, 505,3 milliárd forintról 522,2 milliárd forintra emelkedett. Szerződésalapon a nemzeti eljárásrend-

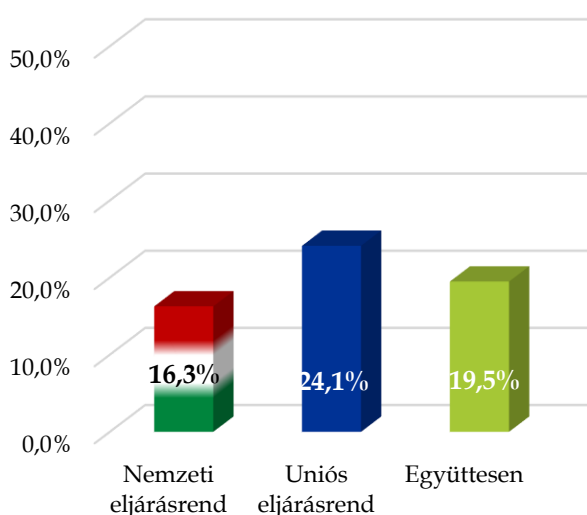
ben kötött egyajánlatos szerződések értéke alig változott, 2020-ban 61,4 milliárd forintot, míg 2021-ben 60,7 milliárd forintot tett ki. Az uniós eljárásrendű szerződések értéke a 2020-as 834 milliárd forintról 2021-re 800,2 milliárd forintra csökkent, összességében pedig az egyajánlatos szerződések értéke a 2020. évi 895,4 milliárd forintról, 2021-re 860,9 milliárd forintra csökkent. A 3-6. ábrán az egyes oszlopok azt mutatják, hogy milyen arányt képviselnek az egyajánlatos közbeszerzések az egyes eljárásrendeken, illetve az összes közbeszerzésen belül. A harmadik és ötödik ábrán a Közbeszerzési Hatóság eljárásalapú módszertana alapján elkészített grafikonok láthatóak. A negyedik és hatodik ábrán szereplő grafikonok szerződésalapon készültek, amelyeknek az uniós eljárásrendű adatokat ábrázoló oszlopában láthatóak az uniós értékhatár feletti közbeszerzési eljárásrészekből kiszámított statisztikák.

Az egyajánlatos közbeszerzések a nemzeti eljárásrendben lefolytatott eljárások 16,3 százalékát tették ki, míg az összes uniós eljárásrendben lefolytatott eljárás közel negyedében (24,1%) végződött eredményesen az eljárás úgy, hogy mindössze egy ajánlat érkezett be. Ha a nemzeti és uniós adatokat összegezzük, akkor azt látjuk, hogy az összes eredményesen lefolytatott közbeszerzési eljárás között 2021-ben 19,5 százalék volt az egyajánlatos eljárások aránya. (3. ábra)

A megkötött szerződések adatai alapján (4. ábra) a nemzeti eljárásrendben lefolytatott közbeszerzések között 23,5 százalékot tett ki az egyajánlatos szerző-

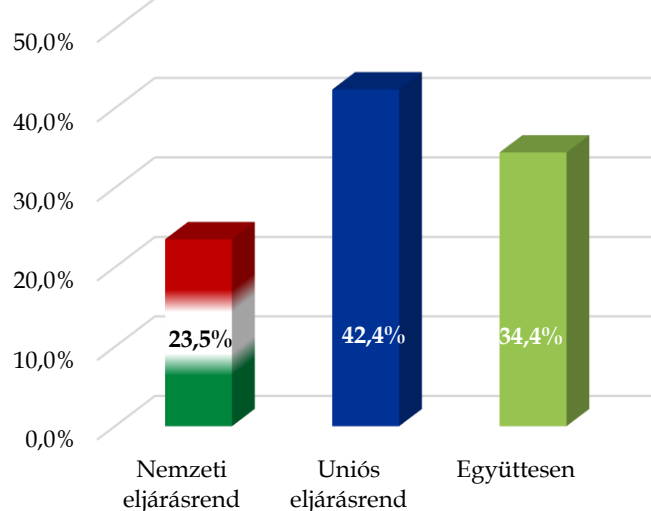
dések aránya, ami 7,2 százalékpontos különbséget mutat az eljárásalapon összeállított 3. ábra 16,3%-os számarányához képest. Ha az uniós eljárásrendű részeket nézzük, azt tapasztaljuk, hogy az egyajánlatos szerződések aránya 42,4 százalék. A módszertani különbség 18,3 százalékpontos többletet eredményez az eljárásalapon számított megfelelő értékhez viszonyítva, és 8,0 százalékpontosat, az összes szerződéshez képest. A két eljárásrendben lefolytatott eljárásrészek adatait összeadva láthatjuk, hogy így az összes megkötött szerződés között 34,4 százalék volt az egyajánlatosak aránya, amely 14,9 százalékponttal magasabb az eljárásalapon számolt értéknél.

3. ábra Egyajánlatos eljárások számaránya az adott eljárásrenden belül, eljárásalapon vizsgálva, 2021



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

4. ábra Egyajánlatos szerződések számaránya az adott eljárásrenden belül szerződésalapon vizsgálva, 2021



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Az értékarányt tekintve mindkét módszertan szerint kisebb eltérésekkel találkozhatunk. Eljárásalapon vizsgálva a kérdést a nemzeti eljárásrendű eredményes közbeszerzések között 8,5 százalék volt az egyajánlatos közbeszerzések értékének aránya, az uniós eljárásrendű eljárások esetében ez az arány 14,3 százalékot ért el, együttesen az egyajánlatos eljárásokra jutó értékarány 13,5 százalékot tett ki, amint ez az 5. ábrán is látható.

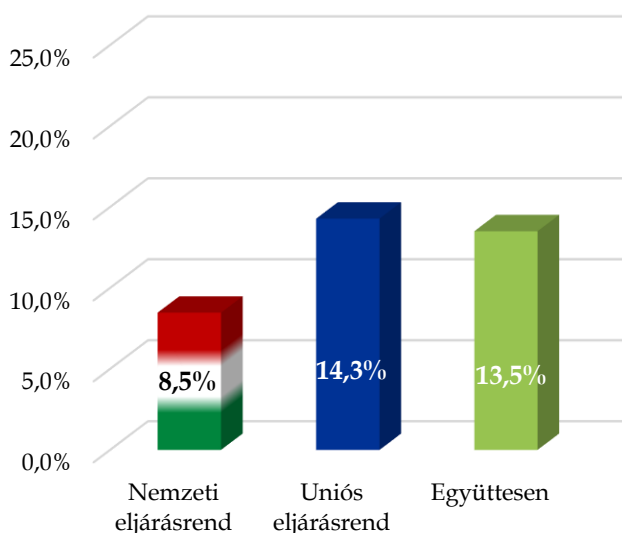
A szerződésalapon feldolgozott adatok (6. ábra) alapján a nemzeti eljárásrendben lefolytatott egyajánlatos eljárások értékaránya 10,7 százalék, ez 2,2 százalékponttal több, mint az eljárásalapon számított részarány, míg az uniós eljárásrend esetén az értékarány 21,9 százalék, ami 7,6 százalékpontos különbséget jelent. Az együttesen vizsgált adatok esetében az értékarány 20,4 százalék, míg a különbség 6,9 százalékpont volt.

Értékarány tekintetében 1,5 százalékpontos többletet jelent az, hogy az Unió nem veszi számításba a nemzeti eljárásrendben lebonyolított szerződéseket.

Az első táblázat utolsó két oszlopában szerepelnek az uniós értékhatárt elérő szerződések adatai. Az eltérő módszertani megközelítések nemcsak az egyajánlatos közbeszerzések számában, de azok értékösszegében is számottevő eltéréseket okoznak. Ennek egyik oka, hogy az eljárásalapon vizsgált egyajánlatos közbeszerzések közé csak azon eljárások kerültek, amelyeket nem bontottak részekre, vagy csak egy rész volt eredményes

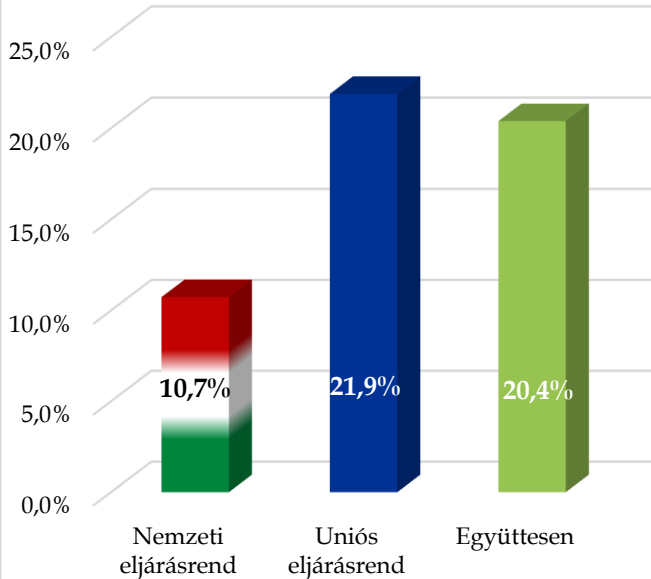
(és arra csak egy ajánlat érkezett be). Ugyanezt szerződés alapon vizsgálva három féle közbeszerzéssel találkozhatunk. Vannak egyrészes egyajánlatos szerződések, vannak többrészes szerződések, amelyeknek van olyan része, amelyre csak egy ajánlat érkezett, illetve vannak olyan többrészes szerződések, amelyeknek minden részéhez csak egy ajánlat érkezett. Ennek figyelembevételével a 2021-es adatokban, az eljárásalapon kimutatott 1495 közbeszerzési eljárás helyett, szerződésalapon 2596 olyan közbeszerzési eljárás található meg, amelyben volt olyan eljárásrész, ahol a közbeszerzésre csak egy ajánlatot nyújtottak be.

5. ábra Egyajánlatos eljárások értékaránya az adott eljárásrenden belül, eljárásalapon vizsgálva, 2021



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

6. ábra Egyajánlatos szerződések értékaránya az adott eljárásrenden belül szerződésalapon vizsgálva, 2021



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

1. táblázat: Az uniós eljárásrendű egyajánlatos eljárásokra vonatkozó közbeszerzések az eljárások típusa szerint, 2021-ben

Uniós eljárásrend	Eljárások száma (db)	Eljárások értéke (Mrd Ft)	Szerződések száma (db)	Szerződések értéke (Mrd Ft)
Nyílt eljárás	507	357,0	3342	601,8
Meghívásos eljárás	7	0,9	72	8,5
Tárgyalásos eljárás	76	54,1	350	70,7
Hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás	123	59,6	208	64,2
Gyorsított nyílt eljárás	41	15,7	104	19,8
Gyorsított meghívásos eljárás	-	-	91	0,2
Gyorsított tárgyalásos eljárás	1	0,001	1	0,1
Koncessziós beszerzési eljárás	3	34,9	3	34,9
Végösszeg	758	522,2	4171	800,2

Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Az uniós eljárásrend szerinti egyajánlatos eljárások esetén akár szerződés-, akár eljárásalapon vizsgáljuk az adatokat, a leggyakoribb eljárástípus a *nyílt eljárás* (lásd 1. táblázat). Ezek az összes uniós eljárásrendű egyajánlatos eljárás 66,9 százalékát, míg az értékét tekintve 68,4 százalékát tették ki. Második helyen a *hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás* állt, melynek számaránya 16,2 százalék, értékaránya 11,4 százalék volt. A harmadik helyet a *tárgyalásos eljárások* foglalták el, amelyek esetében a számarány 10 százalékot, míg az értékarány 10,4

százalékot tett ki. Szerződésalapon vizsgálva szintén a *nyílt eljárás* a leggyakoribb eljárástípus, amelynek a számaránya 80,1 százalék, míg az értékaránya 75,2 százalék. A második helyre került a *tárgyalásos eljárás*, amely számarányában 8,4 százalékot, értékarányában pedig 8,8 százalékot tett ki. Ezt követték a *hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás* lebonyolítása után megkötött szerződések, amelyek a számarányból 5,0 százalékkal, az értékarányból 8,0 százalékkal részesedtek.

2. táblázat A nemzeti eljárásrendű egyajánlatos eljárásokra vonatkozó közbeszerzések az eljárások típusa szerint, 2021-ben²

Nemzeti eljárásrend	Eljárások száma (db)	Eljárások értéke (Mrd Ft)	Szerződések száma (db)	Szerződések értéke (Mrd Ft)
Nyílt eljárás	533	30,5	1281	38,4
Meghívásos eljárás	1	0,5	1	0,5
Tárgyalásos eljárás	10	0,4	20	0,7
A Kbt. 113. § szerinti tárgyalásos eljárás	1	0,03	3	0,1
A Kbt. 113. § szerinti nyílt eljárás	5	0,1	8	0,3
Hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás	46	2,5	49	2,5
Kbt. 115. § szerinti eljárás (nyílt eljárás szabályai szerint)	68	6,9	140	8,8
Kbt. 115. § szerinti eljárás (hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás szabályai szerint)	2	0,02	4	0,05
A Kbt. 117. § szerinti saját beszerzési szabályok szerinti eljárás	69	6,7	174	9,1
Koncessziós beszerzési eljárás	2	0,3	2	0,3
Végösszeg	737	47,9	1682	60,7

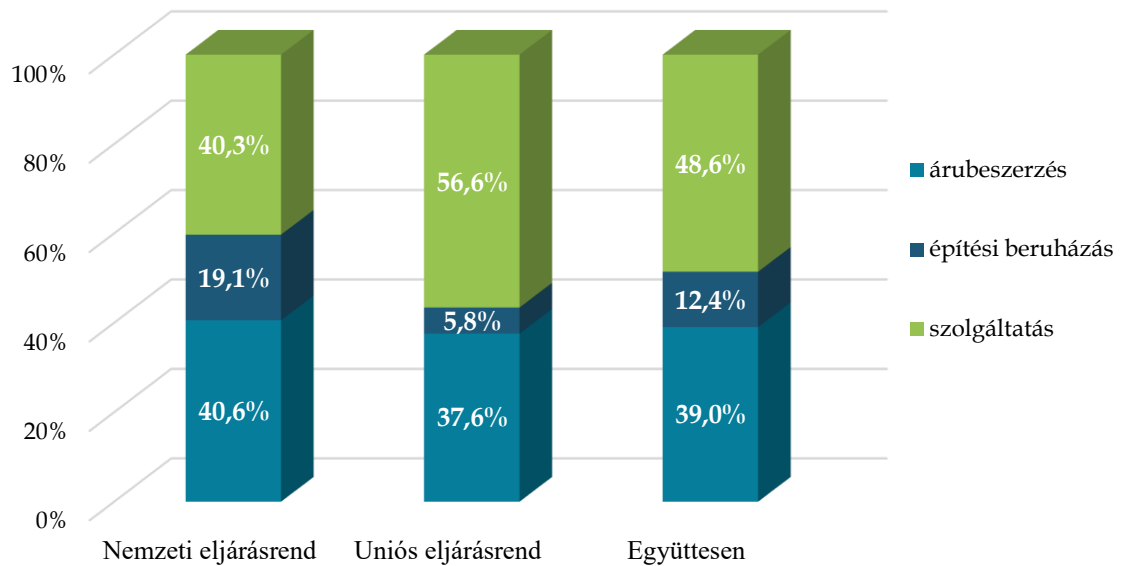
Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A második táblázatban a nemzeti eljárásrend szerint lefolytatott eljárások, illetve szerződések főbb adatai láthatóak eljárástípusok szerinti bontásban. Mindkét esetben a *nyílt eljárás* volt a legjelentősebb, mely a számarány tekintetében eljárásalapon 72,3 százalékot, szerződésalapon 76,2 százalékot, míg értékarány tekintetében eljárásalapon 63,7 százalékot, szerződésalapon 63,3 százalékot tett ki. A második legmagasabb érték a *Kbt. 117. § szerinti saját beszerzési szabályok szerinti*

eljáráshoz kötődik, ez eljárásalapon 9,4 százalékot, szerződésalapon 10,3 százalékot; értékarányát tekintve eljárásalapon 14,0 százalékot, szerződésalapon 15,0 százalékot jelentett. Harmadik helyre itt a *Kbt. 115. § szerinti eljárás (nyílt eljárás szabályai szerint)* került, amely az eljárások tükrében 9,2 százalékos szám- és 14,4 százalékos értékarányt mutat, ugyanakkor a szerződések vizsgálva 8,3 százalékos szám- illetve 14,5 százalékos értékarányt láthatunk.

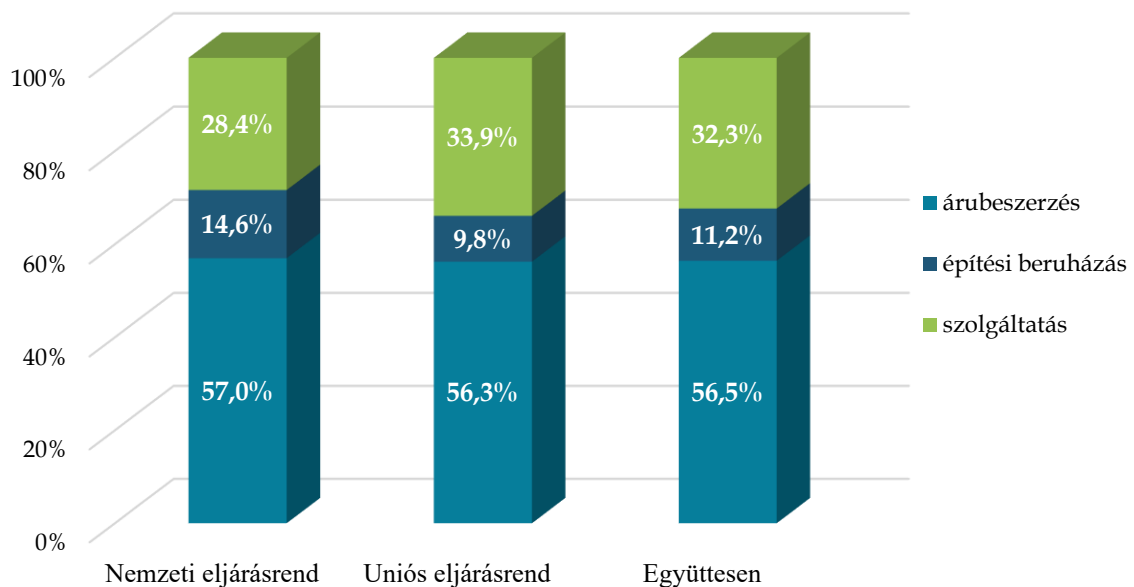
² A statisztika a 2021-ben befejezett eljárásokról szóló eredménytájékoztatókból készült. A Kbt. 113. § szerinti eljárásfajták alkalmazásának lehetőségét 2020. február 1. napjával hatályon kívül helyezték. A táblázatban szereplő Kbt. 113. § szerinti eljárások az előző években elkezdődött, de 2021-ben eredményesen zárult eljárások adatait mutatják.

7. ábra Egyajánlatos közbeszerzési eljárások számának megoszlása az egyes eljárásrendeken belül beszerzési tárgyak szerint, 2021 (%)



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

8. ábra Egyajánlatos közbeszerzési szerződések számának megoszlása az egyes eljárásrendeken belül beszerzési tárgyak szerint, 2021 (%)

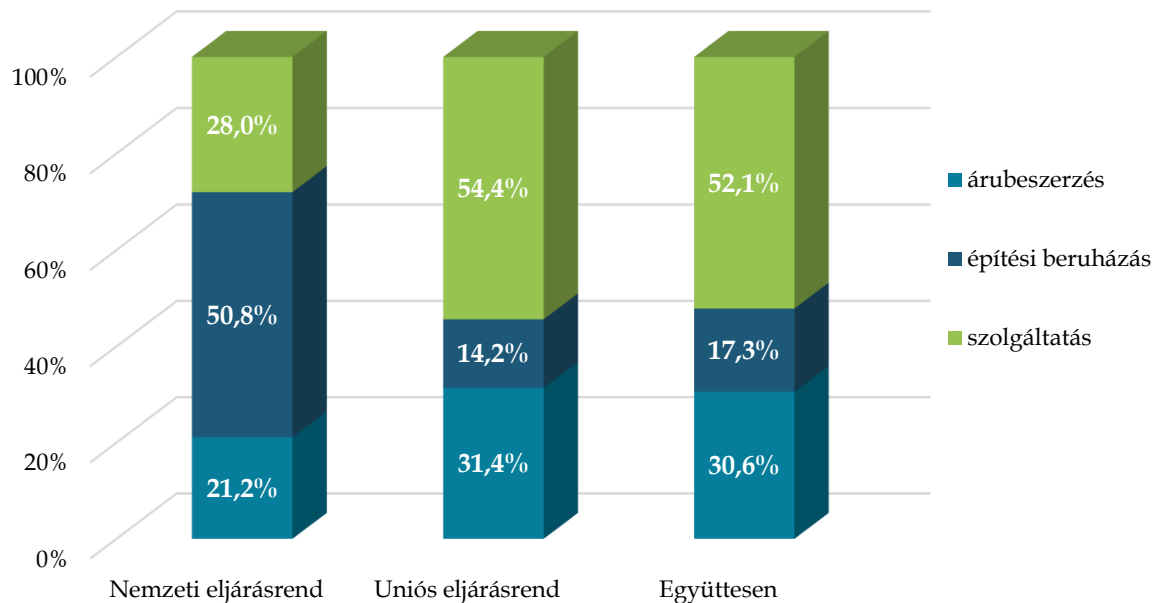


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A 7. és 8. ábra azt mutatja, hogyan alakult az egyajánlatos közbeszerzések körében az egyes beszerzési tárgyak számaránya eljárás- (7. ábra), illetve szerződésalapon (8. ábra) elemezve az adatokat. Ha a nemzeti eljárásrendű közbeszerzéseket hasonlítjuk össze láthatjuk, hogy szerződésalapon vizsgálva az egyajánlatos szerződések 57,0 százalékát árubeszerzésre fordították, míg eljárásalapon ez csak 40,6 százalékot tett ki. A szolgáltatások körében lefolytatott közbeszerzések számaránya szerződés alapon 28,4 százalék, eljárás alapon 40,3 százalék volt, az építési beruházás tárgyú közbeszerzések a szerződések 14,6 százalékából, valamint az eljárások 19,1 százalékából részesedtek. Szerződésalapon vizsgálva az uniós eljárásrendű és az együttes adatok számarányai szinte teljesen megegyeznek (lásd: 8. ábra). Az árubeszerzések számaránya 56,3 (uniós eljárásrend) illetve 56,5 (együttesen) százalék, a szolgáltatás-megrendeléseké 33,9 (uniós eljárásrend), illetve

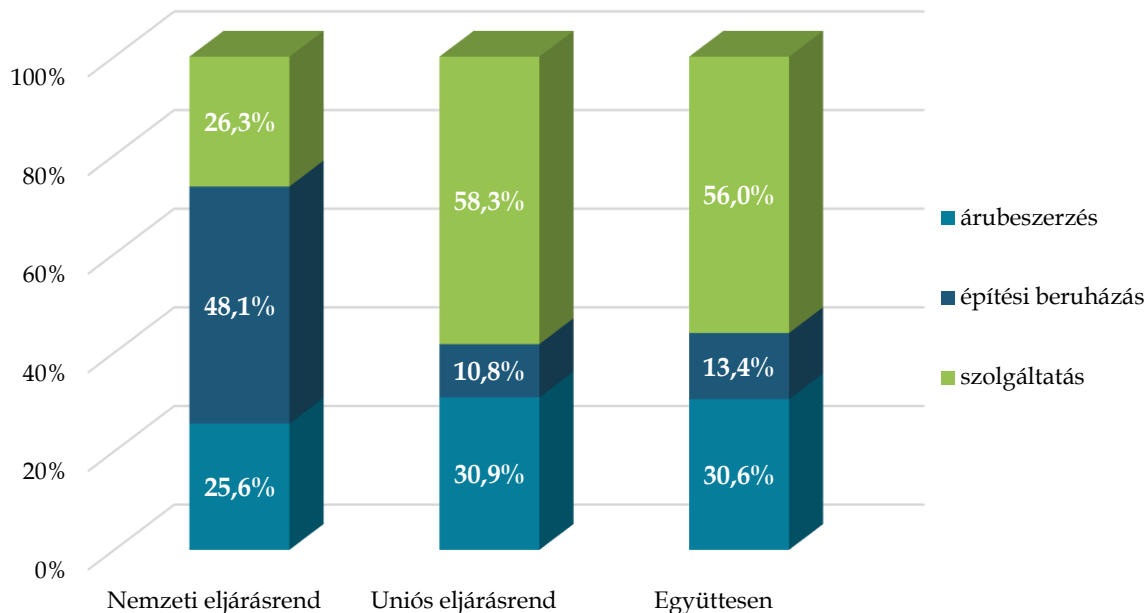
32,3 (együttesen) százalék, az építési beruházás tárgyú közbeszerzéseké 9,8 (uniós eljárásrend) illetve 11,2 (együttesen) százalék volt. Eljárásalapon elemezve az uniós eljárásrendű és az együttes adatokat (7. ábra) az egyajánlatos eredményes közbeszerzéseknél az árubeszerzések tekintetében a számarány szinte azonos (37,6% ill. 39,0%), az építési beruházás tárgyú eljárások számaránya az uniós eljárásrendben 5,8 százalék, míg együttesen 12,4 százalék, a szolgáltatások esetében a számarány uniós eljárásrendben 56,6 százalék, míg együttesen 48,6 százalék volt. Az is jól látszik az ábrákon (7. és 8.), hogy míg eljárásalapon a szolgáltatás megrendelések képezték a legnagyobb hányadot, és ez az uniós eljárásrendű közbeszerzések esetében az eljárások több, mint felét jelentette, addig a szerződések esetében az árubeszerzések alkották az egyajánlatos közbeszerzések döntő többségét mindkét eljárásrendben és az összesített adatok tekintetében is.

9. ábra Egyajánlatos közbeszerzési eljárások értékének megoszlása az egyes eljárásrendeken belül beszerzési tárgyak szerint, 2021 (%)



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

10. ábra Egyajánlatos közbeszerzési szerződések értékének megoszlása az egyes eljárásrendeken belül beszerzési tárgyak szerint, 2021 (%)



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A 9. és a 10. ábrán látható, hogy az egyajánlatos közbeszerzések értékarányát tekintve alig van különbség az eljárásalapon és a szerződésalapon vizsgált adatok között. A nemzeti eljárásrendű szerződések esetén az árubeszerzések értékaránya 25,6%, az építési beruházás tárgyúak 48,1%, míg a szolgáltatások 26,3 százalékot tettek ki. Az értékarányok eljárás alapon is hasonlóan alakultak: árubeszerzés 21,2 százalék, építési beruházás tárgyú 50,8 százalék, szolgáltatás-megrendelés 28,0 százalék. Uniós eljárásrendben vizsgálva az egyajánlatos eljárásokat eljárásalapon az összérték 31,4 százaléka árubeszerzésre, 14,2 százaléka építési beruházás tárgyú közbeszerzésre és 54,4 százaléka szolgáltatás-

megrendelésre fordítódott. Ugyanezeket az adatokat szerződésalapon vizsgálva az árubeszerzések értékaránya 30,9 százalék, az építési beruházás tárgyú közbeszerzéseké 10,8 százalék, a szolgáltatás-megrendeléseké pedig 58,3 százalék volt. Az összesített adatok tekintetében mind szerződés-, mind eljárásalapon az árubeszerzések értékaránya 30,6 százalékot tett ki, az építési beruházás tárgyú közbeszerzések esetében eljárásalapon 17,3 százalék szerződésalapon 13,4 százalék az értékarány, míg a szolgáltatások megrendelésére az egyajánlatos eljárások esetében az összérték 52,1 százalékát, addig a szerződésekénél 56,0 százalékot fordították.

3. táblázat Az egyajánlatos közbeszerzések érték kategóriáinként eljárásalapon vizsgálva 2021-ben

Eljárás- alapon	50 millió Ft alatt		50-200 millió Ft között		200 millió és 1 milliárd között		1 milliárd és a felett		Együttesen	
	száma, db	értéke, Mrd Ft	száma, db	értéke, Mrd Ft	száma, db	értéke, Mrd Ft	száma, db	értéke, Mrd Ft	száma, db	értéke, Mrd Ft
nemzeti	469	12,3	230	18,3	36	14,4	2	2,9	737	47,90
uniós	150	3,6	294	33,6	222	98,7	92	386,3	758	522,2
Összesen	619	15,9	524	51,9	258	113,1	94	389,2	1495	570,1

Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A 3. táblázat bemutatja, hogyan alakultak az egyajánlatos eljárások főbb adatai az egyes érték kategóriák között eljárásalapon elemezve, azaz a Közbeszerzési Hatóság módszertana szerint. Azt állapíthatjuk meg, hogy a 2021. évi arányok lényegében alig változtak a 2020. évi arányokhoz képest. Az eljárások 41,4 százaléka esett az 50 millió forint alatti értéktartományba, melyhez 2,8 százalékos értékarány tartozott (2020-ban ezek az arányok: 43% ill. 3% voltak), az 50-199 millió Ft közötti

tartományba az eljárások 35,0 százaléka jutott, melyek értéke 9,1 százalékosat tett ki (2020-ban 32% ill. 8%), 200 millió és 999 millió Ft közötti intervallumba számárányát tekintve az eljárások 17,3 százaléka, értékarányát tekintve 19,8 százaléka tartozott (2020-ban 13% ill. 10%), míg a legnagyobb értékű közbeszerzések körébe az eljárások csupán 6,3 százaléka került 68,3 százalékos értékarányt képviselve (2020-ban 12% ill. 79%).

4. táblázat Az egyajánlatos közbeszerzések érték kategóriáinként szerződésalapon vizsgálva 2021-ben³

Szerződés- alapon	50 millió Ft alatt		50-200 millió Ft között		200 millió és 1 milliárd között		1 milliárd és a felett		Együttesen	
	száma, db	értéke, Mrd Ft	száma, db	értéke, Mrd Ft	száma, db	értéke, Mrd Ft	száma, db	értéke, Mrd Ft	száma, db	értéke, Mrd Ft
Nemzeti	1383	20,8	257	20,9	40	16,1	2	2,9	1682	60,7
Uniós	2765	32,2	843	88,3	432	180,0	131	499,7	4171	800,2
Összesen	4148	53,0	1100	109,2	472	196,1	133	502,6	5853	860,9

Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A 4. táblázatban szereplő, uniós eljárásrendű szerződés alapú adatok számarányai a következőképpen alakultak: 50 millió forint alatt 66,3 százalékos, 50-199 millió Ft között 20,2 százalékos, 200 millió és 999 millió Ft között 10,4 százalékos, 1 milliárd forint felett 3,1 százalékos, így jelentősen különböznek az eljárásalapon vizsgált értékektől. A számarányok a szerződések teljes körét

vizsgálva is hasonlóan alakultak (70,9%, 18,8%, 8,0%, 2,3%). Az uniós eljárásrendű szerződések értékét elemezve azt mondhatjuk, hogy a 200 millió fölötti tartományhoz, melyhez tartozó közbeszerzések száma 13,5 százalékos, az összérték 84,9 százalékos tartozott, amelyből a 200 millió és 999 millió Ft közötti kategóriába 22,5% (összesítve 22,8%), az egymilliárd feletti tartományba

³ Kékkel az Uniós értékhatár feletti szerződésalapú adatok vannak kiemelve, melyet a második bekezdésben ismertetett módszertannal összesítettünk.

62,5 százalékuk (összesítve 58,4%) került. Kétszázmillió forint alatt pont fordított az arány, darabszámot tekintve a szerződések 86,5 százaléka tartozott ide, míg a szerződések értékét tekintve az arány csupán 15

százalék, ezen belül az 50 millió forint alatti kategóriában 4,0 százalék (összesen 6,1%), az 50 és 200 millió közötti kategóriában pedig 11 százalék (összesen 12,7%) volt az arány.

5. táblázat Az egy eljárásra/szerződésre jutó érték az egyajánlatos közbeszerzések esetén 2021-ben, M Ft⁴

	50 millió Ft alatt		50-200 millió Ft között		200 millió és 1 milliárd között		1 milliárd és a felett		Együttesen	
	eljárás	szerződés	eljárás	szerződés	eljárás	szerződés	eljárás	szerződés	eljárás	szerződés
nemzeti	26,2	15,0	79,6	81,3	400,7	403,5	1439,6	1439,6	65,0	36,1
uniós	24,0	11,6	114,3	104,7	444,7	416,7	4198,7	3814,8	689,0	191,8
Összesen	25,7	12,8	99,1	99,3	438,6	415,5	4140,0	3779,1	381,4	147,1

Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Az 5. táblázatban az egy eljárásra, illetve egy szerződésre jutó értéket láthatjuk, melyek közül a sötétkék alapú számok az uniós értékhatárt elérő szerződések adatait, míg a piros számok Közbeszerzési Hatóság módszertana szerinti értékeket mutatják. Az egy eljárásra jutó érték 50 millió forint alatti értéktartományban 25,7 millió forint (2020-ban 24 M Ft), 50-199 millió Ft közötti tartományban 99,1 millió forint (2020-ban 100 M Ft), 200 millió és 999 millió Ft között 438,5 millió forint (2020-ban 310 M Ft) volt, egymilliárd forint felett az egy eljárásra jutó érték 4,1 milliárdra forintra nőtt a 2020-as 2,6 milliárd forintos értékhez képest. A szerinti fajlagos értékek a következőképpen alakultak az érték kategóriák között: 50 millió forint alatti értéktartományban 11,6 millió forint, 50-199 millió Ft közötti tartományban 104,7 millió forint, 200 millió és 999 millió Ft között 416,7 millió forint, egy milliárd forint felett 3,8 milliárd forint lett az egy uniós eljárásrendű szerződésre jutó érték.

A 11. és a 12. ábra azt mutatja be, hogyan alakultak az egyajánlatos közbeszerzési eljárások 2021-ben, ha azt vizsgáljuk, melyik nemzetgazdasági ág milyen arányt képviselt az összes egyajánlatos közbeszerzésen belül,⁵ zöld színnel a Közbeszerzési Hatóság módszertanával, míg kézzel az uniós eljárásrendű szerződésalapú értékek arányai láthatóak. Számarányát tekintve eljárás-

alapon a legtöbb egyajánlatos eljárást az „IT-szolgáltatók: tanácsadás, szoftverfejlesztés, internet és támogatás” (CPV 72) főcsoport körében bonyolították le (14,2%), az eljárások hetede tartozott ebbe a főcsoportba, az utána következő „Építési munkák” (CPV 45) főcsoport 12,3 százalékot tett ki, míg a harmadik legjelentősebb terület a „Javítási és karbantartási szolgáltatások” (CPV 50) főcsoport volt (9,0%). Az uniós eljárásrendű közbeszerzések szerződésalapú adatai alapján az „Orvosi felszerelések, gyógyszerek és testápolási termékek értékesítése” (CPV 33) főcsoport képviselte a legnagyobb arányt (29,8%), majdnem minden 3. szerződés ehhez a főcsoporthoz tartozott, ezt követte az „Építési munkák” (CPV 45) főcsoport közel 10 (9,8%) százalékkal és harmadikként az „Üzleti szolgáltatások: jog, marketing, tanácsadás, munkaerőfelvétel, nyomtatás és biztonság” (CPV 79) főcsoport 8,4 százalékkal.

Ha az egyajánlatos eljárások értékét tekintjük eljárásalapon az „Építési munkák” (CPV 45) főcsoport aránya volt a legnagyobb (17,3%), amelyet az „IT-szolgáltatók: tanácsadás, szoftverfejlesztés, internet és támogatás” (CPV 72) főcsoport követett 10 százalékkal, és harmadikként a „Szállítófelszerelések és kiegészítő szállítási cikkek” (CPV 34) főcsoport jelent meg 9,9

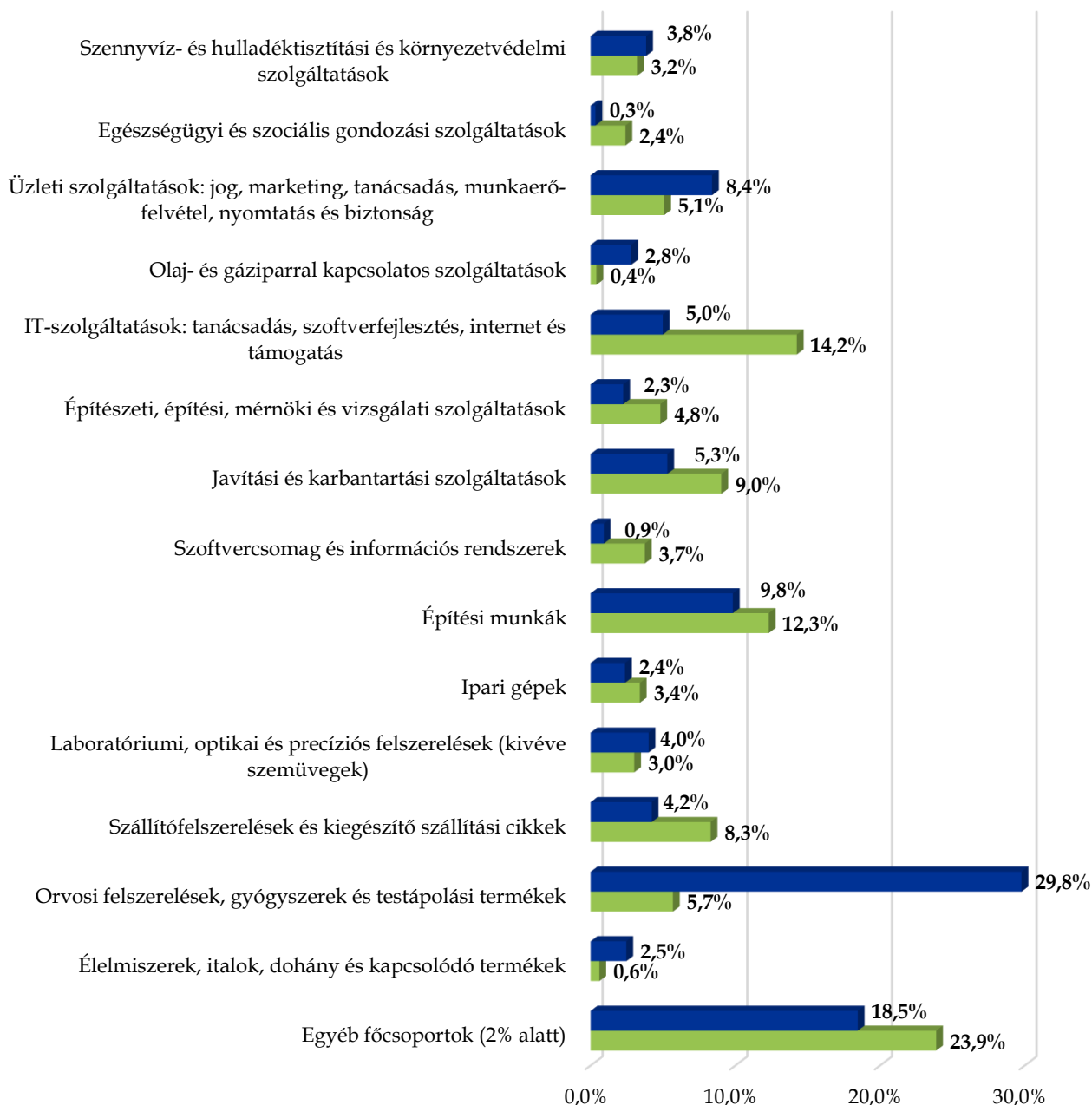
⁴ Kézzel kiemelve az Uniós értékhatár feletti szerződésalapú adatok szerepelnek, melyek a második bekezdésben ismertetett módszertannal lettek összesítve.

⁵ Ezek a csoportok az eredménytájékoztatóban az ajánlatkérő által megjelölt CPV (Közös közbeszerzési szószedet 2008) kódok főcsoportjai alapján lettek összesítve. Azoknak a főcsoportoknak az adatai, amelyek nem érték el a 2 százalékot az „Egyéb főcsoportok (2% alatt)” név alatt szerepelnek a táblázatban.

százalékkal. Szerződésalapán uniós eljárásrendben az „Üzleti szolgáltatások: jog, marketing, tanácsadás, munkaerő-felvétel, nyomtatás és biztonság” (CPV 79) főcsoport a szerződések értékének több, mint egyötödét képviselte (22,4%), majd az „Építési munkák” (CPV 45)

főcsoport következett (10,8%), harmadikként a „Szállítófelszerelések és kiegészítő szállítási cikkek” (CPV 34) főcsoport 8,4 százalékos értékaránya állt.

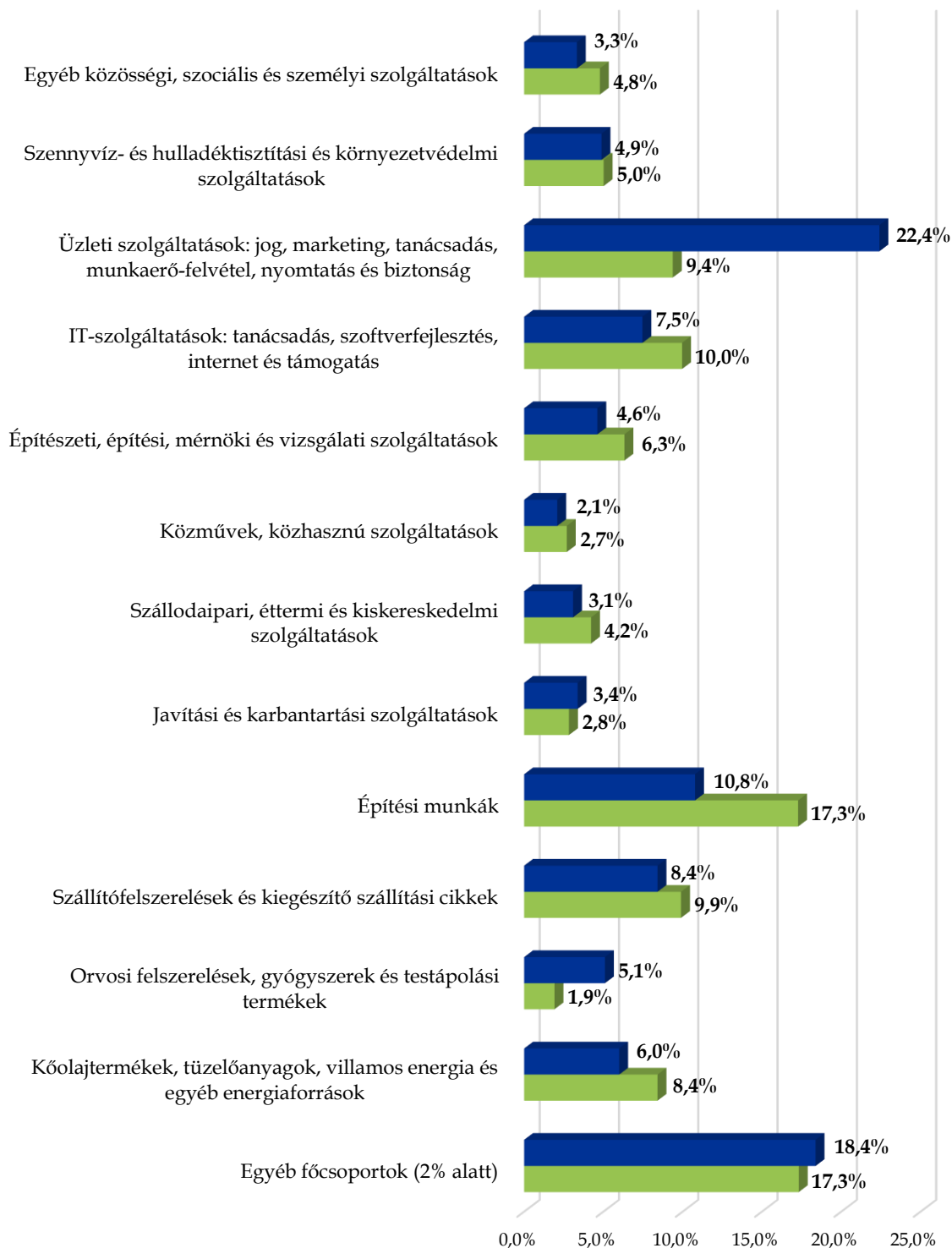
11. ábra Az egyajánlatos eljárások számának aránya CPV kódok szerint, 2021



■ Az Európai Bizottság módszertana alapján
 ■ A Közbeszerzési Hatóság módszertana alapján

Forrás: Közbeszerzési Hatóság

12. ábra Az egyajánlatos eljárások értékének aránya CPV kódok szerint, 2021



■ Az Európai Bizottság módszertana alapján
 ■ A Közbeszerzési Hatóság módszertana alapján

Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A cikk terjedelme nem teszi lehetővé, hogy további szempontok alapján vizsgáljuk az egyajánlatos közbeszerzéseket, például azt, hogy az ország mely területére jellemzők az egyajánlatos szerződések, milyen mértékben részesednek a KKV-k ezekből, hogyan oszlanak meg az ajánlatkérő típusok között az egyajánlatos eljárások, milyen mértékben fordulnak elő közöttük olyan közbeszerzések, melyekben uniós források is szerepet kapnak, a szerződések között mekkora részt kép-

viselnek a keretmegállapodások részteljesítései, illetve a januári cikkhez⁶ hasonlóan, milyen részt képviselnek azok a szerződések, ahol nem lehet, vagy nehéz értelmezni a versenyhelyzetet, mert egy korábbi szerződés korlátozza azt (pl. alkatrész beszerzés, szerzői jogok megvásárlása, meghosszabbítása stb.). Az egyajánlatos közbeszerzések fentiekben felsorolt további szempontok szerinti elemzésére egy következő cikkben kerülhet sor.

⁶ A Közbeszerzési Értesítő Plusz 2022-es januári számában „Az egyajánlatos eljárások körébe tartozó közbeszerzések 2020-ban” címmel megjelent cikk.



**KÖZBESZERZÉSI
HATÓSÁG**