



KÖZBESZERZÉSI
HATÓSÁG

2023. V. évfolyam 5. 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!





2023. V. évfolyam 5. szám

IMPRESSZUM

FELELŐS KIADÓ

Dr. Kovács László

Közbeszerzési Hatóság, elnök

FELELŐS SZERKESZTŐ

Dr. Kovács László

Közbeszerzési Hatóság, elnök

TISZTELETBELI SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI TAGOK:

Dr. Varga Zs. András

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

Dr. Tátrai Tünde

Budapesti Corvinus Egyetem, egyetemi tanár

Prof. Dr. Boros Anita

Greenology Zöldinnovációs Fenntarthatósági Tudásközpont,
egyetemi tanár

Prof. Dr. Herbert Kupper

Institute of East European Law, Managing Director

Prof. Gustavo Piga

Professor of Economics at University of Rome Tor Vergata

Dr. György László

Gazdaságstratégiaért és szabályozásért felelős államtitkár

SZERKESZTŐSÉG

Főszerkesztő:

Dr. Kugler Tibor

Közbeszerzési Hatóság, főtítkár

Szerkesztők:

Dr. Várhomoki-Molnár Márta

Miniszterelnökség, Közbeszerzési
Szabályozási Főosztály, főosztályvezető

Dr. Szeiffert Gabriella

Közbeszerzési Hatóság, osztályvezető

Olvasószerkesztő:

Dr. Kovács Dóra

Közbeszerzési Hatóság, kabinetvezető

Szerkesztőségi titkár:

Lónyai Kaczur Piroska

Tördelés és

Online megjelenés:

Kovács Judit

Közbeszerzési Hatóság, informatikai
koordinátor

Lektorok:

Dr. Kugler Tibor

Közbeszerzési Hatóság, főtítkár

Dr. Várhomoki-Molnár Márta

Miniszterelnökség, Közbeszerzési
Szabályozási Főosztály, főosztályvezető

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

TARTALOM

Szerkesztőbizottsági köszöntő (Dr. Kovács László)	2
Közbeszerzési interjú Ládonyi Orsolyával	3
A Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásai (Dr. Vén Gergely)	6
Jogorvoslati aktualitások (Dr. Horváth Éva).....	19
D.6/26/2023. számú határozat	19
Közbeszerzési iránytű.....	29
A versenyjogi célú piacfeltárás jelentőségéről (Bak László; Szilvási Evelin)	29
Oroszország elleni szankciók a közbeszerzési eljárásokban és azok büntetőjogi vonatkozásai (Dr. Kozák-Demendi Ágnes)	40
A közbeszerzési eljárásban benyújtott iratok nyilvánossága az Európai Unió Bíróságának legújabb ítélkezési gyakorlatában (C-54/21. sz. Antea Polska ügy) (Dr. Szíjjártó Katalin)	45
Statisztika (Káli Gabriella Mária) A közbeszerzési eljárások alakulása 2022-ben vármegyénként	54



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 2023. év májusában megjelenő ötödik számának a *Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásait* bemutató rovata – egyéb kérdések mellett – az ajánlatkérői minőség meghatározásával, kizáró ok fennállásával, a mélyépítési tevékenység és az egyánlatos közbeszerzés meghatározásával, valamint a hiánypótlás lehetőségének speciális esetével is foglalkozik.

A *Jogorvoslati aktualitások* rovatban ismertetett jogeset a dinamikus beszerzési rendszer létrehozására irányuló közbeszerzési eljárásban az alternatív ajánlattétel és a szakmai ajánlat kérdésköreivel foglalkozik.

A *Közbeszerzési iránytű* rovatban az első szakcikk a Gazdasági Versenyhivatal gyorsított ágazati vizsgálatainak egyes megállapításait ismerteti. Kitér a versenyhatóság szerepére gazdasági krízis helyzetekben, és bemutatja, hogy milyen szinergiákat tud felmutatni a versenyhatóság ezzel a vizsgálati módszerrel kapcsolatban. A következő írás olyan gyakorlati problémákat és kérdésköröket ismertet, amelyek az Oroszország elleni szankciók kibővítéséről szóló rendelet elfogadása óta a közbeszerzési eljárások vonatkozásában felmerültek. A vonatkozó uniós és magyar jogi háttér mellett bemutatásra kerülnek a rendeletben említett szankciók alkalmazásának közbeszerzési jogi és büntetőjogi vonatkozásai is. A harmadik szakcikk annak ismertetését tűzi ki célul, hogy hogyan is áll jelenleg a közbeszerzési eljárásokban benyújtott iratok nyilvánosságának korlátozhatósága a legújabb uniós bírói gyakorlat tükrében. A C-54/21. sz. Antea Polska ügyben 2022 novemberében hozott ítélet összefoglalja az addigi esetjog lényeges elemeit, és több tekintetben pontosítja azokat. A cikk konklúziója az, hogy a Bíróság szerint minden esetben az ajánlatkérő egyedi mérlegelésére van szükség a tekintetben, hogy a dokumentum bizalmas kezelése indokolt-e, s ha igen mennyiben.

A *Statistika* rovat a közbeszerzési eljárások alakulását elemzi vármegyénként a 2022. év tekintetében.

Dr. Kovács László
felelős szerkesztő
Közbeszerzési Hatóság

KÖZBESZERZÉSI INTERJÚ

Interjú Ládonyi Orsolyával, a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács tagjával

DOI: 10.37371/KEP.2023.5.1

1. 2022 decemberében lett a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács tagja, mint a Nemzeti Agrárgazdasági Kamara és a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara közös delegáltja. Milyen célokat és értékeket képviselve érkezett a Tanácsba, és hogyan értékeli az elmúlt hónapok munkáját?

Nagy megtiszteltetés számomra, hogy tagja lehetek a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanácsnak. A két kamara sok százezer vállalkozót, gazdasági szervezetet tömörít magában, amelyek tevékenysége rendkívül szerteágazó. Éppen ezért sokszor nem könnyű megtalálni a közös nevezőt, de arra törekszem, hogy valamennyiük érdekeit képviseljem. A Hatóságban eltöltött eddigi néhány hónap egyik legfontosabb pozitív hozadéka, hogy nagyon sok olyan szakemberrel sikerült megismerkednem, akikkel kölcsönösen segíteni tudjuk egymás munkáját.

2. Mikor és milyen célból jött létre a Nemzeti Agrárgazdasági Kamara, és köztestületként működve jelenleg mely szektorok érdekérvényesítésében, informálásában működik közre?

Magyarországon a kiegyezést követően, 1868-ban jöttek létre először formálisan kamarák. Alapvető feladatuk a kormányzat és a gazdasági szereplők közötti információáramlás biztosítása, a gazdaság önszabályozása volt. Az 1920. évi XVIII. törvénycikk hozta létre külön az agrárkamarát a mezőgazdasági termelők érdekképviseletére. Sajnos a II. világháborút követően felszámolták az addig igen hatékonyan működő agrárkamarai rendszert Magyarországon. A rendszerváltást követően újra alakult az agrárkamara, de egy elég viharos közel két évtized alatt – hol kötelező, hol önkéntes tagsággal – kereste a köztestület a helyét az ágazatban. Ez a helykeresés 2012-ben zárult le, amikor a magyar országgyűlés elfogadta az 2012. évi CXXVI. törvényt, ami létrehozta a Nemzeti Agrárgazdasági Kamarát (NAK). Az újonnan létrejött kamarának az élelmiszerlánc gyakorlatilag minden szereplője kötelezően a tagja, a mezőgazdasági input szolgáltatóktól, a gazdákon és élelmiszer-

feldolgozókon át, az agrárkereskedők, de például a mezőgazdasági szaktanácsadók is. A közel 400 ezres tagságával a NAK Magyarország egyik legnagyobb és legkiterjedtebb szervezete. Az alapvetően a mezőgazdasági termelők, erdőgazdálkodók, élelmiszerelőállítók és -kereskedők érdekérvényesítésén túl feladatunk a gazdasági szereplők és a kormányzat közötti oda-vissza információáramlás biztosítása. A klasszikus kamarai feladatok mellett a magyar állam több, egyéb feladat elvégzését is ránk bízta, mint köztestületre, így például Magyarországon a termőföld adás-vételek, valamint bérletek esetében a megyei kamarai szervezetek véleményezik a tranzakciókat. De a NAK-nál kell kérelmezni az őstermelői jogviszonyt is, és a hivatalos mezőgazdasági termésbecslést is a kollegáink készítik. Emellett egyéb területeken is próbáljuk segíteni a tagjainkat, sőt, akár a teljes magyar lakosságot: most már több mint 5 éve működtetjük a hazai jégkarmérés-kló rendszert, vagy 2022-ben itthon a szakma által legsikeresebbnek választott fogyasztásöztönző kampány az „Európai Friss Kalandok” volt, ami a gyerekek körében népszerűsíti a zöldség-gyümölcs fogyasztást.

3. Miképp jelenik meg a Kamara által képviselt területeken a közbeszerzési kötelezettség, és tapasztalatai szerint ezen beszerzések kapcsán melyek a leginkább aktuális kérdések?

Tagjaink eredményes és sikeres gazdálkodása teremti meg a társadalmi, gazdasági és környezeti szempontból fenntartható vidék alapjait. Ennek megfelelően tevékenységünkkel hozzájárulunk ahhoz, hogy az agrárgazdaság szereplőinek önbecsülése és társadalmi elismertsége erősödjön. Ösztönözzük tagjainkat, hogy etikus és fenntartható gazdálkodással óvják természeti értékeinket, különös tekintettel a tevékenységük alapját adó termőföldre. Feladatunknak tekintjük, hogy az ágazat helyzetét ismerve, arról valós képet mutatva segítsük tagjainkat abban, hogy szakmai tevékenységük felzárkózhasson a világ élvonalához. Ez teremt alapot arra, hogy munkájuk tartósan jövedelmező, így sikeres legyen.

A jövedelmezőség alapja lehet, hogy tagjaink egyes közbeszerzési eljárások alkalmával sikeres ajánlatadók legyenek, az eredményes eljárást követő szerződéses együttműködés során pedig jól működjenek. Azon túlmenően, hogy az egyes közbeszerzési eljárások ajánlatkérői előkészítése során a Nemzeti Agrárgazdasági Kamra által üzemeltetett piaci és árinformációs rendszer alapja lehet a becsült érték meghatározásának, a kamarai tagság alkalmassági követelmény lehet, melynek igazolása szintén a NAK hatáskörébe tartozik. A Kamara a közbeszerzések során felmerülő előzetes vitarendezési és jogorvoslati eljárások alkalmával is állást foglalhat, amennyiben az érintett eljárás a kamarai tagság tevékenységét érinti.

A jelenlegi legaktuálisabb kérdések, hogy a folyamatosan változó piaci környezetben a mezőgazdasági ágazatból származó termékek (elsősorban élelmiszerek) beszerzésére vonatkozó eljárások előkészítéséhez és az ajánlatok értékeléséhez megfelelő és hiteles adatokat biztosítsunk az ajánlatkérők számára. Természetesen a nyilvános piaci és árinformációk alátámaszthatják az indokolatlanul alacsony áron történő ajánlatok kizárását, ezáltal is hangsúlyt fektetve a megfelelő minőségű termékek beszerzésére.

Tagjainkat segítjük, hogy a korábban közbeszerzési eljárás nyerteseként megkötött szerződéseik teljesíthetősége ne kerüljön veszélybe, vagy ellehetetlenülés esetén milyen módon rendezhetőek a vitás kérdések

4. A vidékfejlesztés szakpolitikai jelentősége az ezredforduló óta egyaránt növekszik az Európai Unióban és Magyarországon is. Milyen kihívások előtt áll jelenleg ez a terület, és hogyan értékeli a hazai helyzetet?

Azzal, hogy Magyarország 2004-ben belépett az Európai Unióba alapvetően megváltozott a mezőgazdaság és a vidékfejlesztés szabályozási környezete. Ezek ugyanis az EU-ban közösségi politikák, így a tagországok nem önállóan döntenek ezen kérdésekben, hanem közösségi szabályok figyelembevételével, még akkor is ha saját pénzüket költik. A magyar agrárgazdaságnak – beleértve a feldolgozást is – volt néhány nem túl jó éve a csatlakozást követően, de az elmúlt másfél évtizedben – a tavalyi rendkívüli aszályt leszámítva – szép fejlődést mutat az ágazat. Ez részben nyilvánvalóan a Közös Agrárpolitika keretében érkező támogatásoknak és az

egységes belső piacnak is köszönhető. Tehát az uniós tagságunkból fakadó előnyök segítik hazánk gazdasági fejlődését, de az elmúlt években megjelenő uniós tendenciákkal komoly problémáink vannak, és ezeknek rendszeresen hangot is szoktunk adni.

Mind az agrárpolitika, mind a vidékfejlesztés olyan irányba tolódik, ami nem a vidéken élőknek és gazdálkodóknak az érdekeit szolgálja. A szakmánkhoz nem értő, városban élő, a természetet csak természetfilmekből megismerő emberek szeretnék meghatározni, hogy mi mit csináljunk, és hogyan éljünk a falvainkban és termőföldjeinken. Ez a legnagyobb kihívás, amivel mostanában szembesülünk. Mindannyian fenntartható, környezetbarát módon szeretnénk élni, és végezni a tevékenységünket. Azt is értjük, hogy ehhez néha változtatni kell a gyakorlatainkon, de az, hogy valaki aki legfeljebb csak kirándulni járt erdőben mondja meg egy erdésznek, hogy mit csináljon, nem elfogadható. Mindenki szeretné csökkenteni a növényvédő szerek használatát, de az, hogy politikai haszonyszerzésből mindenfajta vizsgálat nélkül kinyilvánítja az Európai Bizottság, hogy 50-80 százalékkal csökkentsük ezek felhasználását, olyan mintha azt mondanánk a kórházaknak, hogy gyógyítsatok meg ugyanannyi embert, de csak fele annyi gyógyszert használhattok. A fenntarthatóságnak az is feltétele, hogy azok az emberek, akik ezzel foglalkoznak, képesek legyenek ebből megélni, és képesek legyenek a szabályokat betartani. Ezért küzdünk, szerencsére ebben a küzdelemben a jelenlegi kormányzat a szövetségesünk. 2021 elején javaslatunkra nemzeti költségvetésből megemelte azokat a forrásokat, amiket arra használunk fel, hogy ennek az új „zöld” világnak megfeleljünk. De még így is komoly vitáink vannak a „haladó” nyugat-európaiakkal, ahol sajnos egy egyre szélesebb kör az állattenyésztést jelölte ki főbűnösnek a klímaváltozásért. Ez egyébként semmilyen tudományos adattal nem alátámasztható, de láthatóan ez inkább egy hitvita. Mi a józan gondolkodás talaján állva a következő években szeretnénk az egész társadalom számára érthetővé tenni, hogy az európai és benne magyar agrárgazdaság az egész világon a leginkább fenntartható módon végzi a tevékenységét, ezért nem a leépítésére van szükség, hanem a közösen meghatározott célok mentén történő fejlesztésére.

5. Mik a tapasztalatai a beszerzések kapcsán a fenntarthatósági (zöld, szociális és innovatív) szempontok érvényesítésével kapcsolatban, tud példát említeni olyan eredményesen lefolytatott közbeszerzési eljárásra, ahol már fenntarthatósági megfontolásokat is figyelembe vettek?

A Nemzeti Agrárgazdasági Kamra, mint ajánlatkérő számára fontos a fenntarthatósági szempontok figyelembevétele, kiemelt módon a környezetvédelemhez kapcsolódó kritériumok meghatározásában. Azon eljárásaink során, ahol környezetvédelmi szempontok érvényesíthetőek, ott pozitívan értékeljük azon szolgáltatókat és szolgáltatásokat, melyek a fenntarthatóságra komoly hangsúlyt fektetnek. Legjobb példa rá a higiéniai és takarítási szolgáltatások esetében a környezetbarát anyagok felhasználásának pozitív értékelése.

6. Ön a Nemzeti Agrárgazdasági Kamara gazdasági főigazgató-helyettese. Miben látja annak értékeit, hogy munkájában az agráriumhoz kötődően tevékenykedik?

Az agrárium nemzetstratégiai jelentőségű ágazat, hazánkban tradicionálisan meghatározó szerepe van, amit a koronavírus-járvány alatti élelmiszer-ellátás biztosításakor még többen megtapasztalhattak. A kamara közel négyszázezer tagja érdekeit képviseli, összhangban a társadalmi igényekkel. Hazánk természeti adottságaira és a magyar agrártudásra, hagyományokra építve nemzetközi kitekintésben is tovább kell erősítsük a honi agráriumot. Kiváltságosnak tartom azt, hogy ebben, az ezt támogató országos szervezet munkájában évek óta részt vehetek.

A KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG LEGFRISSEBB ÁLLÁSFOGLALÁSAI

Dr. Vén Gergely, vezető jogi tanácsadó, Közbeszerzési Hatóság
DOI: 10.37371/KEP.2023.5.2

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

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

1. kérdés

Az ajánlatkérőnél építési tárgyú közbeszerzési eljárás van folyamatban. Az egyik ajánlattevő által benyújtott referencia-igazolás valóságtartalmának megállapítása érdekében az ajánlatkérő kérte benyújtani a referencia tényét, adatait igazoló építési napló másolatát. Az elvileg 2019-ben készült papír alapú építési naplókra – az ajánlattevő elismert nyilatkozata alapján – utólag egy munkavállaló pecsétet (pecsétet) helyezt el 2023-ban, éppen az iratbenyújtás szükségessége okán. A benyújtott irat, amely tehát elvileg 2019-ben készült, 2023-ban „felülbélyegzésre” került, egy olyan pecséttel, amelyen található adatok (bankszámlaszám) a napló lezárásának idején még nem létező adatok voltak. Az ajánlattevő nyilatkozatában elismerte, „emberi hibaként” jellemezve a felülpecsételést. A fentiek alapján megállapítható-e a Kbt. 62. § (1) bekezdés i) pontja szerinti kizáró ok fennállása?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint önmagában az építési napló hibája, az építési naplóval kapcsolatos jogsértés még nem

vonja maga után automatikusan ezen kizáró ok fennállását.

A Kbt. 62. § (1) bekezdés i) pontja az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„Az eljárásban nem lehet ajánlattevő, részvételre jelentkező, alvállalkozó, és nem vehet részt alkalmasság igazolásában olyan gazdasági szereplő, aki

i) az adott eljárásban előírt adatszolgáltatási kötelezettség teljesítése során a valóságnak nem megfelelő adatot szolgáltat (a továbbiakban: hamis adat), illetve hamis adatot tartalmazó nyilatkozatot tesz, vagy a közbeszerzési eljárásban előzetes igazolásként benyújtott nyilatkozata ellenére nem tud eleget tenni az alkalmasságot, a kizáró okokat vagy a 82. § (5) bekezdése szerinti kritériumokat érintő igazolási kötelezettségének (a továbbiakban együtt: hamis nyilatkozat), amennyiben

ia) a hamis adat vagy nyilatkozat érdemben befolyásolja az ajánlatkérőnek a kizárásra, az alkalmasság fennállására, az ajánlat műszaki leírásnak való megfelelésére vagy az ajánlatok értékelésére vonatkozó döntését, és

ib) a gazdasági szereplő szándékosan szolgáltatott hamis adatot vagy tett hamis nyilatkozatot, vagy az adott helyzetben általában elvárható gondosság mellett egyértelműen fel kellett volna ismernie, hogy az általa szolgáltatott adat a valóságnak, illetve nyilatkozata a rendelkezésére álló igazolások tartalmának nem felel meg;”

Az ajánlattevő referencia-igazolásának alátámasztása az igazolási kötelezettsége körében merült fel. Az igazolás az ajánlattevő alkalmasságának megalapozása érdekében szükséges. Annak ajánlatkérői bizonyítása, hogy egy adat – vagy az azt tartalmazó nyilatkozat – tartalma nem felel meg a valóságnak, nem alapulhat feltételezésen, és ezen feltételezésből levont következtetésen. Ezen feltétel bizonyítottsága hiányában a kizárásról döntés nem hozható. Jelen esetben az állapítható meg,

hogyan az ajánlattevő által benyújtott egyik alátámasztó dokumentum – az építési napló – valószínűsíthetően a rá vonatkozó jogszabályoknak nem felel meg, mely hiba fennállásáért egyértelműen az ajánlattevő felelős, melyet az ajánlattevő el is ismert.

A közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról szóló 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet [a továbbiakban: 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet] 22. § (3) bekezdése az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„A 21. § (2) bekezdés a) pontjának esetét a Kbt. Második Része szerint lefolytatott közbeszerzési eljárásban a szerződést kötő másik fél által adott igazolással kell igazolni. Az igazolásban meg kell adni legalább az építési beruházás tárgyát, valamint mennyiségét vagy az ellenszolgáltatás összegét, a teljesítés idejét (kezdő és befejező időpontját) és helyét, továbbá nyilatkozni kell arról, hogy a teljesítés az előírásoknak és a szerződésnek megfelelően történt-e. Ajánlatkérő a referencia igazolás tartalmi elemei között jogosult előírni az alkalmasság megállapításához szükséges további adat megadását is.”

A 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 23. §-a alapján a Kbt. Harmadik része szerinti építési beruházás tárgyú közbeszerzési eljárásokban is a 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 22. § (3) bekezdésében foglaltak szerint kell az alkalmasságot igazolni. Ezen igazolás hamis voltának kell egyértelműen lennie. Az a tény, hogy az építési napló – akár súlyos – hibában szenved, csak akkor vezet a Kbt. 62. § (1) bekezdés i) pontja szerinti kizáró okhoz, ha egyértelműen megállapítható ebből a logikai összefüggés az építési napló hibája és a referencia-igazolás hamis volta között. A levelében foglalt adatokból nem állapítható meg, hogy a referencia-igazolásban foglaltak nem felelnek meg a valóságnak. Ennek megállapíthatósága valószínűsíthetően további vizsgálatot igényel az ajánlatkérő részéről, akár a Kbt. 69. § (13) bekezdésének alkalmazásával.

2. kérdés

Van-e a Kbt. alapján olyan „kizárólagossági” rendelkezés a kapacitást nyújtó szervezet tevékenységét illetően, amely korlátozná, hogy a szerződés teljesítésének időtartama alatt az alkalmassági követelményben előírt feladat teljesítésére az ajánlatban megjelölt kapacitást nyújtó gazdasági szereplő/alvállalkozó mellett a nyertes ajánlattevő további alvállalkozót

vehessen igénybe ugyanazon feladatra vonatkozóan, amennyiben az fogalmilag és észszerűségi alapon (pl. mennyiségi alapon) egyébként osztható feladat?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint a Kbt. 138. § (2) bekezdése csupán azt a kötelezettséget tartalmazza, hogy az alkalmasság igazolásában részt vett gazdasági szereplő, aki a szakembert vagy a referenciát igazolja, kerüljön bevonásra a teljesítésbe. A Kbt. 138. § (3) bekezdésének első mondata szerint ajánlatkérői korlátozás nem, törvényi korlátozás azonban érvényesülhet, így az ajánlattevő olyan feladat tekintetében, amelyet az alkalmasság igazolására bevont gazdasági szereplő is ellát, abban a körben, amely az alkalmasságának igazolása tekintetében relevanciával bír, kizárólag a Kbt. 65. § (9) bekezdése szerinti korlátozással vonhat be alvállalkozót. Ekkor az új alvállalkozó bevonásával nem állhat elő olyan helyzet, hogy kapacitást biztosító szakemberének szaktudása, szakmai tapasztalata, vagy a gazdasági szereplőnek a referenciával megszerzett szakmai tapasztalata már nem érvényesül kellő mértékben.

A Kbt. 138. § (2) bekezdése az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

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

Ezek között a korlátozások között nem található olyan, amely kizárná, hogy az ajánlattevő olyan feladatra is

bevonhasson alvállalkozót, amely tekintetében az alkalmasság igazolásaképpen egy bizonyos gazdasági szereplőt és annak igazolásait mutatta be a közbeszerzési eljárás során. A Kbt. 138. § (3) bekezdésének első mondata szerint továbbá az ajánlatkérő nem korlátozhatja az ajánlattevő jogosultságát alvállalkozó bevonására, csak akkor, ha az eljárás során a Kbt. 65. § (10) bekezdése szerinti lehetőséggel élt. Ez azonban mégsem jelenti azt, hogy az ajánlattevőnek korlátlan jogosultsága van az alvállalkozó bevonására, csupán azt, hogy az ajánlatkérő ezt nem korlátozhatja. Egyéb – a Kbt.-ben foglalt – korlátozás érvényesül ebben az esetben. A Kbt. 65. § (9) bekezdése az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„Az e törvény végrehajtási rendeletében foglaltak szerint előírt, szakemberek – azok végzettségére, képzettségére – rendelkezésre állására vonatkozó követelmény, valamint a releváns szakmai tapasztalatot igazoló referenciákra vonatkozó követelmény teljesítésének igazolására a gazdasági szereplő csak akkor veheti igénybe más szervezet kapacitásait, ha az adott szervezet olyan mértékben részt vesz a szerződés, vagy a szerződés azon részének teljesítésében, amelyhez e kapacitásokra szükség van, amely – az ajánlattevő saját kapacitásával együtt – biztosítja az alkalmassági követelményben elvárt szaktudás, illetve szakmai tapasztalat érvényesülését a teljesítésben. Az (1) bekezdés c) pontja szerinti követelmény igazolására akkor vehető igénybe más szervezet kapacitása, ha az adott szervezet valósítja meg azt a feladatot, amelyre vonatkozóan a nyilvántartásban szereplés, szervezeti tagság vagy engedéllyel rendelkező kötelezettsége fennáll. A (7) bekezdés szerint csatolandó kötelezettségvállalásnak ezt kell alátámasztania. A (7) bekezdés szerinti kötelezettségvállalásnak a referenciákra vonatkozó követelmény teljesítését igazoló más szervezet tekintetében azt kell alátámasztania, hogy ez a szervezet ténylegesen részt vesz a szerződés teljesítésében, az ajánlatkérő a szerződés teljesítése során ellenőrzi, hogy a teljesítésbe történő bevonás mértéke e bekezdésekben foglaltaknak megfelel.”

Amennyiben az ajánlattevő az ajánlatban a Kbt. 65. § (7) bekezdése szerint megjelölt szakember, vagy a referenciákra vonatkozó követelmény teljesítését igazoló gazdasági szereplő feladatával megegyező feladatra von be alvállalkozót, akkor figyelemmel kell lennie arra, hogy az ne eredményezzen olyan helyzetet, amely összeegyeztethetetlen a kapacitást biztosító szervezet (szak-

ember) Kbt. 65. § (7) bekezdése szerinti kötelezettségvállalásával. A kapacitást biztosító szervezet kötelezettségvállalásának azt is alá kell támasztania, hogy a szakember szaktudása, szakmai tapasztalata, vagy a gazdasági szereplő referenciával megszerzett szakmai tapasztalat kellő mértékben érvényesül majd a teljesítésben. Ezen kötelezettségvállalásnak a teljesítés során is érvényesülnie kell, és maga az ajánlatkérő is köteles a szerződésbe olyan rendelkezéseket beépíteni, amelyek az alkalmassági követelménnyel összefüggő feladatokról, illetve annak ajánlatkérő általi ellenőrzéséről szólnak. Ellenkező esetben az ajánlatkérő meg sem követelhetné az alkalmassági követelmények között a gazdasági szereplő vagy a szakember által igazolt szaktudást, szakmai tapasztalatot, referenciát, hiszen ebben az esetben megsértené a Kbt. 65. § (3) bekezdését. Az új alvállalkozó bevonásával tehát nem állhat elő olyan helyzet, hogy kapacitást biztosító szakemberének szaktudása, szakmai tapasztalata, vagy a gazdasági szereplőnek a referenciával megszerzett szakmai tapasztalata már nem érvényesül kellő mértékben.

3. kérdés

Abban az esetben, ha egy a Kbt. 5. § (1) bekezdés alá nem tartozó, Kbt. 7. § szerinti közszolgáltató ajánlatkérő 75% intenzitást meghaladó állami támogatás finanszírozásával valósít meg – a közbeszerzési értékhatárt meghaladó értékű és mélyépítési kivitelezési munkát tartalmazó – beszerzést, akkor minden esetben a Kbt. 5. § (2) bekezdés szerinti ajánlatkérőként köteles-e az ajánlatkérői minőségét meghatározni az adott beszerzés során vagy dönthet-e úgy, hogy ezt a beszerzést 7. § szerinti közszolgáltató ajánlatkérőként folytatja le (függetlenül attól, hogy a Kbt. 5. § (2) bekezdés feltételei fennállnak)?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint amennyiben az adott támogatás – az egyébként Kbt. 7. § szerinti közszolgáltatónak minősülő – támogatott szervezet közszolgáltatói tevékenységére irányul, akkor a támogatott szervezet a Kbt. 7. §-a szerinti közszolgáltatónak minősül, és a közszolgáltatói közbeszerzésekre irányadó szabályok szerint köteles eljárni, amennyiben pedig más tevékenységre, akkor a Kbt. 5. § (2) bekezdése alapján a Kbt. általános szabályait köteles alkalmazni. Azt, hogy melyik eljárásrendet köteles az ajánlatkérő alkalmazni, a beszerzés tárgya és nem az ajánlatkérő döntése határozza meg.

A Kbt. 5. § (2) bekezdése az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„A támogatásból megvalósuló beszerzés vonatkozásában közbeszerzési eljárás lefolytatására kötelezett az az (1) bekezdés hatálya alá nem tartozó szervezet vagy személy, amelynek uniós közbeszerzési értékhatárokat elérő vagy meghaladó becsült értékű beszerzését többségi részben, uniós értékhatárokat el nem érő, de a nemzeti közbeszerzési értékhatárokat elérő vagy meghaladó becsült értékű beszerzését 75%-ot meghaladó mértékben az (1) bekezdésben meghatározott egy vagy több szervezet vagy személy közvetlenül támogatja, feltéve, hogy a beszerzés tárgya

- a) olyan építési beruházás, amely az 1. melléklet szerinti mélyépítési tevékenységet foglal magában,
- b) olyan építési beruházás, amely kórház, sportlétesítmény, szabadidős és szórakoztató létesítmény, iskola, felsőoktatási épület vagy közigazgatási rendeltetésű épület építési munkáit foglalja magában, vagy
- c) olyan szolgáltatás megrendelése, amely az a) vagy a b) pont szerinti építési beruházáshoz kapcsolódik.”

A Kbt. 7. § (1) bekezdése az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„E törvény alkalmazásában – a közszolgáltató tevékenységének biztosítása céljából lefolytatott beszerzése során – közszolgáltató ajánlatkérő az a gazdálkodó szervezet, amely nem tartozik az 5. § (1) bekezdésében meghatározott szervezetek körébe, és amely a 6. § (1)-(2) bekezdésében meghatározott valamely közszolgáltató tevékenységet folytatja vagy ilyen tevékenység folytatása céljából hozták létre, feltéve, hogy felette az 5. § (1) bekezdésében meghatározott egy vagy több szervezet közvetlenül vagy közvetetten meghatározó befolyást képes gyakorolni.”

A Kbt. 21. § (4) bekezdése az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„A közszolgáltatói szerződés megkötésére irányuló közbeszerzési eljárás sajátos, e törvénytől eltérő szabályait külön jogszabály határozza meg. E törvényt a közszolgáltatói szerződés megkötésére irányuló közbeszerzési eljárás során a külön jogszabályban foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. A 6. § szerinti ajánlatkérő a közszolgáltató tevékenységének biztosítása céljától eltérő célból lefolytatott beszerzése során e törvény általános szabályai szerint jár el.”

Tehát amennyiben az ajánlatkérőnek közszolgáltatói szerződést kell kötnie, akkor a Kbt. 21. § (4) bekezdése alapján a közszolgáltatók közbeszerzéseire vonatkozó sajátos közbeszerzési szabályokról szóló 307/2015. (X. 27.) Korm. rendelet [a továbbiakban: 307/2015. (X. 27.) Korm. rendelet] szabályai szerint kell eljárnia. Ez nem függ az ajánlatkérő döntésétől, amennyiben a tárgyánál fogva közszolgáltatói szerződés megkötése szükséges, akkor az ajánlatkérő kizárólag a 307/2015. (X. 27.) Korm. rendelet szabályai alapján köteles eljárni, függetlenül attól, hogy a szerződést 75%-ot meghaladó állami támogatással finanszírozzák és a tárgya mélyépítési beruházásnak is minősül.

Amennyiben a kérdésében szereplő, megkötni kívánt szerződés nem minősül közszolgáltatói szerződésnek, akkor merülhet fel a támogatás intenzitásánál és a szerződés tárgyánál fogva a Kbt. 5. § (2) bekezdése alkalmazásának szükségessége.

Amennyiben továbbá az ajánlatkérő beszerzési igénye részben olyan elemeket tartalmaz, amelyek közszolgáltatói tevékenységnek minősülnek, más elemei viszont nem, akkor a Kbt. 22. § (5)-(6) bekezdésében foglaltak az irányadók:

„(5) Ha a közszolgáltató ajánlatkérő által kötött szerződés az ajánlatkérő valamely e törvény szerinti közszolgáltató tevékenységének folytatása és egyben azon kívüli tevékenységének folytatása céljából is szükséges, az ajánlatkérő dönthet úgy, hogy

- a) a beszerzés egyes elemeire külön szerződéseket köt, ilyenkor az egyes szerződések megkötésére az adott szerződésre irányadó szabályokat kell alkalmazni, vagy
- b) egy szerződést köt, amely esetben a szerződés elsődleges célját jelentő tevékenységre irányadó szabályokat kell a szerződés megkötésére alkalmazni.

Az e bekezdés szerinti választás nem irányulhat e törvény alkalmazásának mellőzésére.

(6) Ha az (5) bekezdés b) pontja szerinti esetben nem állapítható meg, hogy a közbeszerzés elsődlegesen mely tevékenység ellátásához szükséges

- a) a közbeszerzési eljárás e törvény szerinti általános eljárási szabályait (Második vagy Harmadik Rész) kell alkalmazni, ha a közbeszerzési szerződés valamely része a Második vagy Harmadik Rész hatálya alá tartozik, más része esetében pedig a 21. § (4) bekezdés szerinti külön jogszabály lenne alkalmazandó;

b) a közszolgáltató ajánlatkérő a 21. § (4) bekezdése szerinti külön jogszabály alkalmazásával köteles eljárni, ha a beszerzés valamely része esetében a 21. § (4) bekezdése szerinti külön jogszabályt kell alkalmazni, azonban a szerződésnek a közszolgáltató tevékenységének folytatásától eltérő célra irányuló részére a Negyedik Rész lenne alkalmazandó;

c) a közszolgáltató ajánlatkérő a 21. § (4) bekezdése szerinti külön jogszabály alkalmazásával köteles eljárni, ha a szerződés valamely része esetében a 21. § (4) bekezdése szerinti külön jogszabály alkalmazandó, azonban a szerződésnek az ajánlatkérő közszolgáltató tevékenységének folytatásától eltérő célra irányuló része nem tartozik e törvény hatálya alá;

d) építési vagy szolgáltatási koncesszió esetén a Negyedik Részt az 5. § (1) bekezdése szerinti – nem közszolgáltató ajánlatkérőként eljáró – ajánlatkérőkre vonatkozó szabályok szerint kell alkalmazni, ha a koncesszió valamely része tekintetében a közszolgáltató ajánlatkérőkre, valamely része tekintetében pedig az 5. § (1) bekezdés szerinti – nem közszolgáltató ajánlatkérőként eljáró – ajánlatkérőkre vonatkozó szabályok lennének alkalmazandóak;

e) a közbeszerzési eljárás e törvény szerinti általános eljárási szabályait (Második vagy Harmadik Rész) kell alkalmazni, ha a szerződésnek az ajánlatkérő közszolgáltató tevékenységének folytatását szolgáló részére a Negyedik Rész, a szerződésnek az ajánlatkérő közszolgáltató tevékenységének folytatásától eltérő célra irányuló részére a Második vagy Harmadik Rész lenne alkalmazandó;

f) a Negyedik Részben foglalt szabályok szerint kell eljárni, ha a szerződésnek a közszolgáltató ajánlatkérő közszolgáltató tevékenységének folytatását szolgáló részére a Negyedik Rész lenne alkalmazandó, míg a szerződésnek az ajánlatkérő közszolgáltató tevékenységének folytatásától eltérő célra irányuló része nem tartozik e törvény hatálya alá.”

4. kérdés

Amennyiben egy a Kbt. 5. § (1) bekezdése alá nem tartozó, Kbt. 7. § szerinti közszolgáltató ajánlatkérő – Kbt. értékhatárt meghaladó értékű és mélyépítési kivitelezési munkára irányuló – 75% intenzitást meghaladó állami támogatás finanszírozásával valósít meg a Kbt. 5. § (2) bekezdés szerinti beszerzést,

akkor élhet-e a Kbt. 12. §-a szerinti ún. közszolgáltatói in-house kivételi szabály alkalmazásának eszközével?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint amennyiben az ajánlatkérő a Kbt. 5. § (2) bekezdése szerinti és nem a Kbt. 7. §-a szerinti közszolgáltatói szerződés megkötésére irányuló közbeszerzési eljárást folytat le, akkor nem alkalmazhatja a közszolgáltató ajánlatkérőkre vonatkozó, Kbt. 10-13. § szerinti kivételeket.

A 3. kérdésre adott válaszban kifejtésre került, hogy az ajánlatkérőnek akkor áll módjában, illetve akkor köteles a Kbt. 5. § (2) bekezdése alapján közbeszerzési eljárást lefolytatni, ha nem közszolgáltatói szerződést köt. Ebből viszont az is következik, hogy a közszolgáltatói szerződésekre vonatkozó kivételek – így a Kbt. 12. §-a szerinti is – erre az eljárásra nem vonatkozhatnak.

Természetesen abban az esetben, ha az ajánlatkérő a Kbt. 7. § szerinti közszolgáltatói szerződést kíván kötni, akkor alkalmazhatók a Kbt. 10-13. §-a szerinti kivételek, függetlenül a szerződéshez nyújtott támogatás mértékétől.

5. kérdés

A Kbt. 5. § (2) bekezdés a) pontját – amennyiben a támogatási mérték a rendelkezés szerinti – abban az esetben kell-e alkalmazni, ha az építési beruházás az 1. melléklet szerinti mélyépítési tevékenységekre vonatkozik, azaz az alábbi mélyépítési tevékenységekre, valamennyi építménytípus építése esetén:

- hidak – az autópályahidakat is beleértve – viaduktok, alagutak és aluljárók,*
- nagy távolságú csővezetékek, távokzlési és villamosvezetékek,*
- városi csővezetékek, városi távokzlési és villamosvezetékek,*
- kiegészítő városi munkák,*
- előre gyártott szerkezetek helyszíni összeszerelése és felállítása?*

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint a mélyépítési munkákra nincsen általánosan meghatározott jogszabályi definíció. A Kbt. 1. melléklet 45.21. alcsoportjához tartozó mélyépítési tevékenységeken kívül egyéb, az 1. mellékletben szereplő tevékenység is minősülhet mélyépítésnek. Abban a kérdésben, hogy az adott tevékenység mélyépítési tevékenységnek minősül-e, vagy sem, a tevékenység tényleges jellege a döntő szempont, amelyről a Kbt. 27.

§ (3)-(4) bekezdése, illetve az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet [a továbbiakban: 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet] 4. §-a szerinti szakembernek kell állást foglalnia.

Mivel a Kbt. és más jogszabályok sem tartalmaznak meghatározást arról, hogy mi tekinthető pontosan mélyépítési beruházásnak, ezért e kifejezést a magyar nyelv által felruházott jelentéssel kell használni. Ezért annak eldöntése érdekében, hogy egy beruházás építési beruházás-e, azon belül mélyépítés-e vagy sem, az ebben járatos szakembereknek kell állást foglalniuk. Az is elmondható, hogy a Kbt. 1. mellékletének 45.21. alcsoportján kívül is található mélyépítési tevékenységet képviselő munkák, például a 45.23. alcsoportban található útépítési vagy a 45.24. alcsoportban található vízi létesítmény építési munkák. Arra is fontos felhívni a figyelmet, hogy amikor egy közbeszerzés több tárgyat is érint, például egy új ház megépítésénél a ház alapozása, a ház működését szolgáló földfelszín alatti közműépítések mélyépítési munkának minősülnek ugyan, de a házépítés maga magasépítésnek minősül, és a beruházás fő tárgya sem mélyépítési munka lesz, mivel a mélyépítés azt a célt szolgálja, hogy a magasépítési beruházás során megvalósítandó építmény használható legyen [Kbt. 23. § (1)-(2) bekezdés]. Ellenben, ha a mélyépítési munkákat önállóan végzik, azok nem kapcsolódnak magasépítéshez, vagy egy már korábban megépített építményhez utólag építenek közműveket mélyépítési munkákkal, akkor maga az építési beruházás is mélyépítésnek fog minősülni.

Lehetséges olyan helyzet is, hogy bár az építési beruházás tartalmaz magasépítési munkákat is, a fő tárgya mélyépítés. A Kbt. 23. § (1) bekezdése az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„E § rendelkezéseit akkor kell alkalmazni, ha – a 22. §-ban foglalt eseteken kívül – egy beszerzés különböző elemeire eltérő jogi szabályozás vonatkozik – akár olyan módon, hogy e törvény alapján eltérő szabályok alkalmazandóak, akár olyan módon, hogy a beszerzés részben nem tartozik e törvény hatálya alá. A közszolgáltató ajánlatkérők esetében e § rendelkezései akkor alkalmazandóak, ha a beszerzés eltérő jogi szabályozás alá tartozó elemei egyaránt az ajánlatkérő közszolgáltató tevékenysége folytatásának célját szolgálják.”

A Kbt. 23. § (2) bekezdése szerint, ha a beszerzés különböző elemei objektíve nem szétválaszthatóak, és szükségszerűen egy szerződés tárgyát képezik, a szerződés megkötésére alkalmazandó szabályokat a beszerzés fő tárgya határozza meg. Ebben az esetben, ha a mélyépítés minősül a beszerzés fő tárgyának, akkor az ajánlatkérőnek a Kbt. 5. § (2) bekezdése alapján közbeszerzési eljárást kell lefolytatnia, ha a támogatás intenzitása eléri az ott meghatározott mértéket.

A Kbt. 23. § (4) bekezdése szerint, ha a beszerzés különböző elemei objektíve szétválaszthatóak, és az ajánlatkérő a beszerzés egyes elemeire külön szerződéseket köt, az egyes szerződések megkötésére az adott szerződés tárgyának megfelelő szabályokat kell alkalmazni. Így például, ha egy beszerzés magasépítést és mélyépítést tartalmazó elemei szétválaszthatók, és az ajánlatkérő mindegyikük tekintetében külön-külön szerződést köt, akkor ezen szerződések tárgya és a támogatás intenzitása szerint külön-külön kell vizsgálni a közbeszerzési kötelezettség fennállását.

Arra az esetre nézve, ha a beszerzés egyes elemei – melyek között található olyan, amely nem tartozik a Kbt. hatálya alá – szétválaszthatók ugyan, de az ajánlatkérő mégis egyetlen szerződést kíván kötni, a Kbt. 23. § (5) bekezdése alapján a Kbt. 23. § (6)-(8) bekezdései alkalmazandók.

6. kérdés

A Kbt. 5. § (2) bekezdés a) pontja alapján – amennyiben a támogatási mérték a rendelkezés szerinti – szükséges-e az ajánlatkérőnek közbeszerzési eljárást lefolytatnia egy olyan zöldmezős, új épület (óvoda) építésére vonatkozó építési beruházás során, amely szükségszerűen tartalmaz mélyépítési munkákat, pl. szennyvízelvezetés, csatornázás, de az építési beruházás jellegénél fogva nem mélyépítésre, hanem magasépítésre vonatkozik, és nem tartalmazza az előző kérdésben foglalt mélyépítési munkákat. A tervezett zöldmezős beruházás beruházási értékének várhatóan mindössze 10%-át teszik ki az építési szakma szerint mélyépítési munkaként értelmezett alábbi feladatok:

- közmű építés: vízépítés, csapadék csatorna és szennyvíz csatorna kivitelezése, erőszármú közmű fejlesztés (telken belül és kívül is épül)
- földalatti tűzvíz tározó építése
- út- és parkolóépítés
- támfalépítés.

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint szerint annak megítélésekor, hogy egy építési beruházás mélyépítésnek minősül-e, a tevékenység tényleges jellege a döntő szempont. Ha a közbeszerzés több tárgyat is érint és ezek közül a mélyépítés azt a célt szolgálja, hogy a magasépítési beruházás során megvalósítandó építmény használható legyen, akkor a magasépítés minősül a beruházás fő tárgyának.

Amennyiben továbbá a beruházás tárgya olyan magasépítési beruházás, amely óvoda építésére irányul, akkor a beszerzés nem tartozik a Kbt. 5. § (2) bekezdés b) és c) pontjának a hatálya alá sem.

A Kbt. 23. § (1) és (2) bekezdése az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„(1) E § rendelkezéseit akkor kell alkalmazni, ha – a 22. §-ban foglalt eseteken kívül – egy beszerzés különböző elemeire eltérő jogi szabályozás vonatkozik – akár olyan módon, hogy e törvény alapján eltérő szabályok alkalmazandóak, akár olyan módon, hogy a beszerzés részben nem tartozik e törvény hatálya alá. A közszolgáltató ajánlatkérők esetében e § rendelkezései akkor alkalmazandóak, ha a beszerzés eltérő jogi szabályozás alá tartozó elemei egyaránt az ajánlatkérő közszolgáltató tevékenysége folytatásának célját szolgálják.

(2) Ha a beszerzés különböző elemei objektíve nem szétválaszthatóak, és szükségszerűen egy szerződés tárgyát képezik, a szerződés megkötésére alkalmazandó szabályokat a beszerzés fő tárgya határozza meg.”

Ha a beszerzés magasépítésből és a magasépítés során létrejött építmény használhatóvá tételét szolgáló mélyépítési beruházásból (például csatornaépítés) áll, akkor a beszerzés fő tárgya magasépítés lesz (lásd az 5. kérdésre adott választ). Továbbá ebben a kérdésben is a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 4. §-a szerinti szakembernek kell állást foglalnia (szintén lásd az 5. kérdésre adott választ).

A Kbt. 5. § (2) bekezdése az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„A támogatásból megvalósuló beszerzés vonatkozásában közbeszerzési eljárás lefolytatására kötelezett az az (1) bekezdés hatálya alá nem tartozó szervezet vagy személy, amelynek uniós közbeszerzési értékhatárokat elérő vagy meghaladó becsült értékű beszerzését többségi részben, uniós értékhatárokat el nem érő, de a nem-

zeti közbeszerzési értékhatárokat elérő vagy meghaladó becsült értékű beszerzését 75%-ot meghaladó mértékben az (1) bekezdésben meghatározott egy vagy több szervezet vagy személy közvetlenül támogatja, feltéve, hogy a beszerzés tárgya

a) olyan építési beruházás, amely az 1. melléklet szerinti mélyépítési tevékenységet foglal magában,

b) olyan építési beruházás, amely kórház, sportlétesítmény, szabadidős és szórakoztató létesítmény, iskola, felsőoktatási épület vagy közigazgatási rendeltetésű épület építési munkáit foglalja magában, vagy

c) olyan szolgáltatás megrendelése, amely az a) vagy a b) pont szerinti építési beruházáshoz kapcsolódik.”

Az óvoda építése valószínűsíthetően nem minősül mélyépítési tevékenységnek. Az óvoda építése ugyanakkor nem minősül kórház, sportlétesítmény, szabadidős és szórakoztató létesítmény, iskola, felsőoktatási épület vagy közigazgatási rendeltetésű épület építésének, valamint a hozzákapcsolódó szolgáltatásnak sem. Az Európai Bíróság a C-115/12. sz. ítélete szerint egy fogalmat, még ha korlátozó felsorolás része is, önállóan és széles körűen kell értelmezni annak érdekében, hogy biztosított legyen a közbeszerzési irányelvek hatékony érvényesülése, a fogalom megszorító értelmezése nem lenne összhangban a közbeszerzési irányelvek céljaival. Az óvodát, mint intézményt vizsgálva, nem állapítható meg annak kifejezett közigazgatási rendeltetése, tekintettel arra, hogy a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Nkt.) értelmében az óvoda igénybe vétele gyermekek részére, meghatározott feltételek fennállta esetében lehetséges. Az „óvoda” fogalmáról nem ismert további, a közbeszerzések körében alkalmazható uniós iránymutatás, ezért a Közbeszerzési Hatóság az álláspontját a hazai jogszabályi környezetre alapozva alakította ki. Az Nkt. 8. § (1) bekezdése értelmében az óvoda a gyermek hároméves korától a tankötelezettség kezdetéig nevelő intézmény, amely a gyermeket fokozatosan, de különösen az utolsó évében az iskolai nevelés-oktatásra készíti fel.

Az Nkt. 7. § (1) bekezdése az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„Köznevelési intézmény

a) az óvoda,

b) az általános iskola,

- c) a gimnázium,
- d) a szakgimnázium,
- e) a szakiskola,
- f) a készségfejlesztő iskola,
- g) az alapfokú művészeti iskola,
- h) a kiegészítő nemzetiségi nyelvoktató iskola,
- i) a gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai nevelési-oktatási intézmény,
- j) a kollégium,
- k) a pedagógiai szakszolgálati intézmény,
- l) a pedagógiai-szakmai szolgáltatást nyújtó intézmény, és
- m) a kiegészítő nemzetiségi óvoda.”

Ezzel összefüggésben kiemelendő, hogy az Nkt. 7. § (1) bekezdése tételesen felsorolja a köznevelési rendszer intézményeit, melynek értelmében az óvodák köznevelési intézménynek minősülnek, továbbá az óvodák [Nkt. 7. § (1) bekezdés a) – és adott esetben m) – pontja] és az iskolák [Nkt. 7. § (1) bekezdés b)-i) pontja] intézményei egyértelműen elkülönülnek egymástól. Az Nkt. 7. § (1d) bekezdése értelmezésében iskolának az általános iskola, a gimnázium, a szakgimnázium, a szakiskola, a készségfejlesztő iskola, az alapfokú művészeti iskola, a kiegészítő nemzetiségi nyelvoktató iskola minősül. Tehát az óvoda nem minősül a Kbt. 5. § (2) bekezdése szerinti épületnek, ebből következően a támogatásból megvalósuló, óvodával kapcsolatos építési beruházás vélhetően nem tartozik a Kbt. hatálya alá.

7. kérdés

Az egyajánlatos közbeszerzések számának csökkentését szolgáló intézkedésekről szóló 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet [a továbbiakban: 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet] 4. § (1) bekezdése alkalmazásában uniós értékhatárt elérő becsült értékű közös, részenként eltérő ajánlatkérőhöz kapcsolódó közbeszerzési eljárás esetén egyajánlatos közbeszerzésként figyelembe kell-e venni azon közbeszerzési eljárás részeit, amelyek becsült értékei önmagukban nem érik el az uniós értékhatárt?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint szerint valamennyi rész becsült értékét figyelembe kell venni ebben az esetben.

A 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet 5. § (1) bekezdése az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„Ha egy ajánlatkérő esetében az egyajánlatos közbeszerzések aránya – az uniós értékhatárt elérő becsült értékű közbeszerzések körében – a tárgyévét megelőző naptári évben a 20%-ot meghaladta, az ajánlatkérő

köteles a tárgyévre vonatkozóan intézkedési tervet (a továbbiakban: intézkedési terv) készíteni az egyajánlatos közbeszerzései számának csökkentésére vonatkozóan, az adott évre irányadó közbeszerzési tervére figyelemmel. Az ajánlatkérő az intézkedési tervet a tárgyév március 31-ig az EKR-ben nyilvánosan közzéteszi.”

A 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet 5. § (7) bekezdése szerint a 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet 5. § (1) bekezdése szerinti arány kiszámításakor a 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet 4. §-ban meghatározott módszertan szerint kell eljárni. A 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet 4. § (1) bekezdés második mondata szerint a Kbt. 61. § (5) bekezdése szerinti részajánlattételi lehetőség biztosítása esetén a közbeszerzések számát közbeszerzési eljárási részenként kell figyelembe venni. E helyütt a közbeszerzések számáról és nem becsült értékéről van szó. A 63/2022. (II. 28.) Korm. rendeletnek sem a 4. §-a, sem az 5. §-a nem tartalmaz a becsült értékről szóló speciális rendelkezést. Ellenben a Kbt. 16. § (3) bekezdése szerint, ha az ajánlatkérő lehetővé teszi a részekre történő ajánlattételt, a közbeszerzés becsült értékébe minden rész értékét be kell számítani. Ebből következően az egyes részeket az uniós értékhatárt meghaladó értékűnek kell tekinteni a közbeszerzési eljárás becsült értéke alapján, és azokat egyajánlatos közbeszerzésnek kell tekinteni a 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet 4. § (1) bekezdése alapján.

8. kérdés

Amennyiben az uniós értékhatárt elérő értékű, a részenként eltérő ajánlatkérőhöz kapcsolódó közbeszerzés esetén a részeket egyajánlatos közbeszerzésként kell figyelembe venni, akkor az egyes részeket a meghatalmazó, vagy a meghatalmazottként az eljárást lebonyolító ajánlatkérő egyajánlatos közbeszerzésként kell figyelembe venni?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint szerint ebben az esetben az egyes részeket az eljárást lebonyolító meghatalmazott ajánlatkérő egyajánlatos közbeszerzésként kell figyelembe venni.

A közbeszerzési tárgyú kormányrendeletek módosításáról szóló 54/2023. (II. 27.) Korm. rendelet 19. §-a 2023. február 28-tól módosította a 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet 4. §-át, egy új (4) bekezdéssel egészítve ki azt, amely az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„A Kbt. 29. §-a szerinti közös közbeszerzési eljárás esetén a közbeszerzési eljárásokat az ajánlatkérő(k) által a közbeszerzési eljárás lefolytatásával meghatalmazott ajánlatkérő vonatkozásában kell figyelembe venni az egyajánlatos közbeszerzések arányának és a lefolytatott közbeszerzések darabszámának kiszámítása során.”

A 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet 5. § (4) bekezdése 2023. február 27-ig az alábbi rendelkezéseket tartalmazta:

„Az EKR adatait alapul véve, az intézkedési terv közzétételére kötelezett ajánlatkérőket – megjelölve az egyajánlatos közbeszerzések arányát és a lefolytatott közbeszerzések darabszámát – a miniszter legkésőbb az adott év január 31. napjáig írásban értesíti.”

A 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet 5. § (4) bekezdése 2023. február 28-tól az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„Az EKR adatait alapul véve, az intézkedési terv közzétételére kötelezett ajánlatkérők listáját – megjelölve az egyajánlatos közbeszerzések arányát és a lefolytatott közbeszerzések darabszámát – a miniszter legkésőbb az adott év január 31. napjáig az EKR honlapján közzéteszi.”

Ez kiegészül a 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet szintén 2023. február 28-án hatályba lépett 10. § (5) bekezdésével, mely szerint:

„A miniszter az 5. § (4) bekezdése szerinti adatokat az érintett ajánlatkérők 2023. január 31. napjáig történt értesítésével megegyező tartalommal első alkalommal az 5. § (4) bekezdését megállapító, közbeszerzési tárgyú kormányrendelet módosításáról szóló 54/2023. (II. 27.) Korm. rendelet hatálybalépését követő napon teszi közzé.”

A fentiekből következően tehát valószínűsíthetően megállapítható a Kbt. 29. § alapján meghatalmazott ajánlatkérő intézkedési terv készítési kötelezettsége.

9. kérdés

Az ajánlatkérő közbeszerzési eljárásának tárgya olyan hatósági áras szolgáltatás megrendelése, mely tekintetében jogszabály határozza meg a kötelezően alkalmazandó ellenszolgáltatás mértékét (melyre figyelemmel az ajánlattételi határidő lejártakor hatályos jogszabály szerinti összegnek megfelelő tartalmú ajánlatok érkeztek) és a közbeszerzési dokumentumok részét képező szerződéstervezet olyan rendelkezést tar-

talmaz, amely szerint a szerződésben foglalt ellenszolgáltatás a Kbt. 141. § (4) bekezdés a) pontja alapján az adott jogszabály szerinti hatállyal automatikusan módosul, ha a kötelezően alkalmazandó ellenszolgáltatás mértéke tekintetében a vonatkozó jogszabály módosul. Amennyiben a kötelezően alkalmazandó ellenszolgáltatás mértéke tekintetében a vonatkozó jogszabály az ajánlattételi határidő lejártá (ajánlati kötöttség beállta) és az eljárást lezáró döntés meghozatala közötti időszakban módosul, akkor az ajánlatkérő képtelenné válik-e a szerződés megkötésére, és így az ajánlatok elbírálása nélkül az eljárást a Kbt. 75. § (2) bekezdés a) pontja alapján eredménytelenül köteles-e nyilvánítni, tekintettel arra, hogy a szerződést ebben az esetben a nyertes ajánlat szerinti ellenszolgáltatással kellene megkötni, mely ugyanakkor a szerződéskötés pillanatában már nem felelne meg az akkor hatályos jogszabálynak, figyelemmel arra is, hogy a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 6:95. §-a szerint semmis az a szerződés, amely jogszabályba ütközik?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság alapvetően közbeszerzési jogi és nem polgári jogi szempontból vizsgálta a kérdést, így a kérdező azon felvetését, miszerint a szerződés a szerződéskötés pillanatában jogszabályba ütköző, előfeltételként elfogadta, és a 9-12. kérdésekben szereplő válaszokat erre figyelemmel alakította ki. A Ptk. 6:95. § első mondata szerint semmis az a szerződés, amely jogszabályba ütközik, vagy amelyet jogszabály megkerülésével kötöttek, kivéve, ha ahhoz a jogszabály más jogkövetkezményt fűz. Ugyanakkor a Ptk. 6:60. § (1) bekezdése szerint ha jogszabály a szerződés valamely tartalmi elemét kötelezően meghatározza, a szerződés a jogszabály által előírt tartalommal jön létre.

Álláspontunk szerint az ajánlatkérő ilyen esetben nem nyilváníthatja eredménytelenül a Kbt. 75. § (2) bekezdés a) pontja alapján az eljárást. Mivel azonban a beérkezett ajánlatok valószínűsíthetően a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja alapján érvénytelenek lesznek, ezért az ajánlatkérőnek a Kbt. 75. § (1) bekezdés b) pontja alapján eredménytelenül szükséges nyilvánítnia az eljárást (lásd a 10. kérdésre adott választ).

A Kbt. 75. § (2) bekezdésének a) pontja szerint az ajánlatkérő eredménytelenül nyilváníthatja az eljárást, ha a szerződés megkötésére vagy teljesítésére képtelenné vált vagy a szerződéstől való elállásnak vagy a

szerződés felmondásának lenne helye [Kbt. 53. § (4)-(6) bekezdés].

A Kbt. 53. § (4) bekezdése az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„Az (1) bekezdésben foglalt határidő leteltét követően az ajánlatkérő nem köteles az ajánlatokat, valamint a részvételi jelentkezéseket elbírálni, a tárgyalást vagy párbeszédet befejezni, a több szakaszból álló eljárásokban az ajánlattételi felhívást az ajánlattételi határidő lejártáig visszavonhatja, ha bizonyítani tudja, hogy az (1) bekezdésben foglalt határidő leteltét követően beállott, ellenőrzési körén kívül eső és általa előre nem látható körülmény miatt a szerződés teljesítésére nem lenne képes, vagy ilyen körülmény miatt a szerződéstől való elállásnak vagy a szerződés felmondásának lenne helye. Ezekben az esetekben az ajánlatkérőnek az eljárást eredménytelenné kell nyilvánítania.”

A szerződés teljesítésére való képtelenség nem az ajánlatkérő oldalán, nem az ő érdekkörében következik be. Ebből következően a szerződés teljesítésére való képtelenség az ajánlatkérő részéről nem áll fenn. A szerződéstől való elállás vagy felmondás Ptk. és Kbt. szerinti feltételei sem állnak fenn ez esetben. A Kbt. 53. § (5) és (6) bekezdésében pedig az ajánlatkérő által előzetesen megjelölt feltételekről van szó, amely jelen esetben nem bír relevanciával. Az a tény, hogy a szerződés a jogszabályváltozás tekintetében a Ptk. 6:95. § szerint semmis lesz, a közbeszerzési eljárás eredményét nem befolyásolja.

A fentiekkel összefüggésben a Közbeszerzési Hatóság felhívja a figyelmet arra is, hogy amennyiben az ajánlati árak jogszabályba vagy hatósági határozatba ütköznek, akkor az ajánlatokat a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja szerint érvénytelenné és a közbeszerzési eljárást a Kbt. 75. § (1) bekezdés b) pontja alapján eredménytelenné szükséges nyilvánítani (lásd a 10. kérdésre adott választ).

10. kérdés

A 9. kérdésben foglalt helyzet esetén, amennyiben a kötelezően alkalmazandó ellenszolgáltatás mértéke tekintetében a vonatkozó jogszabály az ajánlattételi határidő lejártáig (ajánlati köztöttség beállta) és az eljárást lezáró döntés meghozatala közötti időszakban módosul, akkor az ajánlatkérő köteles-e – az ajánlattételi határidő lejártakor hatályos jogszabálynak még megfelelő, de a vonatkozó jogszabály időközbeni módosulása miatt

az eljárást lezáró döntés meghozatalakor hatályos jogszabálynak már nem megfelelő – ajánlatokat a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja alapján érvénytelenné, és így az eljárást a Kbt. 75. § (1) bekezdés b) pontja alapján eredménytelenné nyilvánítani?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint ebben az esetben az ajánlatkérő az ajánlatokat a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja szerint érvénytelenné és a közbeszerzési eljárást a Kbt. 75. § (1) bekezdés b) pontja alapján eredménytelenné köteles nyilvánítani.

Amennyiben az ajánlattevők által teljesítendő feladatnak, szolgáltatásnak hatósági ára van, és ettől az ajánlattevők ajánlata különbözik, akár olyan módon is, hogy a hatósági ár az ajánlattételt követően megváltozik, akkor az ajánlatuk tartalma jogsértővé válik. Ebből következően az ajánlatkérő az ilyen megajánlást nem fogadhatja el és az ajánlatot a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja szerint érvénytelenné és – amennyiben ez a jogsértés az összes benyújtott ajánlat esetében fennáll – a közbeszerzési eljárást a Kbt. 75. § (1) bekezdés b) pontja alapján eredménytelenné köteles nyilvánítani.

Ezzel összefüggésben felhívjuk a figyelmet arra, hogy a Kbt. 76. § (4) bekezdése alapján a legjobb ár-érték arányt megjelenítő szempontrendszer alkalmazható úgy is, hogy az abban szereplő ár vagy költség elemet az ajánlatkérő egy rögzített értéken megadja, és az ajánlattevők az egyéb értékelési szempontok tekintetében versenyeznek egymással. Ez az Európai Parlament és Tanács közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014/24/EU irányelvnek (a továbbiakban: Irányelv) 67. cikk (2) bekezdésében foglaltak magyar jogba történő átültetése. Ezzel összefüggésben az Irányelv preambuluma (93) bekezdése kifejezetten kiemeli, hogy amennyiben bizonyos szolgáltatások díjazását vagy egyes termékek rögzített árát nemzeti rendelkezések szabják meg, az ár-érték arány értékelése során a kizárólag az áron vagy a díjazáson kívül egyéb tényezők is alapul vehetők. Ebből következően hatósági ár esetén kifejezetten javasolt a Kbt. 76. § (4) bekezdésének alkalmazása. Ebben a körben az ajánlatkérőnek nem is szükséges konkrét összeget megneveznie, hanem megfelelő az is, ha hivatkozik az adott jogszabályra, miszerint az abban foglaltak által meg-

határozott hatósági ár jelenti a mindenkori ellenszolgáltatás mértékét.

11. kérdés

A 9. kérdésben foglalt helyzet esetén amennyiben a kötelezően alkalmazandó ellenszolgáltatás mértéke tekintetében a vonatkozó jogszabály az összegezés megküldése és a szerződéskötés közötti időszakban módosul, akkor az ajánlatkérő képtelenné válik-e a szerződés megkötésére, és így a szerződéskötést a Kbt. 131. § (9) bekezdése alapján köteles-e megtagadni, tekintettel arra, hogy a szerződést ebben az esetben a nyertes ajánlat szerinti ellenszolgáltatással kellene megkötni, mely ugyanakkor a szerződéskötés pillanatában már nem felel meg az akkor hatályos jogszabályoknak, figyelemmel arra, hogy a Ptk. 6:95. §-a szerint semmis az a szerződés, amely a jogszabályba ütközik?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint az ajánlatkérő nem, de az ajánlattevő a Kbt. 131. § (9) bekezdése alapján adott esetben mentesülhet a szerződés megkötésének kötelezettsége alól.

A Kbt. 131. § (9) bekezdése az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„Az ajánlatkérő a nyertes ajánlattevővel szemben csak abban az esetben mentesül a szerződés megkötésének kötelezettsége alól, valamint a nyertes ajánlattevő az (5) bekezdésben meghatározott időtartam alatt akkor mentesül szerződéskötési kötelezettsége alól (szabadul ajánlati kötöttségétől), ha az ajánlatok elbírálásáról szóló írásbeli összegezés megküldését követően beállott, ellenőrzési körén kívül eső és általa előre nem látható körülmény miatt a szerződés megkötésére vagy teljesítésére nem lenne képes, vagy ilyen körülmény miatt a szerződéstől való elállásnak vagy felmondásnak lenne helye.”

Az ajánlatkérő teljesítőképességét ez a helyzet nem érinti, továbbá elállásnak, felmondásnak sincs helye (lásd a 9. kérdésre adott választ). Azonban a Kbt. 139. § (1) bekezdése a mentesülés lehetőségét kiterjeszti az ajánlattevőkre is.

Önmagában az a tény, hogy egy hatósági ár jogszabály erejénél fogva változik, nem jelenti automatikusan a Kbt. 131. § (9) bekezdésének alkalmazhatóságát. A jogszabályváltozásnak is – többek között – olyannak kell lennie, amely az ajánlatok elbírálásáról szóló írásbeli

összegezés megküldését követően áll be és az ajánlattevő ellenőrzési körén kívül esik. Tehát nem csupán a jogszabály hatályba lépésének, hanem már a kihirdetésének is az összegezés megküldését követően kell történnie. A jogszabály jellegétől függően lehetséges azonban, hogy ez sem elég: ha például a jogszabály módosulása rendszeres, előzetesen számítani lehet rá (mint például a minimálbér rendszeres emelésére), akkor az ajánlattevő nem hivatkozhat arra, hogy előre nem látható körülmény volt a hatósági ár megváltozása. Ezen belül természetesen váratlanul nagymértékű változás lehet olyan jellegű, amely megalapozza a Kbt. 131. § (9) bekezdésének alkalmazását.

12. kérdés

A 9. kérdésben foglalt helyzet esetén amennyiben valamely ajánlat az ajánlattételi határidő lejártakor hatályos jogszabály szerinti összegnek nem felel meg és emiatt azt az ajánlatkérő a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja alapján közbenső döntéssel érvénytelenné nyilvánítja, e döntés jogszerűségét nem befolyásolja-e az, hogy e döntés meghozatalát követően a kötelezően alkalmazandó ellenszolgáltatás mértéke tekintetében a vonatkozó jogszabály módosul?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint ebben az esetben az ajánlatkérő jogszerűen hozta az érvénytelenné nyilvánító döntését.

Amikor az ajánlatkérő az ajánlatot érvénytelenné nyilvánította, akkor az abban az időben hatályos jogszabályok alapján tette mindezt, így tehát az nem tekinthető jogszerűtlennek. Ha az ajánlat az ajánlattételi határidő lejártakor hatályos jogszabály szerinti hatósági árnak nem felel meg, akkor annak érvényessé nyilvánítására nincs lehetősége az ajánlatkérőnek abban az esetben sem, ha esetleg utóbb a hatósági ár az ajánlatban található értékre módosul.

13. kérdés

A Kbt. 69. § (4) bekezdése alapján, ha az ajánlattevő az ajánlatban előre benyújt részbeni igazolásokat (pl. 2 féle kizáró okokról szóló nyilatkozatból egyet, valamint 1 féle alkalmasság igazolást a 3-ból), akkor az ajánlatkérő köteles-e azt már a Kbt. 69. § (4) szerint benyújtottnak tekinteni – az ajánlattevő szándékával megegyezően – és arra hiánypótlást elrendelni (egyes nyilatkozatok hiányoznak, tartalmi hibák javítására), vagy a Kbt. 69. § (4) szerint az ajánlattevőt elsőként az igazolások benyújtására felhívni köteles?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint az ajánlattal együtt már benyújtott igazolások benyújtására az ajánlatkérő nem köteles az ajánlattevőt felhívni.

A Kbt. 69. § (4) bekezdése utolsó mondata értelmében, amennyiben az ajánlattevő az igazolásokat korábban, azaz ajánlatában, illetve a Kbt. 69. § (4) bekezdése szerinti felhívást megelőzően benyújtotta, az ajánlatkérő nem hívja fel az ajánlattevőt az igazolások ismételt benyújtására, hanem úgy tekinti, mintha a korábban benyújtott igazolásokat az ajánlatkérő felhívására nyújtották volna be és szükség szerint hiánypótlást rendel el vagy felvilágosítást kér. A Kbt. 69. § (4) bekezdés utolsó mondatában egy jogi fikció található, miszerint a Kbt. 69. § (4) bekezdése szerinti felhívást megelőzően benyújtott igazolásokat úgy kell tekinteni, mintha az ajánlatkérő felhívására nyújtották volna be őket. Azaz a jogalkotó a hivatkozott jogi fikcióval egyes igazolások ajánlatban való benyújtását azonos joghelyzetnek tekintette a Kbt. 69. § (4) bekezdése szerinti felhívást követően benyújtott igazolásokkal. Rögzítette azt is a jogalkotó, hogy a jogi fikcióval érintett esetben az ajánlatkérő hiánypótlást rendel el vagy felvilágosítást kér. (lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.428/16/2021. sz. határozatának 43-49. pontját). Ugyanazon igazolás tekintetében pedig kétszer nem rendelhető el annak Kbt. 69. § (4) bekezdése szerinti benyújtása. Tehát elegendő, ha az ajánlatkérő csak a még be nem nyújtott igazolások benyújtását rendeli el a Kbt. 69. § (4) bekezdése alapján.

14. kérdés

A 13. kérdés szerinti esetben, ha ajánlattevő nem nyújt be semmilyen igazolást a 69. § (4) szerinti felhívásra, ezen, felhívásban megjelölt dokumentumok vonatkozásában van-e helye hiánypótlásnak?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Álláspontunk szerint ebben az esetben helye lehet a hiánypótlásnak.

A Kbt. 69. § (5) bekezdése az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„Ha a (4) bekezdés szerinti ajánlattevő

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

b) a – valamely kizáró ok vagy alkalmassági feltétel, valamint (adott esetben) a 82. § (5) bekezdése szerinti

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

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

A Kbt. 69. § (5) bekezdés a) pontja arra irányul, ha az igazolások benyújtására felhívott ajánlattevő egyáltalán nem nyújt be a kizáró okok vagy alkalmassági feltétel tekintetében igazolást, tehát az igazolások összességére vonatkozik, nem az egyes igazolásokra. Így ha az ajánlattevő az ajánlatkérői felhívásra egyáltalán nem nyújt be igazolást, egyet sem a kizáró okok vagy alkalmassági feltétel tekintetében, akkor rendeli azt a jogkövetkezményt alkalmazni a Kbt., hogy nem kell az ajánlatkérőnek hiánypótlásra felhívnia e körben az ajánlattevőt, hanem azt az ajánlatot figyelmen kívül kell hagyni. Ezzel szemben a Kbt. 69. § (5) bekezdés b) pontja pedig kötelezővé teszi a hiánypótlás alkalmazását a kizáró okok, alkalmassági feltételek tekintetében felhívott ajánlattevő által a hiányosan benyújtott igazolások esetében. A Kbt. 69. § (5) bekezdés b) pont értelmezése tekintetében „a hiányosan benyújtott igazolások” magában foglalja a nem teljeskörűen benyújtott, tehát hiányzó egyes igazolásokat is, illetve a benyújtott igazolásban lévő hiányt is, amelyek kapcsán hiánypótlásnak van helye (lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.82/11/2020. sz. határozatának 25-28. pontjait).

Tekintettel arra, hogy jelen esetben az ajánlattevő már az ajánlatában nyújtott be igazolásokat, ezért nem következik be a Kbt. 69. § (5) bekezdés a) pontja szerinti azon helyzet, hogy az ajánlattevő egyáltalán nem nyújtott be igazolást. Fontos e körben megjegyezni, hogy a Kbt. 65. § (5) bekezdésében hivatkozott, „Kbt. 69. § (4) bekezdése szerinti ajánlattevő” értelemszerűen magában foglalja a Kbt. 69. § (4) bekezdésének utolsó

mondata szerinti esetet is. Így a Kbt. 69. § (5) bekezdésének értelmezése tekintetében nem tehető különbség között, hogy az ajánlattevő az igazolásait az ajánlatké-

rő felhívására csatolta-e, vagy pedig már az ajánlatában szerepeltek (lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.428/16/2021. sz. határozatának 48. pontját).

KÖZBESZERZÉSEK? LEGYEN APPRAKÉSZ!



MENEDZSER ÉRTESÍTŐ
STATISZTIKÁK
FELHÍVÁSFIGYELŐ
HIRDETMÉNYEK
HATÁROZATOK

NAPI KÖZBESZERZÉS ALKALMAZÁS

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



JOGORVOSLATI AKTUALITÁSOK

Dr. Horváth Éva, közbeszerzési biztos, Közbeszerzési Hatóság
DOI: 10.37371/KEP.2023.5.3

A Közbeszerzési Értesítő Plusz jelen számában ismertett jogeset a dinamikus beszerzési rendszer létrehozására irányuló közbeszerzési eljárásban az alternatív ajánlattétel, és a szakmai ajánlat kérdéskörökkel foglalkozik.

D.6/26/2023. számú határozat

A jogorvoslati ügyel érintett tárgyak: Az ajánlattevő a megajánlott termékeknél alternatív (több változatú) ajánlatot tett, amikor azonos termékeket érintően az ajánlatában eltérő árakat közölt.

Tényállás

Az ajánlatkérő (központi beszerző szerv) 2022. június 2-án az Európai Unió Hivatalos Lapjában közzétett részvételi felhívásával megindította a Kbt. Második Része szerinti dinamikus beszerzési rendszer (a továbbiakban: DBR) létrehozására irányuló közbeszerzési eljárást a 168/2004. (V. 25.) Korm.rendelet hatálya alá tartozó intézmények gyógyszerellátásának biztosítása tárgyban.

A részvételi felhívásban az ajánlatkérő többek között előírta, hogy a DBR-ben megvalósítandó konkrét közbeszerzésre vonatkozó pontos műszaki leírást - a Kbt. 107. § (2) bekezdésének megfelelően - és pontos szerződéses feltételeket a DBR-ben résztvevő ajánlattevők számára, a második, ajánlattételi szakaszban, az ajánlattételi felhívás megküldésével egyidejűleg bocsátja rendelkezésre.

Közölte, hogy a részvételi szakaszban folytatott közbeszerzés nem áll részekből.

A fenti közbeszerzés alapján a DBR második részében az ajánlatkérő meghatározott gyógyszerkészítmények és gyógyszerek beszerzése tárgyú ajánlattételi felhívást küldött 2022. október 17-én többek között a kérelmező és a részvételi szándékukat jelző további gazdasági szereplők (a továbbiakban: érdekeltek) részére.

Az ajánlattételi felhívás az alábbiakat is tartalmazta:

„5. Annak meghatározása, hogy az ajánlattevő tehet-e többváltozatú (alternatív) ajánlatot, valamint a részaján-

lat-tétel lehetősége vagy annak kizárása Az eljárásban többváltozatú (alternatív) ajánlat tételére nincs lehetőség.

6. A közbeszerzés ismertetése, tárgya és mennyisége

Rövid meghatározás: Keretmegállapodás megkötése a központosított közbeszerzési rendszerről, valamint a központi beszerző szervezet feladat- és hatásköréről szóló 168/2004. (V. 25.) Korm. rendelet hatálya alá tartozó, illetve önként csatlakozó intézmények részére Daganatellenes, immunmoduláns szerek csoportjába tartozó gyógyszerkészítmények és gyógyszerek beszerzése termékkörben a Közbeszerzési Dokumentum részét képező Műszaki leírásban és Keretmegállapodás tervezetben részletesen meghatározottak szerint.

A teljesítés határideje: A Keretmegállapodás tervezetében meghatározottak szerint.

A közbeszerzési műszaki leírás követelményét Ajánlatkérő a gyógyszerek és orvostechikai eszközök közbeszerzésének sajátos szabályairól szóló 16/2012. (II. 16.) Korm. rendelet 9. § (1) bekezdés a) pontja alapján az ATC kód meghatározásával teljesíti.

Keretmegállapodás szerinti maximális nyertes ajánlattevők száma:

2. rész: 10 (tíz)

Részekre vonatkozó információk:

Részajánlat tétele a tárgyi közbeszerzési eljárásban megengedett, tekintettel arra, hogy a beszerzés tárgyának jellege műszaki-szakmai paraméterei és egyéb sajátosságai lehetővé teszik a beszerzés tárgyának a Kbt. 61. § (4) bekezdés szerinti részekre bontását.

Részek száma: 2

Ajánlat valamennyi részre benyújtható.

Egy ajánlattevőnek odaítélhető részek száma: 2.

6.2. Rész száma: 2.

Elnevezése: „Gyógyszerek beszerzése”

A közbeszerzés ismertetése, mennyisége:

Keretmegállapodás megkötése a központosított közbeszerzési rendszerről, valamint a központi beszerző szervezet feladat- és hatásköréről szóló 168/2004. (V. 25.) Korm. rendelet hatálya alá tartozó, illetve a központosított közbeszerzési eljáráshoz önként csatlakozó intézmények részére gyógyszerek szállítására nettó 15.000.000.000 Ft keretösszeg erejéig. A vonatkozó információk részletesen az egyéb közbeszerzési dokumentumokban találhatóak.

Becsült érték: nettó 15.000.000.000 Ft.

8. Az ajánlatok értékelési szempontja

Ajánlatkérő a tárgyi közbeszerzési eljárás valamennyi része vonatkozásában a Kbt. 76. § (2) bekezdés a) pontja szerinti legalacsonyabb árat megjelenítő értékelési szempontot alkalmazza.

12. Az eljárás meghatározása

Az eljárás fajtája: A Kbt. 107. § (1) bekezdése alapján, keretmegállapodás megkötésére irányuló közbeszerzési eljárás, a Kbt. 105. § (2) bekezdés b) pontja szerint, azaz közvetlen megrendeléssel vagy verseny újranyitással történő beszerzés biztosításával.”

Az ajánlatkérő a felhívás mellékletét képező kitöltési útmutatóban az alábbiakat is előírta:

„Kitöltési útmutató a Felolvasólap, a Felolvasólap számoló tábla és a Megajánlott készítmények táblázat elnevezésű dokumentumokhoz

A 2. rész („Gyógyszerek beszerzése”) esetében a Felolvasólapon a Felolvasólap számoló tábla F208 cellájában szereplő értéket kell feltüntetni. A Felolvasólap számoló tábla tartalmazza az Ajánlatkérő által meghatározott kiírást (A-E oszlop) és a kiírások tekintetében az adott hatóanyagot tartalmazó megajánlott gyógyszerkészítmények adott soraiban feltüntetett nettó ajánlati árak 1 egység hatóanyagtartalomra vetített nettó árát forint pénznemben (F oszlop). [...] Amennyiben valamely – Ajánlatkérő által meghatározott - megajánlandó sor (egy megajánlandó sor alatt Ajánlatkérő a Megajánlott készítmények táblázatban azonos sorszámmal jelölt ATC-t, hatóanyagot, egységet és gyógyszerformát érti) esetében több különböző egységárú gyógyszerkészítményt ajánl meg ajánlattevő ajánlatában a Megajánlott készítmények táblázatban, abban az esetben kizárólag az adott hatóanyagot tartalmazó megajánlott gyógyy-

szerkészítmények adott soraiban feltüntetett nettó ajánlati árak 1 egység hatóanyagtartalomra vetített nettó árainak számtani átlagát kell feltüntetni a Felolvasólap számoló táblájában forint pénznemben (F oszlop). Amennyiben egy megajánlandó sor tekintetében több különböző készítmény kerül megajánlásra, és az 1 egység hatóanyagtartalomra vetített nettó ár nem egyezik meg az egy megajánlandó sorhoz több soron megajánlott készítmények esetében, akkor Ajánlatkérő az adott megajánlandó sor tekintetében megadott több különböző egységár számtani átlagát tekinti irányadónak az értékelés során. (Például amennyiben egy megajánlandó soron egy 40 mg hatáserősségű és/vagy hatóanyag-tartalmú, 28x kiszerezésű megajánlott gyógyszerkészítménynek az 1 milligrammra (meghatározott egység alapján) vetített egységára 100,000 forint, ugyanezen megajánlandó soron a 60 mg hatáserősségű és/vagy hatóanyag-tartalmú, 30x kiszerezésű megajánlott gyógyszerkészítménynek az 1 milligrammra (meghatározott egység alapján) vetített hatóanyag ára 120,000 forint, akkor Ajánlatkérő az értékelés során a két egységár összeadásával és a megajánlott készítmények darabszámának elosztásával számtani átlaggal, azaz 110,000 forint 1 milligrammra vetített hatóanyag árával számol, amely árat Ajánlattevőnek kell feltüntetni a Felolvasólap számoló tábla F oszlopának megfelelő sorában négy tizedesjegyre történő matematikai kerekítéssel. A Felolvasólap számoló táblájában a „0” Ft-os megajánlás az ajánlat érvénytelenségét eredményezi. Azon megajánlandó sor tekintetében, ahol ajánlattevő nem tesz megajánlást, a „Nincs megajánlás” szöveget kell feltüntetni. A Felolvasólap számoló táblájában és a Megajánlott készítmények táblázatban sem az oszlopok száma, sem a sorok száma nem bővíthető. A Megajánlott készítmények táblázatban a kiírásnak megfelelően kell megajánlást tenni. Amennyiben egy megajánlandó sor tekintetében több különböző készítmény kerül Ajánlattevő részéről megajánlásra, a Megajánlott készítmények táblázatban az érintett sorok tekintetében további sorok kitöltése lehetséges a megajánlott készítmények megfelelő számú feltüntetése érdekében. A Megajánlott készítmények táblázatban megajánlandó soronként 15 azonos sor került feltüntetésre sorszámozással. A számtani átlagok megadásánál minden, adott megajánlandó sornál megajánlott készítményhez tartozó 1 egység hatóanyagtartalomra vetített nettó árát figyelembe kell venni.

Ajánlatkérő az ajánlatokat megajánlandó soronként értékei 1-10 pont között.

Ajánlatkérő az ajánlatok értékelése során azon megajánlandó sorokra, ahol Ajánlattevő nem tett ajánlatot, Ajánlattevőnek 1 pontot ad. Azon megajánlandó sorok esetében, ahol Ajánlattevő ajánlatot tett, a pontszám a fordított arányosítás elve alapján kerül meghatározásra oly módon, hogy az adott megajánlandó soron legalacsonyabb egységárat tartalmazó ajánlat 10 pontot kap, az adott megajánlandó sorra érkezett többi ajánlat pedig a legkedvezőbb elemhez viszonyítva arányosan kevesebbet (1 és 10 pont között). Amennyiben egy megajánlandó sor tekintetében több soron több különböző készítmény kerül megajánlásra és az 1 egység hatóanyagtartalomra vetített nettó egységár nem egyezik meg a megajánlott készítmények esetében, akkor Ajánlatkérő az adott megajánlandó sor tekintetében megadott több különböző egységár számtani átlagát tekinti az arányosítás alapjának az értékelés során. Ajánlattevő részére minden megajánlandó sor tekintetében 1 és 10 pont közötti pontszám kerül kiosztásra, amely pontszámok összeadódnak. Az így kapott összpontszám határozza meg az Ajánlattevők értékelés eredményeként kialakuló sorrendjét. A legmagasabb összpontszámot elérő Ajánlattevő lesz a legalacsonyabb ár értékelési szempontra figyelemmel legkedvezőbbnek tekinthető ajánlattevő. Amennyiben az adott részben egy megajánlandó sor tekintetében ajánlattevő ajánlata érvénytelen, az adott részben ajánlattevő egész ajánlata érvénytelen. [...] Az ajánlattevőnek nem szükséges a Megajánlott készítmények táblázat valamennyi megajánlandó sorára ajánlatot tenni, az érvényes ajánlat feltétele a legalább egy megajánlandó sorra tett érvényes megajánlás. A Megajánlott készítmények az alábbiakat tartalmazza:

Az F cellákban kérjük megadni a hatóanyagot tartalmazó, kiírásnak megfelelő megajánlott gyógyszerkészítmény hatáserősségét és/vagy hatóanyag-tartalmát (Például 5 mg/ml, 10 g/l, 40 mg, 100 NE, stb.)

A G cellákban kérjük megadni a hatóanyagot tartalmazó, kiírásnak megfelelő megajánlott gyógyszerkészítmény pontos kiserelését. (Például 1x100 ml, vagy 1x250 ml, 28x, 10x2ml, 12x10ml, stb.)

A H cellákban kérjük megadni a hatóanyagot tartalmazó, kiírásnak megfelelő megajánlott gyógyszerkészítmény pontos törzskönyvi megnevezését és pontos kiserelését (Például: „Gyógyszernév” 10 mg/ml oldatos infúzió 10x2ml, vagy „Gyógyszernév” 80 mg filmtabletta 30x).

Az I cellákban kérjük megadni a hatóanyagot tartalmazó, kiírásnak megfelelő megajánlott gyógyszerkészítmény TTT kódját, abban az esetben, amennyiben az rendelkezésre áll. (Amennyiben ismert, kérjük feltüntetni a NEAK PUPHA törzsben található TTT kódot. Amennyiben a megajánlott gyógyszerkészítménynek nincs TTT kódja, úgy kérjük a mezőt üresen hagyni. A cellába csak szám írható.)

A J cellákban kérjük megadni a hatóanyagot tartalmazó, kiírásnak megfelelő megajánlott gyógyszerkészítményre vonatkozóan azt az információt, hogy rendelkezik-e PUPHA adatbázis szerinti hatósági árral (Igen/Nem).

A K cellákban kérjük megadni a hatóanyagot tartalmazó, kiírásnak megfelelő megajánlott gyógyszerkészítmény nettó ajánlati árát, forint (HUF) pénznemben kifejezve. A megajánlott gyógyszerkészítmény nettó ajánlati árát matematikai kerekítéssel legfeljebb két tizedes jegyig kell megadni.

Az L cellákban kérjük megadni a hatóanyagot tartalmazó megajánlott gyógyszerkészítmény K oszlop adott sorában feltüntetett nettó ajánlati árának 1 egység hatóanyagtartalomra vetített nettó árát (HUF).

Ajánlatkérő felhívja a gazdasági szereplő szíves figyelmét arra, hogy az L cellában meghatározásra került, a megajánlott gyógyszerkészítmény hatóanyagának 1 egység hatóanyagtartalomra vetített nettó forint (HUF) számtani átlagát kell a felolvasólap számoló táblában feltüntetni megajánlandó soronként. Amennyiben egy megajánlandó sor tekintetében több soron több különböző készítmény kerül megajánlásra és az 1 egység hatóanyagtartalomra vetített nettó egységár nem egyezik meg a megajánlott készítmények esetében, akkor az adott megajánlandó sor tekintetében megadott több különböző egységár számtani átlagát kell a felolvasólap számoló táblában feltüntetni megajánlandó soronként.”

A közbeszerzési dokumentumok részét képező keretmegállapodástervezet az alábbiakat is tartalmazta:

„II. 6. Jelen Keretmegállapodásban használt fogalmak az alábbiak:

a) Gyógyszerek: Eladó által megajánlott gyógyszerkészítmények (a továbbiakban: gyógyszerkészítmény, Gyógyszer vagy termék) listája. A 2. számú melléklet tartalmazza a gyógyszerkészítmények adatait, amely

tekintetében Beszerző az adott Eladóval köti meg jelen Keretmegállapodást.

b) Szerződéses ár/Egységár: A megajánlott gyógyszerkészítmény feltüntetett nettó ajánlati árának 1 egység hatóanyagtartalomra vetített nettó ára (HUF), amelyet az 1. és 2. számú melléklet tartalmaz. [...]

IV. 2. A Keretmegállapodás alapján szállítható termékek felsorolását, árát, a szállítási határidőket a Keretmegállapodás alapján a Portál tartalmazza.

V.1.1.1. Az induló szerződéses árak a megrendelés során az 1. és 2. számú mellékletben meghatározott árakkal azonosak. A mindenkor hatályos árlista a Portálon érhető el. A szerződéses árak a verseny újranyitásával lebonyolított 2. részben a Kbt. 105. § (4) bekezdésében foglaltak szerint a Portálon elérhető árakkal azonosak vagy az Intézmény részére kedvezőbbek lehetnek.

V.1.1.5. Eladó az 1. és 2. számú melléklet szerinti árat a közbeszerzési eljárásra tekintettel (és nem más jogcímen) ajánlotta meg a közbeszerzési eljárás során. Ennek értelmében Eladó további fizetési kötelezettséget, felelősségkorlátozást az Intézménnyel szemben nem érvényesíthet.

XII. 13. A jelen Keretmegállapodás elválaszthatatlan részét képezik az alábbi mellékletek:

Függelék:

1. számú melléklet: Felolvasólap
2. számú melléklet: Termék- és árlista (Megajánlott készítmények táblázata). (A keretmegállapodás adatlapján a Portálon szerződéses árlistaként folyamatosan közzétéve.)
3. számú melléklet: Útmutató a keretmegállapodásos eljárás 2. részének lebonyolításához (Megrendelőlap és Visszaigazolás, valamint Egyedi szerződés minta)”.

Az ajánlatkérő által ajánlattevői kérdésre megküldött I. számú kiegészítő tájékoztatás 9. kérdésére adott válasz az alábbiak szerint került megfogalmazásra:

« Amennyiben a nyertes ajánlatokban ugyanazon hatóanyagú soron különböző gyártók különböző termékei kerülnek megajánlásra és ezáltal felvételre a terméklistára, az Intézmények szabadon választhatnak, hogy az azonos hatóanyagú termékek közül melyik gyártó termékét vásárolják meg, vagy kötelesek a legalacsonyabb egységárú, elérhető terméket megvenni? (Például ‘A’ GYÁRTÓ A1 termékének egységára 100Ft, ‘B’

GYÁRTÓ B1 termékének egységára 150 Ft, és ‘C’ GYÁRTÓ C1 termékének egységára 200 Ft. Az Intézmény csak ‘A’ GYÁRTÓ A1 termékét vásárolhatja meg vagy saját döntése alapján mondjuk ‘C’ GYÁRTÓ C1 termékét is?)

Szabadon dönthetnek az Intézmények, hogy milyen hatáserőségű vagy kiserelésű terméket vásárolnak vagy mindig a legalacsonyabb egységárút kell megvenniük?”

« A Portálon az induló árlista a keretszámon belüli nyertes Ajánlattevő valamennyi megajánlott készítményét tartalmazni fogja. »

« Ajánlatkérő az Ajánlattételi felhívásban és egyéb Közbeszerzési dokumentumokban foglaltak szerint kéri az ajánlatok benyújtását. »

Az ajánlatkérő által megküldött III. számú kiegészítő tájékoztatás 9. kérdésére adott válasz az alábbiak szerint került megfogalmazásra:

« A Portálon az induló árlista a keretszámon belüli nyertes Ajánlattevő valamennyi megajánlott készítményét tartalmazni fogja. »

Az ajánlatkérő által megküldött IV. számú kiegészítő tájékoztatás 9. kérdésére adott válasz az alábbiak szerint került megfogalmazásra:

«Az L oszlopban a hatóanyagot tartalmazó megajánlott gyógyszerkészítménynek a K oszlop adott sorában feltüntetett nettó ajánlati árának 1 egység hatóanyagtartalomra vetített nettó árát (HUF) szükséges megadni, amely egységek meghatározásra kerültek a táblázatok D oszlopában, kiírási soronként. Amennyiben valamely - Ajánlatkérő által meghatározott - megajánlandó sor (egy megajánlandó sor alatt Ajánlatkérő a Megajánlott készítmények táblázatban azonos sorszámmal jelölt ATC-t, hatóanyagot, egységet és gyógyszerformát érti) esetében több különböző egységárú gyógyszerkészítményt ajánl meg ajánlattevő ajánlatában a Megajánlott készítmények táblázatban, abban az esetben kizárólag az adott hatóanyagot tartalmazó megajánlott gyógyszerkészítmények adott soraiban feltüntetett nettó ajánlati árak 1 egység hatóanyagtartalomra vetített nettó árainak számtani átlagát kell feltüntetni a Felolvasólap számolótáblában forint pénznemben (F oszlop).»

Az ajánlatkérő felbontotta az ajánlatokat, melynek során ismertette, hogy az ajánlattételi határidőig a 2. rész tekintetében nyolc ajánlat érkezett, köztük a kérelmező

és a jelen ismertetés szerint P Kft.-é (a továbbiakban: érdekeltek) is.

A kérelmező 2. részre benyújtott ajánlatának felolvasólapján a számoló tábla F208 cellájában fentüntette a mindösszesen nettó ajánlati árat.

A kérelmező az ajánlata 2. részeként benyújtott GYOGYSZER_2022_2. rész_felolvasolap_samolotabla.xlsx táblázatában kitöltötte a következő adatokat (a továbbiakban: Felolvasólap számoló tábla):

Sorszám	ATC	Hatóanyag	Egység	Gyógyszerforma	Hatóanyagot tartalmazó megajánlott gyógyszerkészítmények adott soraiban feltüntetett nettó ajánlati árak 1 egység hatóanyag-tartalomra vetített nettó árának számtani átlaga (HUF) (Ajánlattevő tölti ki)
---------	-----	-----------	--------	----------------	---

Továbbá a kérelmező a részletes, Megajánlott készítmények táblázatban (GYOGYSZER_2022_2. rész_Meg-

ajanlott keszitmenyek.xlsx) kitöltötte az alábbi tételso-rokat

Sorszám	ATC	Ható- anyag	Egység	Gyógy- szer forma	Hatóanyagot tartalmazó megajánlott gyógyszerkészít- mény pontos, törzskönyvi megnevezése és pontos kiserelése (Ajánlattevő tölti ki)	Hatóanyagot tartalmazó megajánlott gyógyszerkészítmény K oszlop adott sorában feltüntetett nettó ajánlati árának 1 egység hatóanyag-tartalomra vetített nettó ára (HUF) (Ajánlattevő tölti ki)
---------	-----	----------------	--------	----------------------	---	--

Az ajánlatkérő hiánypótlási felhívást küldött többek között a kérelmező részére és felvilágosítást kért tőle az alábbiak szerint:

„1. Ajánlattevő benyújtotta a Megajánlott készítmények táblázat elnevezésű dokumentumot, és abban Ajánlatkérő ellentmondást észlelt a 062/03 sorszámú sorban megajánlott gyógyszerkészítmény esetében a K és L cellákban feltüntetett érték és a 062/05 sorszámú sorban megajánlott gyógyszerkészítmény esetében a K és L cellákban feltüntetett értékek vonatkozásában. Kérjük ajánlattevőt, hogy felvilágosítás nyújtás keretében oldja fel a fent megjelölt ellentmondást az ajánlati kötöttség sérelme nélkül.

2. Ajánlattevő benyújtotta a Megajánlott készítmények táblázat elnevezésű dokumentumot, és abban Ajánlatkérő ellentmondást észlelt a 062/04 sorszámú sorban megajánlott gyógyszerkészítmény esetében a K és L cellákban feltüntetett érték és a 062/06 sorszámú sorban megajánlott gyógyszerkészítmény esetében a K és L cellákban feltüntetett értékek vonatkozásában. Kérjük ajánlattevőt, hogy felvilágosítás nyújtás keretében oldja fel a fent megjelölt ellentmondást az ajánlati kötöttség sérelme nélkül.

3. Ajánlattevő benyújtotta a Megajánlott készítmények táblázat elnevezésű dokumentumot, és abban Ajánlatkérő ellentmondást észlelt a 144/01 sorszámú sorban

megajánlott gyógyszerkészítmény esetében a K és L cellákban feltüntetett érték és a 144/02 sorszámú sorban megajánlott gyógyszerkészítmény esetében a K és L cellákban feltüntetett értékek vonatkozásában. Kérjük ajánlattevőt, hogy felvilágosítás nyújtás keretében oldja fel a fent megjelölt ellentmondást az ajánlati kötöttség sérelme nélkül.

4. Ajánlattevő benyújtotta a Megajánlott készítmények táblázat elnevezésű dokumentumot, és abban Ajánlatkérő ellentmondást észlelt a 179/04 sorszámú sorban megajánlott gyógyszerkészítmény esetében a K és L cellákban feltüntetett érték és a 179/05 sorszámú sorban megajánlott gyógyszerkészítmény esetében a K és L cellákban feltüntetett értékek vonatkozásában. Kérjük ajánlattevőt, hogy felvilágosítás nyújtás keretében oldja fel a fent megjelölt ellentmondást az ajánlati kötöttség sérelme nélkül.”

A kérelmező a benyújtott hiánypótlásában, illetve felvilágosításában az alábbiakat is nyilatkozta:

Nagykereskedőként gyógyszer nagykereskedelmi engedély birtokában jogosult a különböző gyártók/szállítók által értékesített készítmények megvásárlására és tovább forgalmazására. A Felvilágosítás kérés 1), 2), 3), 4) pontjaiban hivatkozott sorszámú sorokra megajánlott valamennyi készítmény vonatkozásában nyilatkozott, hogy az adott hatóanyagon belüli azonos megnevezéssel, azonban a Megajánlott készítmények táblázat K és L celláiban jelölten eltérő nettó doboz- és egységárral feltüntetett készítmények - bár ugyanazon forgalomba hozatali engedélyes/gyártó termékei, azonban - két egymástól független forgalmazó/beszállító tárgyban közbeszerzési eljárásra vonatkozó, a cég felé adott ajánlata alapján kerültek megajánlásra. Szállító 1 és Szállító 2 által adott árajánlatok - Felvilágosítás kérés 1), 2), 3), 4) pontjaiban érintett termékekre vonatkozó - releváns részei jelen nyilatkozata 1. számú mellékleteként csatolásra kerültek. A fentiekből megállapítható, hogy Szállító 1 és Szállító 2 által a kérelmező felé biztosított eltérő beszerzési árak eredményezik a Megajánlott készítmények táblázat K és L celláiban a kérelmező, mint ajánlattevő által megadásra került eltérő nettó ajánlati árakat az azonos készítmények vonatkozásában. Kijelentette, hogy a tárgyban közbeszerzési eljárásra vonatkozóan a kérelmező és Szállító 1, valamint Szállító 2 között releváns szállítási jogviszony áll fent. Jelen nyilatkozatának 2. számú mellékleteként benyújtotta továbbá Szállító 1 és Szállító 2 nyilatkozatait arra vonatkozóan, hogy az érintett készítmények tekin-

tetében hatályos forgalmazási jogosultsággal rendelkeznek. A kérelmező gyógyszernagykereskedőként - vonatkozó jogi rendelkezésekben foglalt kötelezettségének eleget téve - a folyamatos és biztonságos betegellátást szem előtt tartva, minden tőle elvárható megtett annak érdekében, hogy a Szállítók által országos ellátás keretében a kérelmezőn keresztül biztosítani kívánt készítmények minél nagyobb mennyiségben legyenek elérhetőek az Intézmények számára, ezért Szállító 1 és Szállító 2 - tárgyban közbeszerzési eljárásra felé adott - árajánlatában szereplő, a kiírt hatóanyagot tartalmazó, kiírásnak mindenben megfelelő készítmények mindegyikét beépítette közbeszerzési ajánlatába. Hivatkozva arra, hogy a kérelmező az érintett készítményeket két egymástól független szállítótól eltérő árakon tudja csak beszerezni, közbeszerzési ajánlatában ezen készítményeket csak egymástól eltérő eladási áron állt módjában szerepeltetni. A fentiekre tekintettel kérte, hogy ajánlata részét képező Megajánlott készítmények táblázat elnevezésű dokumentum 062/03 és 062/05, 062/04 és 062/06, 144/01 és 144/02, valamint 179/04 és 179/05 sorszámú sorában szereplő gyógyszerkészítmények vonatkozásában a közbeszerzési dokumentumokban foglaltak szerint tett ajánlatát az ajánlatkérő fogadja el.

Az ajánlatkérő a kérelmező részére az alábbi tartalmú érvénytelenségről szóló tájékoztatást küldte:

« Ajánlatkérő megvizsgálta ajánlattevő ajánlatát, arra tekintettel, hogy az megfelel-e az ajánlattételi felhívás és a közbeszerzési dokumentumok előírásainak, valamint a jogszabályokban meghatározott feltételeknek.

Ajánlatkérő az eljárást megindító Részvételi felhívásban, és ezzel összhangban az Ajánlattételi felhívásban is kizárta a többváltozatú ajánlattétel lehetőségét. (Ajánlattételi felhívás 5. pont: „Az eljárásban többváltozatú (alternatív) ajánlat tételére nincs lehetőség.”)

Ajánlatkérő az ajánlatok bírálata során megállapította, hogy az ajánlattevő által a 062 sorszámú megajánlandó sor esetében megajánlott gyógyszerkészítmények esetében alternatív ajánlatot tett, tekintettel arra, hogy adott hatóanyagon belül azonos megnevezéssel szereplő gyógyszerkészítményt két eltérő ajánlati áron ajánlotta meg (062/03 és 062/05 sorszámú sorokban, illetve 062/04 és 062/06 sorszámú sorokban).

Ajánlatkérő az ajánlatok bírálata során megállapította továbbá, hogy az ajánlattevő által a 144 sorszámú megajánlandó sor esetében megajánlott gyógyszerkészít-

mény esetében alternatív ajánlatot tett, tekintettel arra, hogy adott hatóanyagon belül azonos megnevezéssel szereplő gyógyszerkészítményt két eltérő ajánlati áron ajánlotta meg (144/01 és 144/02 sorszámú sorokban).

Ajánlatkérő az ajánlatok bírálata során megállapította továbbá, hogy az ajánlattevő által a 179 sorszámú megajánlandó sor esetében megajánlott gyógyszerkészítmény esetében alternatív ajánlatot tett, tekintettel arra, hogy adott hatóanyagon belül azonos megnevezéssel szereplő gyógyszerkészítményt két eltérő ajánlati áron ajánlotta meg (179/04 és 179/05 sorszámú sorokban).

Ajánlatkérő az ellentmondás feloldása érdekében a 3.sz. hiánypótlási felhívás és felvilágosítás kérésben a 2. rész tekintetében ajánlattevő vonatkozásában az 1-4. pontokban felvilágosítást kért az alábbiak szerint:

Ajánlattevő a felvilágosítás nyújtás keretében nem tudta feloldani az ellentmondást az eltérő ajánlati árak tekintetében. Ajánlattevő felvilágosítás nyújtás keretében tett nyilatkozata szerint ajánlattevőnek kifejezett szándékában állt az ajánlatában az azonos készítmények vonatkozásában egymástól eltérő nettó ajánlati árak megajánlása saját üzleti tevékenységére tekintettel. Fentiekre tekintettel a felvilágosítás nyújtást követően is megállapítható, hogy ajánlattevő azonos (az ajánlati áron kívül minden paraméter tekintetében megegyező) készítmények esetében eltérő ajánlati árakat adott meg ajánlatában, és ezzel többváltozatú (alternatív) ajánlatot tett, tekintettel arra, hogy adott hatóanyagon belül azonos megnevezéssel szereplő gyógyszerkészítményt két eltérő ajánlati áron ajánlotta meg, így nem állapítható meg, hogy a megajánlott ajánlati árak közül melyik az ajánlattevő valódi, ajánlati kötöttséggel terhelt ajánlata. Fentiekre tekintettel megállapítható, hogy ajánlattevő ajánlatában a 062, 144 és 179 sorszámú megajánlandó sorok tekintetében alternatív ajánlatot tett, azaz nem állapítható meg, hogy a megajánlott ajánlati árak közül melyik az ajánlattevő valódi, ajánlati kötöttséggel terhelt ajánlata, így ajánlattevő 062, 144 és 179 sorszámú megajánlandó sorok tekintetében tett ajánlata érvénytelen. Ajánlatkérő a Közbeszerzési dokumentációban előírta, hogy amennyiben az adott részben egy megajánlandó sor tekintetében ajánlattevő ajánlata érvénytelen, az adott részben ajánlattevő egész ajánlata érvénytelen. Tekintettel arra, hogy ajánlattevő a 062, 144 és 179 sorszámú megajánlandó sor tekintetében érvénytelen ajánlatot tett, így Ajánlattevő ajánlata a teljes 2. rész tekintetében érvénytelen.”

Az ajánlatkérő megküldte az eljárás összegezését az ajánlattevők részére, melyben mindkét részt eredményesnek nyilvánította. Az 1. részben nyertes ajánlatot benyújtóként tüntette fel többek között a kérelmezőt, a 2. részben hét nyertest jelölt meg, a kérelmező ajánlatát érvénytelenné nyilvánította. A kérelmező a jogorvoslati kérelmében foglaltakkal azonos tartalommal előzetes vitarendezési kérelmet nyújtott be, amelyet az ajánlatkérő elutasított.

A jogorvoslati kérelem

A kérelmező szerint az érvénytelenségi döntésben az ajánlatkérő helytelenül értelmezte a többváltozatú (alternatív) ajánlattétel Kbt.-ben foglalt szabályait. Az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 69. § (2) bekezdését, a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontját.

Az ajánlatkérő észrevétele

Az ajánlatkérő az alaptalan jogorvoslati kérelem elutasítását kérte.

A Döntőbizottság döntése és annak indokai

A Döntőbizottság a határozatában a jogorvoslati kérelmet elutasította.

A határozat indokolása a következőket tartalmazta:

A Döntőbizottság a Kbt.-nek a tárgyi DBR létrehozására irányuló közbeszerzés megindításakor hatályos alábbi rendelkezései alapján bírálta el a jogorvoslati kérelmet, melynek tárgyát az képezte, hogy az ajánlatkérő jogszerűen döntött-e a kérelmező ajánlatának a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja szerinti érvénytelenné nyilvánításáról.

A Döntőbizottság megállapította, hogy abban az esetben, ha a jogorvoslati kérelem valamely ajánlat érvénytelensége kifogásolása miatt kerül benyújtásra, a Kbt. 66. § (1) bekezdése és a Kbt. 69. § (1) bekezdése alapján – a jogorvoslati kérelem keretei között – az érvénytelenség megállapításához vezető folyamatot vizsgálja a Döntőbizottság. Ennek keretében a Döntőbizottság vizsgálja, hogy a közbeszerzési dokumentumok mit tartalmaztak, ebből következően az ajánlattevőknek hogyan kellett ajánlatot tenniük, illetve milyen tartalmú szakmai ajánlatot kellett benyújtaniuk, végül a Döntőbizottság abban a kérdésben is állást foglal, hogy az ajánlatkérő megfelelően bírálta-e az ajánlatot. A bírálat komplex folyamat, ahol az ajánlatkérőnek több aspektusból kell megvizsgálnia a benyújtott ajánlatokat.

A Döntőbizottság a jogvitát az eljárást lezáró döntésben szereplő ajánlatkérői indokolásból kiindulva a felek közbeszerzési-, valamint jogorvoslati eljárás során tett nyilatkozatai és a Kbt. tételes jogszabályi előírásai összevetése alapján döntötte el.

A Döntőbizottság rögzítette, hogy abban nem volt vita az ügyfelek között, hogy a kérelmező az érintett három sorszám (62, 144 és 179) alatt megjelölt termék esetén többször ajánlotta meg ugyanazt a terméket, eltérő áron.

Az érvénytelenné nyilvánítás tényleges oka az ajánlatkérő érvénytelenségi döntése szerint az volt, hogy a jogszabályok, illetve a közbeszerzési dokumentumok előírásaiba ütközik az az eset, ha az ajánlattevő azonos termékeket több ajánlati áron ajánl meg.

A Kbt. 66. § (1) bekezdése szerint az ajánlatot a gazdasági szereplőnek a közbeszerzési dokumentumokban meghatározott tartalmi követelményeknek megfelelően kell elkészítenie és benyújtania. Ebből következően a Döntőbizottság először áttekintette az ajánlatadás feltételeit és egyrészt különösen abban a kérdésben foglalt állást, hogy a jelen beszerzési eljárásban mi minősül szakmai ajánlatnak, majd, hogy azon adattábla esetében, ahol a kérdéses termékismétlődés megtörtént – a Megajánlott készítmények táblázatban – a közbeszerzési dokumentumok előírásai lehetővé tették-e, hogy ugyanazon gyógyszerkészítményeket többször szerepeltessenek eltérő ajánlati áron.

Rögzítette, hogy a jelen közbeszerzés tárgyát „gyógyszerek beszerzése” képezi (ajánlattételi felhívás 6.2. pontja), melyet az ajánlatkérő maximum tíz ajánlattevővel kötött keretmegállapodás alapján fog megvalósítani. Az ajánlattételi felhívás 12. pontja alapján jelen eljárásban az ajánlatkérő olyan keretmegállapodást kíván kötni, amelyben a beszerzők az ajánlattevők számára vagy közvetlen megrendelést küldenek, vagy a versenyt újranyitják. Az értékelés során kialakuló sorrendet az ajánlattételi felhívás 8. pontja és a kitöltési útmutató alapján a Megajánlott készítmények táblázat „megajánlandó sorai” esetében képzett hatóanyagtartalomra eső ajánlati ár alakítja. A konkrét, ajánlattevők által megajánlott gyógyszerkészítményeket a Megajánlott készítmények táblázat tartalmazza.

Az ügyfelek egyetértettek abban, hogy a keretmegállapodás teljesítésekor a konkrét („intézményi”) beszerzésekre a „Megajánlott készítmények” táblázatban szereplő termékek alapján kerül sor, a Döntőbizottság is erre a

következtetésre jutott, hiszen a szóban forgó táblázat fogja képezni a megkötésre kerülő, keretmegállapodás 2. számú mellékletét. Mindebből eredően a „Megajánlott készítmények” táblázatban közölt áraknak a későbbi konkrét beszerzői megrendelések során szerepe lesz, a keretmegállapodás-tervezet II.6.b) pontja szerint azok minősülnek majd a konkrét „szerződéses ár”-nak. A tervezet V.1.1.1. pontja szerint továbbá a szerződéses árak maximális mértéke a keretmegállapodás hatálya alatt rögzül, azok a keretmegállapodás teljesítése során csak kedvezőbbek lehetnek.

Fentiek alapján a jelen eljárásban a Megajánlott készítmények táblázatban feltüntetett gyógyszerkészítmények árai hatással bírnak a hatóanyagtartalomra vetített árakat tartalmazó Felolvasólap számolótábla áaira, ezen keresztül a Felolvasólapon szereplő ajánlati árra, másrészt az egyes megajánlandó sorok hatóanyagtartalomra eső, értékelés tárgyát képező ajánlati áaira is, harmadrészt az ügyfelek által sem vitatott módon a Megajánlott készítmények táblázatban szereplő adatok szakmai ajánlatnak (Kbt. 3. § 37. pont) minősülnek.

A kérelmező szerint a közbeszerzési dokumentumok lehetőséget biztosítottak arra, hogy egyes gyógyszerkészítményeket többször ajánljanak meg, eltérő ajánlati áron, ezzel együtt mindez jogszabályi tilalom alá sem esik.

A Döntőbizottság a jogvita szempontjából azt értékelte mindenekelőtt, hogy az ajánlatkérő a Kbt. 50. § (2) bekezdés j) pontja alapján az ajánlattételi felhívás 5. pontjában kizárta az alternatív (több változatú) ajánlattétel lehetőségét. Jogszabály nem határozza meg, mi minősül alternatív, többváltozatú ajánlattételnek, ezért ennek feltételeit a közbeszerzési dokumentumok, illetve az eset összes körülményei alapján lehet megítélni.

A kérelmező arra hivatkozott, hogy alternatív ajánlattétel akkor valósul meg, ha az egymással versengő ajánlatok árukat és műszaki tartalmukat tekintve is eltérők, a jelen esetben azonban az, hogy az ajánlatok műszaki tartalmuk tekintetében eltérnek-e, nem értelmezhető. A kitöltési útmutató rendelkezései ugyanis rögzítik, mit tekint az ajánlatkérő a Megajánlott készítmények táblázat egy „sora” alatt. Eszerint egy megajánlandó sor alatt az „azonos sorszámmal jelölt ATC-t, hatóanyagot, egységet és gyógyszerformát” kell érteni, ez volt az a műszaki megoldás, amelyre a megfelelő, konkrét gyógyszerkészítményeket (mivel egy „megajánlandó sorban legalább 15 sor állt rendelkezésre, akár

többet is) meg lehetett ajánlani. Az ajánlatadásakor tehát eleve rögzített volt a műszaki tartalom, az ajánlattevők attól nem térhettek el, nem is tudtak eltérni, az ajánlatkérő előírásai szerint legfeljebb azt tehették meg, hogy az előre rögzített műszaki paramétereknek megfelelő több termékre tegyenek ajánlatot. Belátható, hogy egy vevőnek adott egészségügyi ellátás során egy személyre vonatkozó adagra/dózisra van szüksége, melyet egy adott ATC-t, hatóanyagot, egységet és gyógyszerformát jelentő termék vásárlásával valósít meg. Ebben az esetben az azonosságból eredően választási lehetősége adódik a különböző gyártók – különböző árakon megajánlott – ugyanazon ATC-t, hatóanyagot, egységet és gyógyszerformát jelentő termékeiből a vevőnek. Az alternatív vagy többváltozatú ajánlattétel tehát jelen esetben nem abban a körben értelmezhető, hogy eltérő műszaki tartalmú, hanem akkor merülhet fel, ha teljesen azonos termékek esetében közöl eltérő ajánlati árakat az ajánlattevő.

A Döntőbizottság álláspontja szerint a kérelmező ajánlatának Megajánlott készítmények táblázatában a 62, 144 és 179. sorszámú termékeknél alternatív (több változatú) ajánlatot tett, amikor azonos termékeket érintően eltérő árakat közölt.

Az alternatív, többváltozatú ajánlattétel torzító hatással bírt az értékelés alá eső ajánlati árra, mert ugyanazon termék esetében az ajánlati ár a fentiekben leírtak alapján a több készítmény átlaga alapján került figyelembe vételre, továbbá az is kijelenthető, hogy az 55. pontban leírtak szerint megvalósult többváltozatú ajánlattétel versenytorzító hatást fog kifejteni a keretmegállapodás teljesítése során. A Kbt. 84. § (2) bekezdése alapján a kérelmező jelen esetben kötve van az ajánlatához, ezzel együtt ő maga is úgy nyilatkozott a jogorvoslati eljárás során, hogy valamennyi ajánlati ára tekintetében beállt az ajánlati kötöttsége, a keretmegállapodásban tehát valamennyi ajánlati árát szerepeltetnie kell. Jelen esetben nem az okozza a problémát, hogy technikailag, illetve a keretmegállapodás előre rögzített szabályai alapján képes-e vagy sem a kérelmező azonos termékeit többféle ajánlati árral feltüntetni ott, ahol a későbbi beszerzők kiválasztják a gyógyszerkészítményeket. Az sem bír relevanciával, hogy a beszerzők képesek-e kiválasztani a listából az egyes gyógyszerkészítményeket. A Döntőbizottság az alternatív, többváltozatú ajánlattételben rejlő versenytorzító hatást ott érzékeli, hogy a kérelmező ajánlati kötöttsége miatt a különböző ajánlati árakon megajánlott termékek közül valamennyi,

külön kiválasztható módon fel fog tűnni a listában. A később, a keretmegállapodás teljesítése során kialakuló, változó sorrendtől függően a kérelmező önhatalmúlag hozhat majd döntést arról, hogy – a vevői választástól függetlenül – melyik termék elérhető, melyik nem, illetve a versenytársak ajánlati áraitól függően dönthet arról, hogy adott termék esetében melyiknek az ajánlati árát csökkenti – vagy az ár csökkentésétől esetleg a keretmegállapodásban résztvevő egyéb ajánlattevők ajánlati árai ismeretében eltekint.

A Döntőbizottság álláspontja szerint tehát a Kbt. versenyelvi szabályrendszerére tekintettel, a Kbt. 2. § (1) bekezdése szerinti alapelvből levezetett értelmezés szerint az ajánlatkérő jogszerű döntést hozott, amikor a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja alapján érvénytelenné nyilvánította a kérelmező ajánlatát. Az ajánlat nem felelt meg a közbeszerzési dokumentumokban foglaltaknak, tekintettel arra, hogy alternatív (több változatú) ajánlatot tartalmaz.

A Döntőbizottság vizsgálta a kérelmező arra vonatkozó előadását, amely szerint az ajánlatkérői előírások összességében lehetővé tették, hogy azonos terméket eltérő ajánlati áron jelenítsen meg ajánlatában. A kérelmező a kitöltési útmutató azon előírásaira hivatkozott, amely arra adott instrukciókat, hogy mi a teendő abban az esetben, „amennyiben [...] egy megajánlandó sor esetében több különböző egységáru gyógyszerkészítményt ajánl meg ajánlattevő”.

A Döntőbizottság rögzítette, hogy a vizsgált szövegrész nem engedélyt tartalmaz a kérelmező által alkalmazott megoldásra, hanem azt a helyzetet szabályozza, amikor egy „megajánlandó sor”-ban több „különböző egységáru gyógyszerkészítmény” kerül megajánlásra. A szövegből tehát egyáltalán nem következik, hogy a megajánlandó sorokon belül ugyanazon készítmény lenne megajánlható többször is különböző áron, ilyen jellegű ajánlatkérői előírás a kitöltési útmutató további megfogalmazásából levezetve sem következtethető ki. Annál is inkább, mert az útmutató szövege később, a következő mondatban már arra az esetre tartalmaz előírást, amikor „egy megajánlandó sor tekintetében több különböző készítmény kerül megajánlásra”. Az útmutató a megajánlandó sorokban lévő 15 sor további bővítését sem arra az esetre teszi lehetővé, ha az ajánlattevők ugyanazt a terméket többször, azonos ajánlati áron kívánják megajánlani, hanem, „amennyiben egy megajánlandó sor tekintetében több különböző készítmény került ajánlattevő részéről megajánlásra”. A

Döntőbizottság továbbá áttekintette az ügyfelek által hivatkozott kiegészítő tájékoztatásokat, amelyek közül egyik sem arra az esetre tartalmaz egyértelmű ajánlatkérői rendelkezést, hogy lehetséges ugyanazon termék különböző árakon történő megajánlása, hanem egyrészt azzal foglalkozik, mi a teendő, ha ugyanazon terméket több ajánlattevő ajánlata is tartalmazza, másrészt, akkor, ha ugyanazon hatóanyagú soron különböző

gyártók különböző termékei kerülnek megajánlásra, végül egy brand-en belül benyújtható-e eltérő egységár.

Fentiekre tekintettel a Döntőbizottság az alaptalan jogorvoslati kérelmet a Kbt. 165. § (2) bekezdés a) pontja alapján elutasította.

A határozat végleges, ellene keresetet nem nyújtottak be.

KÖZBESZERZÉSI IRÁNYTÚ

A versenyjogi célú piacfeltárás jelentőségéről

On the importance of accelerated sector inquiries

Bak László, elnökhelyettes, Gazdasági Versenyhivatal és **Szilvási Evelin**, joggyakornok, Gazdasági Versenyhivatal
DOI: 10.37371/KEP.2023.5.4

Címszavak: ágazati vizsgálat, vizsgálati eszköz, gazdasági krízis, import-kitettség, árverseny

Absztrakt

A jelen tanulmány a Gazdasági Versenyhivatal gyorsított ágazati vizsgálatainak egyes megállapításait ismerteti. Kitér a versenyhatóság szerepére gazdasági krízis helyzetekben, és bemutatja, hogy milyen szinergiákat tud felmutatni a versenyhatóság ezzel a vizsgálati módszerrel kapcsolatban. A tanulmány részletezi a fa építőanyagok, a koronavírus gyorsteszték és a hőszigetelők piacain folytatott gyorsított ágazati vizsgálatainak egyes megállapításait, így különösen az import-kitettség csökkentésére, az innováció és árverseny, valamint a fogyasztók tájékozottságának növelésére vonatkozó javaslatait.

Abstract

The paper presents some of the findings of the Hungarian Competition Authority's accelerated sector inquiries. It highlights the role of the competition authority in situations of economic crisis and shows the synergies that the competition authority can demonstrate in relation to this investigative method. The paper also details the findings of its expedited market investigations into wood building materials, coronavirus self-tests and thermal insulation, and in particular its recommendations for reducing import exposure, innovation and price competition and increasing consumer awareness.

Bevezetés

A gyors versenyjogi vizsgálati eszközöket általában erős szakmai szkepticizmus kíséri. Elsősorban azért, mert a Gazdasági Versenyhivatal vizsgálati jogköre klasszikusan kiterjedt, mélyre ható hatáselemzésekre és komplex piaci magatartások feltárására hivatott. Másrészt azért, mert a megközelítőleg 70 éves uniós versenyjogi joggyakorlat a piacok versenykorlátozó vagy -torzító működését mindig is egyfajta konzervatív tényfeltárással, a vállalkozások védekezési jogának messzemenő tiszteletben tartása mellett kívánta felderíteni. A Covid-19 pandémia meglehetősen negatívan befolyásolta a globális értékláncokat. Számos ágazatban termékhiány alakult ki, a piaci kudarcokat erős gazdaságpolitikai érdekérvényesítéssel korrigálták, a klasszikus (békeidős) versenypiaci mechanizmusok csak korlátozottan érvényesültek. Éppen, hogy helyreálltak volna a globális piacok, kitört az orosz-ukrán háború, amely – azóta is – még a jól bevált piaccgazdaságok stabil működését is próbára teszi.

A fegyveres konfliktus alaposan átrendezte a nemzetközileg összefonódott értékláncokat. A háborús felek ércbányászatban, -feldolgozásban és nyersanyagtermelésben betöltött kiemelkedő szerepe, továbbá a háborús konfliktus miatt előállt energiahordozók importjának hiánya újra tervezésre készítette az európai gazdaságpolitikai döntéshozókat. Az érintett piacok gyors átalakulása, átrendeződése új üzleti magatartásokat hozott felszínre, amelynek megértése kulcsfontosságú. Ebben az átalakulási folyamatban a versenyjogi jogalkalmazásnak különösen abban volt és lesz szerepe, hogy az új piaci strukturális sajátosságokat jobban megértse a szakmai közvélemény, ezáltal a jogalkotó hathatós szabályozással segítse a piaci hatékonyságot és innovációt. Tekintettel ugyanakkor arra, hogy a versenyjogi elemzés mint műfaj általában ex post jellegű és hosszadalmas, európai szinten megfigyelhető egy olyan tendencia, amely a

versenyjogi jogalkalmazást gyorsítani kívánja.¹ A magyar jogalkotó uniós viszonylatban elsőként ismerte fel a gyors piaci változásokra adott reakciók sebességének kiemelt szerepét azzal, hogy 2021 nyarán kiegészítette a Gazdasági Versenyhivatal feladatkörét a gyorsított ágazati vizsgálat² jogintézményével, amely a 2-3 évig tartó – hagyományos – ágazati vizsgálatok helyett 30 napra, de legfeljebb 90 napra³ szűkíti e piacfeltárás időbeli elvégzését és a megállapításokat tartalmazó vizsgálati jelentés közzétételét. A gyors tényállás feltárását támogatja az is, hogy a GVH-nak joga van előzetes értesítés nélküli helyszíni kutatások lefolytatására és szemle megtartására, továbbá az adatszolgáltatást megtagadó vállalkozásokat eljárásbírsággal sújthatja. A gyorsított ágazati vizsgálat lefolytatásának lényegében két előfeltétele van: a sürgősség és valamely ágazaton belüli strukturális piaci probléma, versenytorzulás megléte.

A jogalkalmazás gyorsításának általános igénye időközben visszaköszön egy tervezett német verseny-törvény-módosításban is, mely szerint egy ágazati vizsgálatot 18 hónapon belül le kell folytatni.⁴ A jelen tanulmány – a teljesség igénye nélkül – a gyorsított ágazati vizsgálat egyes eredményeit sorolja fel, bemutatva az új jogintézmény jelentőségét, előnyeit és a fogyasztókra gyakorolt kedvező hatását. Figyelemmel arra, hogy a gyorsított ágazati vizsgálat jogintézményét a szakma már több helyütt ismertette,⁵ e tanulmányban csupán a legfontosabb újszerű, innovatív javaslatokat mutatjuk be, és a vizsgálati jelentések tartalmán túlmutató összefüggésekre is rámutatunk. Az élelmiszeripari ágazati vizsgálatok a kézirat lezárásakor még folyamatban vannak, ezért azokról nem szólunk. A GVH a jelen tanulmány kéziratának lezárásáig 7 gyorsított ágazati vizsgálatot indított, 20-at meghaladó vállalkozás székhelyén tartott előzetes értesítés nélkül kutatást és közel 400 adatkérőt küldött ki.



1. ábra: Gyorsított ágazati vizsgálatok

¹ Lsd.: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A competition policy fit for new challenges (2021. 11. 18.) (Letöltés dátuma: 2023. 03. 01.).

² A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (Tpv.) eltérő alkalmazásáról szóló 406/2021. (VII. 8.) Korm. rendelet, majd a Tpv.-be beiktatta 2022. június 1-jétől az egyes veszélyhelyzettel összefüggő egyes szabályozási kérdésekről szóló 2021. évi CXXX. törvény 60. § (1) bekezdése.

³ Tpv. 43/E. § (2) bekezdés.

⁴ Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK): Bundeswirtschaftsministerium legt Entwurf zur Verschärfung des Wettbewerbsrechts vor (2022. 09. 20.) <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Meldung/2022/20220920-bmwk-legt-entwurf-zur-verscharfung-des-wettbewerbsrechts-vor.html> (Letöltés dátuma: 2023. 03. 01.).

⁵ Rigó Csaba Balázs-Bak László-Tóth András-Szoboszlai Izabella-Kopácsi István: Konzolidáció és válságkezelés a COVID-19 után: versenyfelügyeleti tapasztalatok. (Versenytükrök XVIII. évfolyam 2022/2. szám) 48-59. o. https://www.gvh.hu/pfile/file?path=/gvh/kiadvanyok/versenytukor/lapszamok/Versenytukor_2022_2.pdf1&inline=true (Letöltés dátuma: 2023. 03.01.); Versenyjogi podcast Dr. Berezvai Zomborral, a Gazdasági Versenyhivatal vezető közgazdászával. <https://www.gvh.hu/sajtoszoba/gvh-podcast> (Letöltés dátuma: 2023.03.01.).

Versenyjog a gazdasági krízishelyzetekben

Általánosan elfogadott versenyjogi tétel, hogy a versenyjognak gazdasági krízishelyzetekben is kulcs szerepe van az alacsonyabb fogyasztói árak elérésében és az innováció elősegítésében.

A világ versenyhatóságait tömörítő nemzetközi szinten elismert versenyjogi szervezet, a Nemzetközi Versenyhálózat 2023. január 5-én kiadott közös állásfoglalásában⁶ arra hívta fel a kormányok figyelmét, hogy támogassák és segítsék megőrizni a gazdasági versenyt, mivel a válsághelyzet következményei jelentősen mérsékelhetők, ha prioritást élvez a piaci verseny fellendítése. Egy versenyző gazdasági környezet rugalmasabban reagál a piaci változásokra, a válság okozta keresletingadozásra, aminek köszönhetően hatékonyabban segíti elő a gazdasági növekedést és az innovációt. Ilyen tartalmú nyilatkozatot adott ki az Európai Versenyhálózat is a pandémia⁷ és az orosz-ukrán háború⁸ kapcsán.

A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) is segítette javaslataival a versenyhatóságokat a pandémia kitörésekor.⁹ Az OECD felhívta a versenyhatóságok figyelmét a jelentős és gyors áremelkedések figyelemmel követésére, és a rövidtávon alkalmazható végrehajtási intézkedések fontosságára is annak monitorozása érdekében, hogy az ellátási láncban azonosításra kerülhessenek az áremelkedést okozó piaci körülmények. Emellett hangsúlyozta az ideiglenes intézkedések és a felszólítólevelek fontosságát, amelyek képesek a versenykorlátozó magatartás azonnali megszüntetésére. Ezen túl kiemelte a fogyasztóvédelmi hatáskör

jelentőségét is, és azon tagállamokat, akik versenyhatóságai nem rendelkeznek kettős hatáskörrel, felszólította a fogyasztóvédelmi hatóságokkal való együttműködésre a fogyasztók tisztességtelen árképzési gyakorlatokkal szembeni fellépés érdekében. Javasolta még ezen felül az olyan tájékoztatók kibocsátását, amelyek a válságkörnyezetben segítik mind a vállalkozásokat, mind a fogyasztókat eligazodni a különösen érzékenyen érintett ágazatokban, mint például az egészségügyi termékek, vagy az élelmiszer ellátási-láncok esetében.

Feltehetően e nemzetközi joggyakorlatok is hozzájárulhattak ahhoz, hogy a GVH előbb a gyorsított ágazati vizsgálatra, majd a felszólító levél jogintézményére¹⁰ kapott hatáskörében érezhetően hatékonyabban tudta és tudja majd védeni a fogyasztói jólétet.

A gyorsított ágazati vizsgálat kivételes intézkedése lehetőséget adott a GVH-nak a piac időszerű feltérképezésére, amely iránt az uniós társhatóságok is egyre komolyabb érdeklődést mutatnak. A gyorsított ágazati vizsgálat elsődleges célja a piaci verseny strukturális problémáinak feltárása, és csak másodlagosan a piac-korlátozó magatartások felfedése, így a piaci szereplők motivációja is inkább a vizsgálat előmozdítására és nem annak obstruálására irányul.

Fenntarthatóság

A versenyjog és versenypolitika krízishelyzetben betöltött kiemelt szerepéről szóló közös nyilatkozatok számos témakört említenek, amelyek a rendkívüli idők okozta válsághelyzetben fokozott védelemre és figyelemre szorulnak. A versenyhatóságok szerint ezért a generális növekedés elősegítése mellett még a szoká-

⁶ International Competition Network (ICN) Steering Group Statement: The Role of Competition & Competition Policy in Times of Economic Crisis (2023. 01. 05.) https://internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2022/10/SG_Statement-Role-of-Competition-in-Times-of-Economic-Crisis-2022.pdf (Letöltés dátuma: 2023. 03. 01.).

⁷ European Competition Network (ECN): Antitrust: Joint statement by the European Competition Network (ECN) on application of competition law during the Corona crisis https://ec.europa.eu/competition/ecn/202003_joint-statement_ecn_corona-crisis.pdf (Letöltés dátuma: 2023. 03. 01.).

⁸ ECN: Antitrust: Joint statement by the European Competition Network (ECN) on the application of competition law in the context of the war in Ukraine https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2022-03/202203_joint-statement_ecn_ukraine-war.pdf (Letöltés dátuma: 2023. 03. 01.).

⁹ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD): Competition policy in times of crisis Supplement to Competition Policy in Eastern Europe and Central Asia (2020. 08. 05.) <https://www.oecd.org/daf/competition/supplement-oecd-gvh-newsletter15-july2020-en.pdf>; COVID-19: Competition policy actions for governments and competition authorities (2020. 04. 30.). <https://www.oecd.org/competition/COVID-19-competition-policy-actions-for-governments-and-competition-authorities.pdf> (Letöltés dátuma: 2023. 03. 01.).

¹⁰ Egyes igazságügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2022. évi LV. törvény 74. § (2) bekezdése útján 2023. január 1-jétől hatályos rendelkezésekkel.

sosnál is nagyobb figyelmet kell fordítani a zöld innováció támogatására. A GVH emiatt 2021-ben a fenntartható fejlődés és a versenyjog kapcsolatát választotta fő kutatási témának az ICN globális versenyjogi problémákat érintő nemzetközi konferenciájára, ahol a szokáshoz híven az eseménynek otthont adó hatóság dönt az éves speciális projekt témájáról. A projektben feldolgozott felmérés szerint a megkérdezett versenyszférában tevékenykedő szakemberek 90%-a tartotta fontosnak a fenntarthatóság jegyében tett fejlődési törekvéseket, amelyek közül a legnagyobb százalékban a hatósági iránymutatásokat és a nemzetközi versenyjogi együttműködések iránymutatását emelték ki követni kívánt perspektívaként.¹¹ A felmérést követő különféle szakvélemények pedig csak megerősítik a nemzetközi együttműködések jelentőségét a fenntarthatóság kérdéskörében. Hatósági és versenyjogi környezetben tevékenykedő szakemberek egyaránt hangsúlyozzák, hogy általános elvárás irányul a nemzetközi szervezetek felé azzal kapcsolatban, hogy az első öt legfontosabb helyre sorolják a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos felmérési és tájékoztatási törekvéseiket. A széttagoltan felügyelt piacok a legtöbb esetben több más ország piacát is kiszolgálják, ezért különösen fontos a fenntarthatóság jegyében is a versenyhatóságok közötti nemzetközi együttműködés erősítése.¹² A kölcsönös tapasztalatcserén és stratégiaegyeztetésen alapuló intézkedéseknek köszönhetően például összehangolhatóak azok a fenntartható fejlődésért tett lépések, amelyek országban belül kisebb hatósággal rendelkeznének, azonban összehangolt lépésként képesek több ország fejlődési potenciáljának növelésére. Erre láthatunk példát a GVH által a

faanyagok piacán végzett gyorsított ágazati vizsgálat kapcsán is, amelyről még szó esik jelen tanulmány *Import-kitettségi veszélyei* című fejezetében.

Az energiaválság rávilágított az energiatülszórás mértékére is. Az OECD számos tanulmányában megjegyzi, hogy az elmúlt időszakban a kormányok a rövidtávú válságkezelő intézkedések mellett elsődlegesen az energiatülszórás diverzítésének növelésére és a fosszilis tüzelőanyagoktól való függőség csökkentésére irányították figyelmüket.¹³ A már kialakult globális energiatülszórás felborulása arra készítette a politikai döntéshozókat, hogy minél több erőforrást különítsenek el a rendelkezésre álló megújuló energiatülszórás leggyorsabb kihasználására. A felmérések rámutattak arra, hogy a megújuló forrásokból származó energia egyre nagyobb ütemben szorítja ki a hagyományos energiatülszórás módokat, ami más kapcsolódó árucikkek – például alumínium, nikkel – iránt is megnöveli a keresletet.¹⁴ Ugyanakkor felhívják a figyelmet arra, hogy jelentős többletkiadásokkal és energiaválsággal kell számolni a megújuló energiatülszórás széleskörűbb kiépítése során, amely hosszútávon ugyan megtérül, de rövidtávon nagyobb energiatülszórás teremt, mint a már használatban lévő rendszerek további alkalmazása. A versenyhatóságok elsődleges feladata az átmenet kapcsán a döntéshozók támogatása, hogy tisztában legyenek a piaci és nem piaci alapú energiatülszórás megoldások versenyjogi következményeivel.¹⁵

Az energiaválság az ENSZ 7. Fenntartható Fejlődési Célját, a megfizethető, megbízható, fenntartható és mo-

¹¹ GVH: Sustainable Development and Competition Law – Survey Report (Special Project for the 2021 ICN Annual Conference) (2021. 09. 30.)

https://www.gvh.hu/pfile/file?path=/en/gvh/Conference/icn-2021-annual-conference/sustainability_survey_REPORT_3rdEd_2021_09_30_final_PUBLIC.pdf&inline=true (Letöltés dátuma: 2023. 03. 01.) 86. o.

¹² Kovács Csaba; Nagy Aranka: Környezetvédelmi szempontok a versenyjogalkalmazásban – tapasztalatok és kilátások a GVH globális felmérésének tükrében (GVH: Versenytükrök 2022. II. szám) 5-23. o.

https://www.gvh.hu/pfile/file?path=/gvh/kiadvanyok/versenytukor/lapszamok/Versenytukor_2022_2.pdf&inline=true (Letöltés dátuma: 2023. 03. 01.)

¹³ OECD: Sustainability and Competition (2021. 02. 10.)

<https://www.oecd.org/daf/competition/sustainability-and-competition-2020.pdf> (Letöltés dátuma: 2022. 03. 01.)

¹⁴ OECD: The Role of Competition Policy in Promoting Economic Recovery (2021. 02. 10.)

<https://www.oecd.org/daf/competition/the-role-of-competition-policy-in-promoting-economic-recovery-2020.pdf> (Letöltés dátuma: 2022. 03. 01.)

¹⁵ Competition in energy markets – OECD Competition Policy Roundtable Background Note (2022. 11. 24.)

<https://www.oecd.org/daf/competition/competition-in-energy-markets-2022.pdf> (Letöltés dátuma: 2023. 03. 01.)

dern energiához való hozzáférés biztosítását¹⁶ mindinkább közelebb hozta a civil lakosság és a vállalati szféra szereplőihöz. Az energiaellátás terén tapasztalt kiszolgáltatottság a társadalom szemében a zöld gazdaságot a hosszútávon megtérülő luxusbefektetés helyett egyre inkább létszükségletté kategorizálta.

A GVH munkájában a fenntarthatóság két szempontból jelenik meg. Egyrészt fogyasztóvédelmi hatáskörén belül, amely elsősorban az ún. greenwashing jelenség vizsgálatát jelenti, amellyel kapcsolatban a GVH már 2016-ban,¹⁷ majd 2020-ban¹⁸ is a jogkövetést elősegítő fogyasztói tájékoztatókat tett közzé és ügyekben is megnyilvánult. Másrészt a GVH a fa építőanyagok¹⁹ és a hőszigetelő anyagok²⁰ gyorsított ágazati vizsgálataiban is nagy hangsúlyt fektetett a vállalkozások fenntarthatóságért tett törekvéseinek vizsgálatára.

A hőszigetelő anyagokról készült vizsgálati jelentés kitért a vizsgálattal érintett vállalkozások fenntarthatósághoz kapcsolódó üzleti gyakorlatára. A vizsgálat feltárta, hogy az Európai Bizottság Fenntartható Európa stratégiája²¹ által említett karbonsemleges, klímasemleges, erőforrás-hatékony és biológiai sokféleséggel rendelkező gazdaságra való áttérés céljával összhangban a karbonlábnyom csökkentésére való törekvés egyre jelentősebb szerepet tölt be a piaci szereplők körében. A vállalkozások egyre nagyobb mértékben törekszenek a tudatos, hosszútávon fenntartható attitűdre. Ez egyrészt a kormányzati ösztönzőknek köszönhető, más-

részt a vállalkozások egyre gyakrabban az energiaárak jelentős növekedésének ellensúlyozása érdekében tett szükségszerű lépésként értékelik stratégiájuk környezetkímélőbbé formálását.

A három vizsgált hőszigetelő termék, az EPS, XPS és ásványgyapot²² gyártási folyamatában nem lelhető fel helyettesíthetőség, azonban felhasználási céljuk a hangszigetelés és tűzvédelmi funkció mellett elsődlegesen a lakóingatlanok és az ipari létesítmények hőszigetelése, aminek köszönhetően a kínálati oldal kiegyenlített keresleti növekedéssel tud számolni. Az alapanyagárak megnövekedését azonban a keresleti növekedés pozitív hatása nem tudja kellő mértékben ellensúlyozni. Emiatt a GVH javasolta a hulladékanyagok és a visszagyűjtött termékek termelési folyamatba való bevonását, a reciklálás priorizálását és az ehhez szükséges technológiai háttér kiépítését. Erre hazai és uniós támogatások is számos perspektívát nyújtanak a vállalkozások számára, amelyekben meghatározott kritériumrendszer tereli a pályázókat a tudatosabb vállalati stratégia felállítására és fenntartására felé. A gyorsított ágazati vizsgálat során világossá vált az a tény is, hogy a gyártók és importőrök nagyrészt saját fuvarozási cégük segítségével juttatják el a termékeket a nagykereskedőkhöz, ami pozitívumnak számít a környezettudatos tervezhetőség szempontjából, ugyanakkor kevésbé volt tapasztalható a piaci szereplők nyilatkozatából az, hogy a fuvarozási kapacitásaik tervezésekor – nem csak elméletben vagy nyilatkozatok szintjén –, hanem konkrét lépéseket tesznek a

¹⁶ ENSZ – Világunk átalakítása: Fenntartható Fejlődési Keretrendszer 2030 (Agenda 2030) (2015. 09. 25.) 25.o.

<https://ensz.kormany.hu/download/7/06/22000/Vil%C3%A1gunk%20%C3%A1talak%C3%ADt%C3%A1sa%20Fenntarthat%C3%B3%20Fejl%C5%91d%C3%A9si%20Keretrendszer%202030.pdf> (Letöltés dátuma: 2022. 03. 01.).

¹⁷ GVH: Zöld hirdetések fogyasztói tájékoztató (2016. 08. 05.)

https://www.gvh.hu/pfile/file?path=/fogyasztoknak/gondolja_vegig_higgadnan/gondolja_vegig_higgadnan_zold_hirdetese_k&inline=true (Letöltés dátuma: 2022. 03. 01.).

¹⁸ GVH: Zöld marketing – A Gazdasági Versenyhivatal tanácsai vállalkozásoknak (2020. 12. 17.)

https://www.gvh.hu/pfile/file?path=/szakmai_felhasznaloknak/tajekoztatok/szakmai_felhasznalok_tajekoztatok_zold-iranymutatas_201217&inline=true (Letöltés dátuma: 2023. 03. 01.).

¹⁹ GVH: Jelentés a fa építőanyagok magyarországi piacán lefolytatott gyorsított ágazati vizsgálatról (2022. 01. 12.)

https://www.gvh.hu/pfile/file?path=/dontesek/agazati_vizsgalatok_piacelemzesek/agazati_vizsgalatok/Fa_epitoanyagok_gyorsitott_agazati_vizsgalat_vegleges_jelentes_220112.pdf&inline=true (Letöltés dátuma: 2023. 03. 01.).

²⁰ GVH: Jelentés a hőszigetelő anyagok hazai piacán lefolytatott gyorsított ágazati vizsgálatról (2022. 08. 26.) https://www.gvh.hu/pfile/file?path=/dontesek/agazati_vizsgalatok_piacelemzesek/agazati_vizsgalatok/Vegleges_jelentes_a_hoszigetelo_anyagok_hazai_piacan_lefolytatott_gyorsitott_agazati_vizsgalatrol_220826.pdf&inline=true (Letöltés dátuma: 2022. 03. 01.).

²¹ Európai Bizottság (a továbbiakban a Bizottság): Fenntartható Európa 2030-ra (Vitaanyag) (2019. 01. 30.) 14.o.

https://commission.europa.eu/system/files/2019-02/rp_sustainable_europe_hu_v2_web.pdf (Letöltés dátuma: 2022. 03. 01.).

²² EPS (expandált polisztirol) XPS (extradurált polisztirol) ásványgyapot (szálas hőszigetelő anyagok: kőzetgyapot, üveggyapot).

felelősségteljes környezeti, társadalmi és vállalati irányítási, azaz az ESG szempontokra. A vállalkozások tudatos magatartása valós környezeti javulást csak akkor eredményez, ha a vállalkozások által szolgáltatott adatokat nem egyoldalúan, hanem tágabb perspektívából az elérendő célt szem előtt tartva vetik vizsgálat alá és a rövidtávú megfeleléssel elérhető támogatásokkal és előnyökkel ellentétben a hosszútávon is fenntartható fejlesztések helyeződnek előtérbe.

Az import-kitettség veszélyei

A helyettesíthetőség főleg olyan piaci szegmensben fontos kérdés, amelyben korlátozott mennyiségű jászág áll rendelkezésre, ezért a GVH a fa építőanyagok vizsgálata kapcsán nem csak a nemzetközi együttműködés lehetőségét vetette fel, hanem górcső alá vette, hogy milyen más fajtájú faanyagok állnak rendelkezésre az import-kitettség mérséklése érdekében a hazai piacon. A fa építőanyagok gyorsított ágazati vizsgálata betekintést adott a hazai – építkezéseknél szerkezetépítési célokra használt – faipari termékpalya részleteibe. A faanyag természetéből eredően korlátozott mértékű természeti erőforrás, ezért kettős konfliktust támaszt a rá épülő piaci szegmensben. Egyrészt kitermelése hatósági előírások szerint maximalizált mennyiségek megtartásával működik, így a kínálat nem tud reagálni a piaci igényre. Másrészt a keresleti oldal ugyan állandó jelleggel és mennyiségben, de mindig kiszolgáltatott marad a forrásországokban és a világpiacon lezajló folyamatok által befolyásolt árak és import-kínálatnak.

Az építésfa import oka, hogy az építkezési célnak leginkább megfelelő lucfenyő csupán 8%-át teszi ki a teljes hazai élő faállománynak. Ezt az arányt csökkentik, hogy az elmúlt 50 évben kifejezett stratégiai elképzelés nélkül, rossz termőhelyen került sor fenyvesek telepítésére, így a tetőépítési munkákra felhasználható fűrészipari rönk alapanyaga szinte csak kimutathatatlan mennyiségben származik hazai faállományból. Az import túlnyomórészt szlovák, ukrán, román vagy osztrák erdőkből származó rönkfa.

A gyorsított ágazati vizsgálat egyik érdekes kérdése volt, hogy van-e az építőipari célú import-fenyőnek he-

lyettesítő terméke. A gyorsított ágazati vizsgálat során megkeresett vállalkozások szinte kivétel nélkül úgy nyilatkoztak, hogy a faanyagok helyettesítése – főleg a tetőszerkezetek építése kapcsán – nem kivitelezhető. Az egyetlen kivételt az acélszerkezetek jelenthetnék, azonban az alapanyag jelentős drágulása miatt az acél szarufák és lécek használata sem költséghatékony.

Az eltérő fajsúly, megmunkálhatóság és árkülönbségek miatt a vizsgálat elemezte a fajok közötti helyettesíthetőséget is. Ennek kapcsán szempontként az éghajlati és egyéb tényezőkkel, károsítókkal szembeni tartósság, anyagsűrűség, szilárdság, megmunkálhatóság, víz- és kopásállóság került a vizsgálat középpontjába, amelyek eredményeként a fenyő bizonyult a legszélesebb körben felhasználható alternatívának.²³ A GVH vizsgálati elemzésüket arra fókuszálták, hogy miképpen lenne fenntartható egy kiegyensúlyozott import, amely a hazai keresletet megfelelően kielégíti. Ismert, hogy a faipari termékek tagállamokon belüli dokumentálására már 2010 óta rendeleti előírás kötelezi a hatóságokat és a piac szereplőit, sőt a rendelet előírja a független ellenőrző szervezetek kötelező felállítását is. Az Európai Parlament és a Tanács a fát és fatermékeket forgalomba hozó piaci szereplők kötelezettségeinek megállapításáról szóló rendeletében, az EUTR-ben²⁴ szabályozza a tagállami fa terméklánc-követési rendszereket. Az elmúlt évben ideiglenes megállapodás született az erdőirtás és az erdők drasztikus csökkenésének uniós szintű visszaszorítására, amely hatályon kívül fogja helyezni a jelen formájában hatályos EUTR-t, és amelynek célja az Európai Unióba behozott vagy kivitt fatermékek, erdőirtással összefüggésbe hozható kockázatértékelési rendszerének kötelezővé tétele.

A rendelet alkalmazása óta minden tagállamban köteles valamely hatóság dokumentálni a fa-terméklánc import-export mozgását, hazánkban ezt a hatáskört a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal (NÉBIH) végzi.²⁵ Ezen felül a rendelet alapján a Bizottság az illegálisan kitermelt faanyagok piacra kerülésének csökkentése érdekében kialakított egy független ellenőrző szervezetekből álló minősítésben közreműködő tanács-

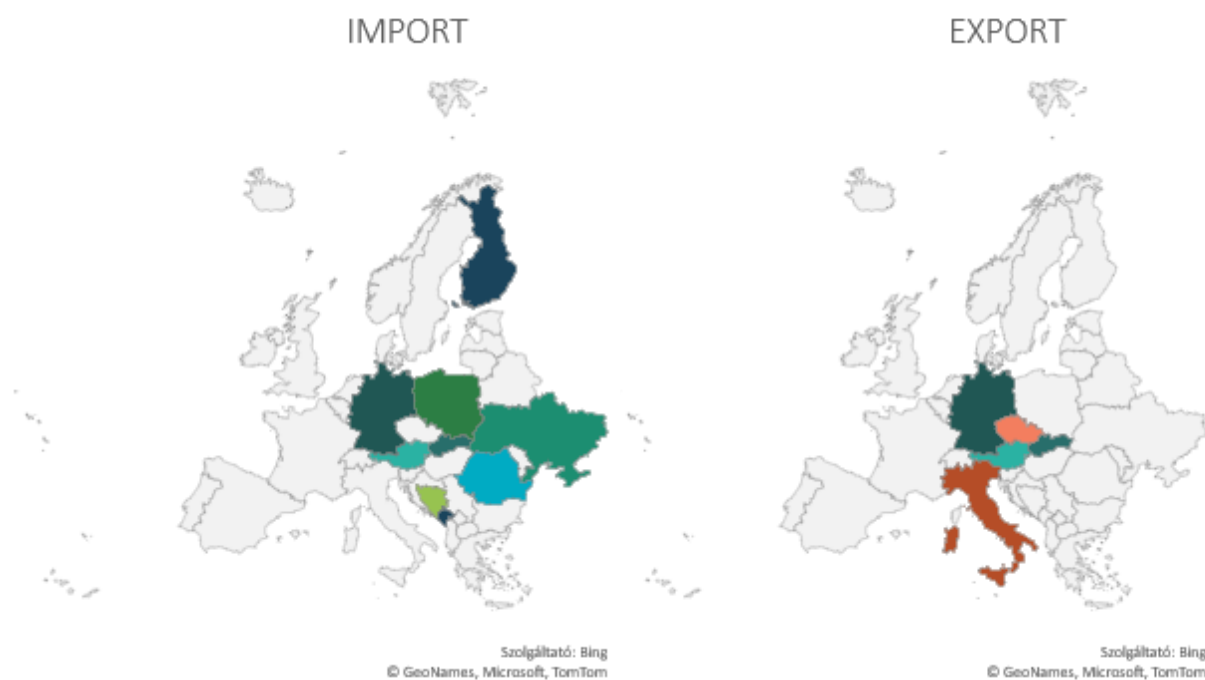
²³ Ibid. 13-18. o.

²⁴ 995/2010/EU rendelet (2010. 10. 20.) a fát és fatermékeket forgalomba hozó piaci szereplők kötelezettségeinek megállapításáról (EU Timber Regulation; EUTR; 2013. 03. 03. napján lépett hatályba).

²⁵ Tájékoztató a külföldi fatermékek behozatalát kötelezően kísérő dokumentációról (2017. 06. 02.) <https://portal.nebih.gov.hu/-/tajekoztatas-a-kulfoldi-fatermek-behozatalat-kotelezoen-kisero-dokumentacirol> (Letöltés dátuma: 2023. 03. 01.).

adói réteget, akik segítik a piaci szereplőket a rendelet megfelelő alkalmazásában. Mivel a Bizottság elsődleges célja az EUTR megalkotásakor az illegális fakitermelések megakadályozása volt, nem a tagállamok ellenőrzési rendszereinek összehangolása, ezért nem fordítottak különösebb figyelmet az ellenőrző szervezetek adatbázisainak értékére, vagy más célra történő felhasználhatóságára.

Magyar viszonylatban a NAV Elektronikus Közúti Áruforgalom Ellenőrző Rendszer (EKÁER) és a Vámstatisztika adatbázisa rögzíti és tárolja a fa-termékláncot érintő importadatokat, amelyek a KSH adataival kiegészülve viszonylag teljes képet adnak a fa építőanyag importról. A Gazdasági Versenyhivatal vizsgálatában ezeket az adatokat is bekérte, feldolgozta.



2. ábra: GVH: Jelentés a fa építőanyagok magyarországi piacán lefolytatott gyorsított ágazati vizsgálatról (2022. 01. 12.)

A gyorsított ágazati vizsgálat során beérkezett adatszolgáltatások alapján a GVH megállapította, hogy a hazai fakitermelés 10%-a kerül exportálásra a környező célszágok számára, azonban az uniós export felvevőpiaca között szerepel az Amerikai Egyesült Államok és Kína is. Ezen felül az ágazati vizsgálat idején nehezítette az európai – így a hazai – kereslet kielégítését, hogy a koronavírus alatt az USA-beli „DIY”, azaz *do it yourself* mozgalmak felpörgették a fa iránti keresletet, ezen kívül még ráadásul az Egyesült Államok 20% feletti büntetővámot vetett ki a Kanadából érkező faanyagra. Az európai piacról tehát az USA és Kína is vásárolt, ami felhajtotta az árakat.

A GVH megállapította, hogy a kölcsönös import-export forgalom miatt egy határokon átívelő tagállami monitoring rendszerek összekötése jelentősen megkönnyítené

a faanyagmozgások átláthatóságának ellenőrzését, ezáltal összehangolhatóbbá tenné az alapanyagelosztást, ami csökkentené a termelési kapacitások egyensúlytalanságát. A megoldáshoz szükséges infrastruktúra kiépítése tehát nem jár különösebb anyagi ráfordítással, hiszen már meglévő adatbázisok összekapcsolásából nyerne használható információt egy fenntarthatóbb erdőgazdálkodás elősegítése céljából. A GVH a fent említett két megoldás javaslaton túl számos részletjavaslattal egészítette ki a vizsgálati jelentést, többek között javasolta a jogalkotó számára a fa építőanyagok kiskereskedelmi árának átláthatósága érdekében, hogy tegye kötelezővé a fa építőanyagok kiskereskedelmével foglalkozó vállalkozások számára az árfeltüntetést, és javasolta a fatermék szállításával, nyilvántartásával, valamint a szállítójeget és a műveleti

lap előállításával és forgalmazásával kapcsolatos részletes szabályokról szóló 58/2017. (XII.18.) FM rendelet módosítását, a piaci szereplők számára pedig a készletnyilvántartási és ügyviteli rendszereik megújítását.²⁶

Mi a fenyő alternatívája?

A fenyőimport növelése, mint alternatíva vagy akár egy uniós szinten összekapcsolt monitoring rendszer önmagában nem oldaná meg az egyre növekvő keresleti igények kiszolgálását, ezért elengedhetetlen más helyettesítő technológiák fejlesztésére teret és forrást biztosítani, amelyre a vizsgálati jelentés is kitér. Számos uniós intézmény és pályázati lehetőség támogatja e téren az innovációt. Ilyen például az Európai Strukturális és Beruházási Alap, az Európai Szociális Alap, vagy az Európai Regionális Fejlesztési Alap, vagy a már uniós támogatásból indított REFOREST programja az Europroject támogatásával, amely keretén belül például a 2022-2026-os időszakra vonatkozóan a Soproni Egyetem is elnyert több, mint egymilliárd forintnak megfelelő támogatást.²⁷ A Soproni Egyetem közös projektben vesz részt a Magyar Agrár- és Élettudományi Egyetem és a Dunaújvárosi Egyetem kutatócsoportjaival, amelyek egyaránt előmozdítják a fenntarthatóbb és kiegyensúlyozottabb erdőgazdálkodást. Két projekt a multifunkcionális (erdészeti, mezőgazdasági, állattenyésztési ökoszisztémát magába foglaló) ökoszisztémák, agrárrendészet kidolgozására összpontosít a fenntartható gazdálkodás céljából, a harmadik pedig a fenntartható erdőgazdálkodásból származó alapanyagok zöld eljárásokkal történő feldolgozására és molekuláris elemzésére helyezi a hangsúlyt.²⁸

Bár hosszútávon a fenyő termelés fokozása tűnik a legkézenfekvőbb alternatívának, érdemes figyelmet fordítani például a fent említett egyetemi kutatások nyárfára vonatkozó kísérleteire, amelyek bebizonyították, hogy a nyárfából készített panelek szilárdsága megközelíti a fenyőét, rugalmasságát tekintve pedig akár jobban is teljesít. A nyárfán túl az éger, a juhar, a hárs mint alternatívák még a nyárfánál is jobb eredményeket mutattak.²⁹

Az ágazati vizsgálat ugyan nem elemezte, de az Európai Bizottság által biztosított Európai Horizont Keretprogram (HORIZON) és a KSH felmérései szerint³⁰ az európai erdőállomány mintegy 16 millió tulajdonos között oszlik meg, amelynek hozzávetőlegesen 60%-a magántulajdon. Az erdőterületek többsége hasznosítás szempontjából erősen széttagolt és elenyésző mértékűnek számít, így tulajdonosaik gyakran nem fordítanak rá kellő figyelmet. A széttagoltság és az elenyésző megtérülés mellett nehézséget jelent a magánerdőtulajdonosok magatartásának feltárása is, amely előmozdíthatná a számukra is előnyös támogatási struktúrák kidolgozását és irányának meghatározását. Az Unió arról számol be, hogy a tulajdonosok szakértelméről, motivációjáról és a fenntartható erdőgazdálkodással kapcsolatos igényeiről nem áll rendelkezésre olyan felmérés, amelyből új perspektívákat tudnának a tulajdonosi kör elé tárni. A széttagolt gazdálkodási szegmensek feltárására és összekapcsolására viszont kellő energiát kellene fordítani, mert csak ebben az esetben lesz lehetőség az uniós stratégiák részéről 2030-ig bezáróan tervezett fenntartható fejlődés következő szakaszába lépni.

²⁶ GVH: Jelentés a fa építőanyagok magyarországi piacán lefolytatott gyorsított ágazati vizsgálatról (2022. 01. 12.) 40. o.

²⁷ Soproni Egyetem: REFOREST – Agroforestry at the forefront of farming sustainability in multifunctional landscapes in Europe (101060635) <http://projektek.uni-sopron.hu/reforest/> (Letöltés dátuma: 2023. 03. 01.).

²⁸ Soproni Egyetem: Integrált erdőtűz megelőzési rendszer fejlesztése (EIP-AGRI Magyarország; EMVA) projektek.uni-sopron.hu/integralt-erdotuz-megelozesi-rendszer-fejlesztese/; Lsd. Biodiversity conservation of the native forest in the border region and fostering their ability against the impacts of climate change (REIN-Forest) (ATHU 150) <http://projektek.uni-sopron.hu/rein-forest/>; Az erdészeti és faágazat szerepének növelése az éghajlatváltozás mérséklésében: A szénmegkötésről a biogazdaság fejlesztéséig (TKP2021-NKTA-43) <http://projektek.uni-sopron.hu/tkp2021-nkta-43-az-erdeszeti-es-faagazat-szerepenek-novelese-az-eghajlatvaltozas-mersekleseben-a-szenmegkotesetol-a-biogazdasag-fejleszteseig/>; Common heritage, joint future - Trees without borders (SKHU/1601/1.1/217) <http://projektek.uni-sopron.hu/skhu-1601-1-1-217/> (Letöltés dátuma: 2023. 03. 01.).

²⁹ Alföldfa: Néhány fenyőfélérről <https://www.alfoldfa.hu/tudastar/fenyofelek-lucfenyo-erdei-fenyo-borovi-vorosfenyo/>; Agrárszektor: Drága hiánycikké válhat a fenyő épületfa: magyar megoldás segíthet a kiváltásában (2021. 10. 16.) <https://www.agrarszektor.hu/noveny/20211016/draga-hianycikke-valhat-a-fenyo-epuletfa-magyar-megoldas-segithet-a-kivaltasaban-33192> (Letöltés dátuma: 2023. 03. 01.).

³⁰ Központi Statisztikai Hivatal (KSH) https://www.ksh.hu/stadat_files/kor/hu/kor0058.html (Letöltés dátuma: 2023. 03. 01.).

Az árverseny serkentése

A gyorsított ágazati vizsgálatok legfőbb előnye, hogy képesek akut problémákra időszerűen reagálni. Különösen a pandémia adott okot a vírus-diagnosztikai tesztek piacán vizsgálandó. A vizsgálat feltételezése az volt, hogy az árverseny hiánya észszerűtlenül magas fogyasztói – és sok esetben beszerzési – árakat generált, ahogyan ezt a Covid-19 járvány idején számos, GVH-hoz beérkezett fogyasztói panasz is kifogásolta az ott-hon elvégezhető antigén³¹ és antitest³² gyorsteszték árazásában. Két gyorsított ágazati vizsgálatot is indított a GVH a gyorstesztékre vonatkozóan elkülönítve egymástól a légúti mintavétel alapján működő (antigén) és a vérből kimutatható (antitest) önteszteteket. Az árverseny hiánya az antitest gyorsteszték esetében a vizsgálat alatt elvégzett árelemzések szerint abban mutatkozott meg, hogy 2021-ben a patikák és gyógyászati segédeszközboltok között sok esetben háromszoros árkülönbség volt tapasztalható. Az antigén gyorsteszteteket a kereskedők kezdetben a beszerzési ár hatszorosán árusították, ami 2021 végére csökkent ugyan, de még így is kétszeres hasznot realizáltak. A vállalkozások elmondásai szerint ez a magas árrés a működésük finanszírozásához (bérek, közüzemi számlák stb.) szükséges, de kérdés, hogy valóban észszerű-e a fogyasztókra ekkora többletköltséget terhelni más alternatíva keresése helyett.

A megoldás egyik lehetséges módja az árverseny kormányzati eszközökkel történő fokozása volt, amelyet a GVH javaslatára a Kormány meg is fogadott és a gyógyászati segédeszköz-ellátás egyes veszélyhelyzeti szabályairól szóló 34/2022. (II. 8.) Korm. rendeletben

rögzítette, hogy 2022. február 23-tól kibővíti az antigén gyorsteszték forgalmazási engedéllyel rendelkező versenytársainak körét,³³ ezzel árversenyt generálva a gyógyszertárak és gyógyászati segédeszközboltokkal szemben. Részletes utókövetés nélkül – elektronikus alapú adatbázisanalitikával – is érzékelhető volt, hogy a GVH piacnyitási javaslatának köszönhetően 20-50%-ig terjedő árcsökkenés volt megfigyelhető a gyorstesztéknél a Kormány intézkedését követő időszakban.³⁴ Az intézkedés hatásossága miatt a Kormány a bővített forgalmazási kört a veszélyhelyzet után is fenntartotta a 417/2022. (X.27.) Korm. rend. 3. §-a alapján.

A GVH másik megoldási javaslata az árak csökkentése érdekében a beszerzési útvonalakra vonatkozott. Sok vállalkozás ugyanis a túl hosszú disztribútori hálózat miatt már a beszerzéskor is viszonylag magas áron jutott hozzá a tesztek nagy részéhez ahelyett, hogy közvetlen, vagy kevesebb szereplős beszerzési utakat kerestek volna.

A szükségtelen árfelhajtó hatások vizsgálata és figyelembevétele nem csak a fogyasztók érdekét szolgálta, hanem a vállalkozások megbízhatóságát is növelte, hiszen közvetett üzleti kommunikációja a tisztességes árszabással azt közvetíti a fogyasztó felé, hogy az elsődleges célja a fogyasztó jólétének megteremtése és fenntartása, nem a vállalkozás profitorientált működése a fogyasztó érdekének vizsgálata nélkül.

Fogyasztóközpontúság

A GVH a piaci verseny felügyeletét elsődlegesen a fogyasztók érdekében végzi, ezt a versenypolitikai küldetését hatékonyabbá teszi az a tény, hogy verseny-

³¹ GVH: Végleges jelentés a COVID-19 antigén gyorsteszték magyarországi piacon lefolytatott gyorsított ágazati vizsgálatról (2022. 02. 04.).

https://www.gvh.hu/pfile/file?path=/dontesek/agazati_vizsgalatok_piacelemzesek/agazati_vizsgalatok/Agazati_vizsgalat_Covid_gyorsteszték_vegleges_jelentes_220204.pdf&inline=true (Letöltés dátuma: 2023. 03. 01.).

³² GVH: Végleges jelentés a COVID-19 antitest gyorsteszték magyarországi piacon lefolytatott gyorsított ágazati vizsgálatról (2022. 04. 08.).

https://www.gvh.hu/pfile/file?path=/dontesek/agazati_vizsgalatok_piacelemzesek/agazati_vizsgalatok/Covid_antitest_gyorsteszték_vegleges_gyorsított_agazati_vizsgalati_jelentes.pdf&inline=true (Letöltés dátuma: 2023. 03. 01.).

³³ 1.§ (2) bekezdése: Az önellenőrzési célt szolgáló SARS-CoV-2-fertőzés kimutatására szánt antigén gyorsteszt in vitro diagnosztikai orvostechonikai eszköz forgalmazását a Gyftv. 67. § (1) bekezdése szerinti vállalkozás is végezheti a gyártó által rendelkezésre bocsátott tájékoztatóban foglaltaknak megfelelően, összhangban a SARS-CoV-2-fertőzés diagnosztizálására szolgáló antigén gyorsteszték európai uniós alkalmazási követelményeivel.

³⁴ A gyógyászati segédeszköz-ellátás egyes veszélyhelyzeti szabályairól szóló 34/2022. (II. 8.) Korm. rendelet.

hatóságként fogyasztóvédelmi hatáskört is gyakorolhat, amit a 27 tagállam közül csupán 9 hatóság tudhat magáénak.³⁵

A duális hatáskör jelentőséggel bírt például a már említett antitest gyorstesztekkel kapcsolatban. A GVH elsőként azt elemezte, hogy mely kommunikációs formák jellemzőek a vállalkozások részéről, illetve, hogy ezek milyen tartalommal jelennek meg a fogyasztói érzékelésben. Hatósági oldalról fel kellett tárni a használati útmutató tartalma és az ezzel összefüggő kommunikációs gyakorlat viszonyát is. A fogyasztói megtévesztésre alkalmas tájékoztatási forma különösen veszélyes egy járványhelyzet okozta fokozottan feszült és terhelt környezetben, amikor a fogyasztó egyfajta kiszolgáltatott állapotban szembesül bizonyos termékekkel – köztük az önellenőrzésre szánt gyorstesztokra vonatkozó reklámokkal is – és nem az lesz az elsődleges szempontja, hogy tudatos vásárlóként összehasonlítsa az üzletek közti árkülönbséget és kiválassza a számára legmegfelelőbbet. Éppen ennek következtében a GVH valamennyi, pandémiával összefüggésben megállapított jogsértésében nem az átlagfogyasztó szemszögéből, hanem a fogyasztók sérülékenységből indult ki, amikor a kereskedelmi kommunikáció hatását vizsgálta a fogyasztói döntésekre.³⁶

Újszerű megközelítés volt a gyorsított ágazati vizsgálatokban, hogy a GVH fogyasztóvédelmi szempontú vizsgálatot is tartott az egyes antigén/antitest tesztekkel kapcsolatos reklámgyakorlatoknál. Ez azt jelentette, hogy egy átfogó internetes keresés, ún. sweep keretében több tucat honlap kereskedelmi gyakorlatát vizsgálta,

azonosítva a fogyasztók megtévesztésére esetlegesen alkalmas reklámgyakorlatokat. E sweep rámutatott arra, hogy az önellenőrzésre szánt koronavírus antigén tesztek gyógyászati segédeszköznek minősülnek és ilyen jogi minőségükben csak patikában vagy gyógyászati szaküzletben lennének árusíthatóak, a piaci gyakorlat szerint ezzel ellentétben webáruházban és egyéb üzletekben is árusították az önteszteket. Ezen túl megállapításra került, hogy sok esetben az online fogyasztók vásárlásaik során professzionális tesztekhez jutottak, amelyek értékesítése kizárólag cégek és egészségügyi szakemberek számára lenne elérhető, de a webáruházak elmulasztották a megfelelő szűrés elvégzését. Számos esetben találkozott a GVH olyan reklámgyakorlattal, amikor a kereskedő az OGYÉI engedélyére hivatkozva értékesítette az antigén tesztet, holott az OGYÉI csak nyilvántartásba veszi a termék hazai forgalmazásának szándékát.

A reklámgyakorlatok fogyasztóvédelmi szempontú elemzése piactisztító hatású, más hatóságok bevonása pedig tovább fokozta a fogyasztók védelmét. A járványidőszak alatt például megerősödött a GVH Országos Gyógyszerészeti és Élelmezés-egészségügyi Intézettel (OGYÉI) 2015 óta tartó együttműködése, hiszen a GVH nem csupán javaslattal élt az OGYÉI irányába, hanem az OGYÉI hatáskörébe tartozó, de a sweep során észlelt aggályos kereskedelmi gyakorlatokról is tájékoztatta. Ezért értékelhető pozitívumként, hogy fogyasztóként közvetlenül érzékelhető hatást tudott elérni a GVH azáltal, hogy megállapításainak orvoslásába más hatóságokat is bevont.

³⁵ European Commission: List of Single liaison officers and competent authority - CPC Network

<https://wikis.ec.europa.eu/pages/viewpage.action?spaceKey=CPC&title=List+of+Single+liaison+officers+and+competent+authority+-+CPC+Network> (Letöltés dátuma: 2023. 03. 01.).

³⁶ Lsd. a GVH Országgyűlés részére történő beszámolóját a 2021. évről.

https://www.gvh.hu/pfile/file?path=/gvh/orszaggyulesi_beszamolok/gvh_ogy_pb_2021.pdf1&inline=true (Letöltés dátuma: 2022. 03. 01.).

Zárszó

Mint fentebb olvasható, a GVH új hatásköre nemcsak hasznos jogalkalmazási eszköz, hanem képes időszereően reagálni a fogyasztói jólétet hátrányosan befolyásoló piaci strukturális problémákra. A tanulmányból kiderült, hogy a gazdasági válsághelyzetekben is érvényre kell juttatni a versenyjogot, ugyanakkor a jogalkalmazónak rugalmasabban kell hozzáállnia az egyes ágazatokban bekövetkezett gyors piaci trendfordulatokhoz vagy újszerű piaci magatartásokhoz, mely jogpolitikai igényt a magyar jogalkotó először ismerte

fel Európában. Különösen a recessziós környezet vagy az értéklánc-problémákkal küzdő ágazatok működésének jobb megértéséhez kiváló jogi eszközt nyújt a GVH ezen új piacfeltárási hatásköre. A tanulmány rámutatott arra, hogy a GVH komoly szinergiákat tud felmutatni ezekben a vizsgálatokban, mivel ötvözi a fenntarthatósági, a fogyasztóvédelmi és az antitröszt szempontokat, amelyek révén komplex módon tud bemutatni egy konkrét ágazatot vagy annak egy kiemelt jellemzőjét.

Oroszország elleni szankciók a közbeszerzési eljárásokban és azok büntetőjogi vonatkozásai Restrictive measures in view of Russia according to public procurement and criminal law

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

DOI: 10.37371/KEP.2023.5.5

Címszavak: szankció, orosz-ukrán konfliktus, büntetőjog, tilalom, Büntető Törvénykönyv

Absztrakt

A cikk annak bemutatását tűzi ki célul, hogy hogyan is áll jelenleg a közbeszerzési eljárásokban benyújtott iratok nyilvánosságának korlátozhatósága a legújabb uniós bírói gyakorlat tükrében. A C-54/21. sz. Antea Polska ügyben 2022 novemberében hozott ítélet összefoglalja az addigi esetjog lényeges elemeit, és több tekintetben pontosítja azokat. A cikk konklúziója az, hogy a Bíróság szerint minden esetben az ajánlatkérő egyedi mérlegelésére van szükség a tekintetben, hogy a dokumentum bizalmas kezelése indokolt-e, s ha igen mennyiben. A Bíróság a lehető legteljesebb nyilvánosság koncepciójából indul ki, ami ugyanakkor jogos indok alapján korlátozható. A bizalmas kezelést megalapozó indokok közül különösen jelentősek azok, amelyek a titokgazda későbbi versenypozíciójának esetleges sérelmére vonatkoznak.

Abstract

The aim of the article is to present how the publicity of documents submitted in public procurement procedures can be restricted in the light of the latest case law of the Court of Justice of the EU. In the judgment in case C-54/21, Antea Polska handed down in November 2022 the ECJ summarizes the essential elements of its previous case law and clarifies them in several respects. The conclusion of the article is that, according to the Court, the contracting authority must thoroughly examine in each case as to whether the claimed confidentiality of a document is justified and, if so, to what extent. The Court starts from the concept of the fullest possible publicity, which, however, can be limited for legitimate reasons. Among the reasons for confidentiality, those related to the potential damage to the subsequent competitive position of the secret owner are particularly significant.

Bevezetés

2022. február 24. napján Oroszország katonai hadműveletet indított Ukrajna ellen, amely orosz-ukrán háború azóta is meghatározó hatást gyakorol az európai politikára gazdasági téren is. Az orosz-ukrán konfliktusra a nemzetközi szervezetek, köztük az Európai Unió is reagált, és az Európai Unió Tanácsa 2022. április 8. napján elfogadta az *Oroszország elleni szankciók kibővítéséről szóló rendeletét*¹ (a továbbiakban: Rendelet), amellyel tilalmat vezetett be az Oroszországhoz köthető személyek közbeszerzésekben és a közbeszerzési szabályok

alá nem tartozó egyes állami beszerzésekben való részvétele tekintetében.

Uniós és magyar jogi háttér ismertetése

A Rendelet többek között az alábbi szankciót vezette be Oroszországgal szemben: a Rendelet hatálya alá tartozó közbeszerzések és beszerzések esetén *tilos bármely közbeszerzési szerződés vagy koncessziós szerződés odaítélése a rendeletben meghatározott személyek részére, illetve az ilyen szerződések teljesítésének folytatása.*²

¹ 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;

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32022R0576>.

² Az ukrajnai helyzetet destabilizáló orosz intézkedések miatt hozott korlátozó intézkedésekről szóló 833/2014/EU rendelet 5k. cikk (1) bekezdése, www.netjogtar.hu.

A rendelet szerinti tilalmat a következő személyekre kell alkalmazni:

- a) orosz állampolgár, vagy oroszországi lakóhelyű/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 a) pontban 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;

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

A Rendeletet 2022. április 9. napjától kell alkalmazni. A tilalom azonban nem vonatkozott a 2022. április 9. előtt kötött szerződésekre a 2022. október 10-ig történő teljesítésére.³ Továbbá lehetőség van a Rendelet hatálya alóli mentesülésre bizonyos tárgykörökben, mint például földgáz- és kőolaj, illetve finomított kőolajtermékek szállítása, vagy az uniós és a tagállamok Oroszországban található diplomáciai és konzuli képviseleteinek működéséhez szükséges beszerzések.

Példajog eset

Bár a Rendelet elfogadása óta több kérdés is felmerült a Rendelet közbeszerzési eljárásokban történő gyakorlati alkalmazása kapcsán, az ezzel kapcsolatos közbeszerzési és büntetőjogi vonatkozások vizsgálatát az alábbi példajog eset ismertetésével kezdeném.

Az ajánlatkérő szervezet (európai uniós támogatásban részesülő gazdálkodó szervezetként) kompakt moduláris húsfeldolgozó beszerzésére irányuló árubeszerzés tárgyában a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) Második Része alapján uniós eljárásrend szerinti nyílt közbeszerzési eljárást indított 2022 májusában. A közbeszerzési eljárásban ajánlatot nyújtott be egy szlovák székhelyű gazdasági szereplő. Az ajánlattevő ajánlatában benyújtott cégkivo-

nat adatai szerint a gazdasági szereplő tulajdonosa egy oroszországi lakóhellyel rendelkező természetes személy. Az ajánlatkérő tisztázó kérdésére az ajánlattevő előadta és megerősítette, hogy a tulajdonos természetes személy orosz állampolgár. Az ajánlatkérő az ajánlatok bírálata során megállapította, hogy a szóban forgó ajánlattevő a Rendelet szerinti tilalom hatálya alá tartozik, és az ajánlattevő ajánlatát érvénytelenné nyilvánította.

Közbeszerzési jogi vonatkozások

A Rendeletből következően – összhangban a Kbt. 69. § (1)-(2) bekezdésében foglalt kötelezettségekkel – az ajánlatkérő köteles a közbeszerzési szerződés odaítélése során ellenőrizni, hogy az ajánlattevő, valamint az ajánlatban már ismert és a szerződés értékének több mint 10 %-át teljesítő alvállalkozó, szállító vagy kapacitást biztosító szervezet a tilalom személyi hatálya alá tartozik-e vagy sem. A bírálati szakasz során, ha az ajánlatkérő megállapítja az ajánlatban található adatok alapján, hogy az ajánlattevő a tilalom hatálya alá tartozik, az ajánlatkérő köteles az ajánlatot a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja alapján érvénytelenné nyilvánítani.⁴

Fentiekre tekintettel a 3. pontban ismertetett jogesetben az ajánlatkérő helyesen járt el, mikor tisztázó kérdés keretében ellenőrizte az ajánlattevő tilalom alá tartozását, amelynek közbeszerzési jogi következménye tehát az ajánlat érvénytelenné nyilvánítása. Előbbiekre tekintettel a fentiekben ismertetett jogesetben az ajánlatkérő nem kötötte meg a szerződést a tilalom hatálya alá tartozó céggel, így büntetőjogi következmény nem merült fel ez ügyben.

Amennyiben azonban az ajánlatkérő figyelmen kívül hagyta volna az ajánlatban található cégkivonat adatait, vagy nem ellenőrizte volna az ajánlattevő tulajdonosának állampolgárságát, az ajánlatkérő a Kbt. 69. § (1)-(2) bekezdésében rögzített teljes körű bírálati kötelezettségét mulasztotta volna el. Előbbi közbeszerzési jogsértés következménye egy esetleges jogorvoslati eljárás lefolytatása a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt, melynek eredményeképpen a Közbeszerzési Döntőbizottság minden bizonnyal megsemmisítette volna az ajánlatkérő eljárást lezáró döntését, és – a bírálati sza-

³ A Miniszterelnökség közleménye az orosz-ukrán háború miatt a közbeszerzéseket érintő uniós szankciókról; https://www.palyazat.gov.hu/kozbeszerzesi_kozlemenyek#.

⁴ A Miniszterelnökség közleménye az orosz-ukrán háború miatt a közbeszerzéseket érintő uniós szankciókról; 4.1. pont, https://www.palyazat.gov.hu/kozbeszerzesi_kozlemenyek#.

kaszba visszahelyezve az eljárást – új eljárást lezáró döntés meghozatalára kötelezte volna az ajánlatkérőt.

Büntetőjogi következmények

Fentieket követően joggal vetődik fel a kérdés, hogy mi történik akkor, ha egy ajánlatkérő tiltott szerződést ír alá a szankciók alkalmazásának hatályba lépését követően. E körben felmerül a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 327. és 328. § szerinti tényállások fennálltának vizsgálata.

Nemzetközi gazdasági tilalom megszegése

A Btk. 327. § (1) bekezdése szerint:

„327. § (1) Aki Magyarország nemzetközi jogi kötelezettsége alapján kihirdetett, illetve az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 75. cikke és 215. cikke alapján elfogadott rendeletekben vagy e rendeletek felhatalmazása alapján elfogadott rendeletekben vagy határozatokban, valamint az Európai Uniót létrehozó szerződés 29. cikke alapján elfogadott tanácsi határozatokban elrendelt

a) a pénzeszközök vagy gazdasági források zárolására vonatkozó kötelezettségét, illetve

b) gazdasági, kereskedelmi vagy pénzügyi tilalmat

megszegi, büntett miatt egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

A Btk. 327. §-ában szereplő nemzetközi gazdasági tilalom megszegésének *minősített eseteit* jelenti, ha a nemzetközi gazdasági tilalom megszegését:

- a halálbüntetés végrehajtása, a kínzás vagy más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés során alkalmazható áruk kereskedelmével összefüggésben, vagy
 - erőszakkal vagy
 - hivatalos személyként, vagy
 - lőfegyver, lőszer, robbanóanyag, robbantószer, ezek felhasználására szolgáló készülék vagy
 - egyéb katonai célú felhasználásra szánt termék kereskedelmével összefüggésben, vagy
 - fegyveresen vagy
 - bűnszövetségben
- követik el.

A Btk. a bűncselekmény *előkészületét* is büntetni rendeli.

A bűncselekmény elkövetési tárgyai azok a pénzeszközök, gazdasági források, amelyek zárolására nemzetközi kötelezettség terjed ki, illetve a gazdasági, kereskedelmi vagy pénzügyi tilalmak. *Gazdasági, kereskedelmi vagy pénzügyi tilalomba, mint elkövetési tárgyakra tartoznak mindazok, amelyeket Magyarország nemzetközi kötelezettség alapján betartani köteles.*⁵ Figyelemmel arra, hogy a közbeszerzési szerződések odaítélésének tilalmát tartalmazó Rendelet közvetlenül alkalmazandó uniós jogszabály, az ajánlatkérők tehát azt magyar jogi rendelkezések közvetítése nélkül kötelesek alkalmazni, így véleményem szerint a tilalom a Btk. 327. § szerinti gazdasági, kereskedelmi tilalom körébe esik.

A 3. pontban említett példajogesetben az ajánlattevő tulajdonosának állampolgársága alapján esett a gazdasági szereplő a Rendeletben rögzített tilalom hatálya alá, azonban a szankciók nemcsak az orosz állampolgárokkal, vagy Oroszországban alapított társaságokkal, szervezetekkel való szerződéskötést tiltják, hanem az olyan társaságokkal, szervezetekkel is, amelyek közvetlenül vagy közvetve többségi részben tulajdonukban állnak, valamint a nevükben ajánlatot tevő vagy szerződést teljesítő személyekkel is. A tilalom kiterjed továbbá bármely személyre/szervezetre (letelepedési helytől, állampolgárságtól függetlenül), aki a közbeszerzési szerződés értékének 10 %-át meghaladó részben orosz vagy orosz tulajdonú alvállalkozók, beszállítók bevonásával szándékozik teljesíteni a közbeszerzési szerződést. Az alvállalkozók tekintetében a teljes ellátási láncot figyelembe kell venni, és a 10 %-os küszöb elérését egyenként (azaz alvállalkozónként) kell számítani. Mivel a teljes ellátási láncra kiterjed a tilalom, így nem elegendő azokat az alvállalkozókat vizsgálni, akikről az ajánlatkérő – az ajánlattevő bejelentése nyomán – tudomást szerez, így az ajánlatkérőnek a közbeszerzési szerződés teljesítésének ellenőrzése tekintetében fokozott felelőssége van.

A bűncselekmény elkövetési magatartásai a kötelezettségek, illetve tilalmak megszegése. *A kötelezettségek megszegésének tekintendő minden olyan tevékenység, amely a vonatkozó normákban meghatározottaknak nem felel meg.* Az alapeseti cselekmény elkövetője tettesként bárki lehet, míg a Btk. 327. § (2) bekezdés c) pontjában

⁵ Dr. Mezölaki Erik: Nagykommentár a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvényhez; szerkesztette: Dr. Karsai Krisztina; a Btk. 327. §-ához; www.ujjogtar.hu.

szabályozott minősített eset személyes kvalifikáltságot határoz meg a tettes részéről, amely szerint a hivatalos személy által történő elkövetés súlyosabb megítélés alá esik.⁶ Tekintettel arra, hogy az ajánlatkérő szervezetek legnagyobb része közpénzből gazdálkodó költségvetési szerv vagy önkormányzat, így a Btk. 327. § (2) bekezdés c) pontjában minősített esetként megjelölt hivatalos személy előfordulási esélye meglehetősen gyakori lehet e körben.

Amennyiben egy ajánlatkérő szerv képviselője – az ajánlatkérő nevében – tiltott szerződést ír alá a szankciók alkalmazásának hatályba lépését követően, véleményem szerint megvalósulhat a Btk. 327. §-ában szereplő tényállás. Figyelemmel arra, hogy joghatályosan kizárólag az ajánlatkérő képviselője írhat alá közbeszerzési szerződést, ezen bűncselekmény alanya főszabály szerint az ajánlatkérő képviselője, gazdasági társaság esetén annak vezető tisztségviselője lehet. Mindez azonban nem zárja ki, hogy az ajánlatkérő részéről a közbeszerzési szerződés odaítélésében részt vevő egyéb személyeket (például jogi vezetőt, közbeszerzési bonyolítót, társasági tagot vagy cégvezetőt) ne lehetne felelősségre vonni, hiszen a képviselőre jogosult személy cselekményéhez bűnsegédként vagy felbújtóként kapcsolódhat ezen személyek magatartása is.

Fontos azonban megjegyezni, hogy a Btk. 327. §-a szerinti bűncselekmény elkövetésében nem a képviselőre jogosult személy, cégvezető, ügyvezető stb. jogviszonyának, titulusának van jelentősége, hanem a közbeszerzési szerződés odaítélésében részt vevő személyek magatartása és tudattartalma vizsgálendő. A bűncselekmény tehát kizárólag szándékos magatartással valósítható meg, de ezen belül egyenes és eshetőleges szándékkal egyaránt. A tettes tudatának legalább eshetőlegesen ki kell terjednie a kihirdetett gazdasági, kereskedelmi vagy pénzügyi tilalmakra, és a rá háruló kötelezettségekre. A szándékosság körében vizsgált legfontosabb tényező, hogy az ajánlatkérő tudott-e a konkrét orosz érintettségéről, amely tekintetében kiemelt jelen-

tősséggel bír, hogy annak felderítésével kapcsolatosan milyen kötelezettségek terheltek az ajánlatkérőt, és azoknak eleget tett-e.⁷ A rendeletek vagy határozatok ismeretének hiánya a társadalomra veszélyességben való tévedés alapján ítéltethető meg. Hivatalos személy esetén azonban a tévedés vizsgálata nem kerülhet szóba, ugyanis tőle mindenképpen elvárható a munkájára vonatkozó jogszabályok, előírások ismerete.⁸

Érdekes kérdést vet fel, hogy mivel a Btk. 327. § (4) bekezdése a bűncselekmény előkészületét is bünteti, az előbb említett ajánlattevő vajon megvalósítja-e a Btk. 327. § szerinti bűncselekmény előkészületét azzal, ha ajánlatot nyújt be egy közbeszerzési eljárásban. A Btk. 11. § (1) bekezdése előkészületi cselekményként fogalmazza meg az elkövetésre való ajánlközölést, vállalkozást is. Önmagában az ajánlattételből viszont álláspontom szerint még nem következik a gazdasági tilalom megszegésének szándéka, mivel attól, hogy egy gazdasági szereplő ajánlatot nyújt be, még nem biztos, hogy nyertesként is kihirdeti az ajánlattevő. A Rendelet a szerződés odaítélését tiltja, amely a gyakorlatban álláspontom szerint a szerződés megkötését jelenti. Előbbiek alapján véleményem szerint a bűncselekmény előkészületének elkövetése a szerződés odaítélésének egy olyan stádiumában történhet meg, amikor már nyertesként kihirdetésre kerül a tilalom hatálya alá tartozó gazdasági szereplő, és a szerződés megkötésének határozott szándékára irányuló eljárási cselekményeket tesz, például kitölti/visszaküldi az ajánlatkérőnek a szerződés-tervezetet, benyújt az ajánlatkérő számára a szerződés megkötéséhez szükséges nyilatkozatokat, alvállalkozókat jelent be. Az már más kérdés, hogy az ajánlattételt követően az ajánlatkérő köteles ellenőrizni, hogy az ajánlattevő a Rendeletben szereplő tilalom hatálya alá esik-e, így amennyiben az ajánlatkérő eleget tesz az ellenőrzési kötelezettségének, az ajánlat érvénytelenné nyilvánításával nem kerül nyertesként kihirdetésre a tilalom hatálya alá eső ajánlattevő. Viszont amennyiben az ajánlatkérő elmulasztja az előbbi ellenőrzési kötelezettségét, úgy előfordulhat,

⁶ Dr. Mezölaki Erik: Nagykommentár a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvényhez; szerkesztette: Dr. Karsai Krisztina; a Btk. 327. §-ához; www.uj.jogtar.hu.

⁷ A Miniszterelnökség közleménye az orosz-ukrán háború miatt a közbeszerzéseket érintő uniós szankciókról; 5. pont, https://www.palyazat.gov.hu/kozbeszerzesi_kozlomenyek#.

⁸ Dr. Mezölaki Erik: Nagykommentár a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvényhez; szerkesztette: Dr. Karsai Krisztina; a Btk. 327. §-ához; www.uj.jogtar.hu.

hogy nyertesként történő kihirdetését követően a szerződés megkötésére irányuló jognyilatkozatokat, cselekményeket tesz az ajánlattevő képviselője.

Nemzetközi gazdasági tilalom megszegése feljelentésének elmulasztása

A Btk. 328. § (1)-(2) bekezdése szerint:

„328. § (1) Aki hitelt érdemlő tudomást szerez arról, hogy nemzetközi gazdasági tilalom megszegése készül, vagy még le nem leplezett ilyen bűncselekményt követtek el, és erről a hatóságnak, mihelyt teheti, feljelentést nem tesz, vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) Nemzetközi gazdasági tilalom megszegése feljelentésének elmulasztása miatt az elkövető hozzátartozója nem büntethető.”

Közpénzből gazdálkodó ajánlatkérő szervezetek tekintetében fontos tisztában lenni azzal, hogy nemcsak a tiltott szerződések odaítélésének lehetnek büntetőjogi

következményei. A Btk. 328. § (1) bekezdése feljelentési kötelezettséget rögzít a nemzetközi gazdasági tilalom megszegésének előkészületéről való tudomásszerzés esetén. A bűncselekmény tiszta mulasztásos bűncselekmény.

Itt is joggal merül fel az a kérdés, hogy a „megszegés készülte” a közbeszerzési eljárás mely stádiumában állapítható meg. A „készülő” bűncselekmény az előkészületet és a kísérletet foglalja magában, a még le nem leplezett bűncselekmény pedig a befejezett bűncselekményt.⁹ Erre tekintettel a Btk. 328. § tekintetében is irányadónak tartom az 5.1. pontban kifejtett azon álláspontomat, amely a tilalom megszegése előkészületének megvalósulását illeti.

⁹ Dr. Mezölaki Erik: Nagykomentár a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvényhez; szerkesztette: Dr. Karsai Krisztina; a Btk. 328. §-ához; www.ujjogtar.hu.

A közbeszerzési eljárásban benyújtott iratok nyilvánossága az Európai Unió Bíróságának legújabb ítélkezési gyakorlatában (C-54/21. sz. Antea Polska ügy)

Publicity of documents submitted in the public procurement procedure in the latest case law of the Court of Justice of the European Union (Case C-54/21, Antea Polska)

Dr. Szíjjártó Katalin, Európai Bírósági Főosztály, Igazságügyi Minisztérium

DOI: 10.37371/KEP.2023.5.6

Címszavak: nyilvánosság, transzparencia, üzleti titok, tisztességes verseny

Absztrakt

A cikk annak bemutatását tűzi ki célul, hogy hogyan is áll jelenleg a közbeszerzési eljárásokban benyújtott iratok nyilvánosságának korlátozhatósága a legújabb uniós bírói gyakorlat tükrében. A C-54/21. sz. Antea Polska ügyben 2022 novemberében hozott ítélet összefoglalja az addigi esetjog lényeges elemeit, és több tekintetben pontosítja azokat. A cikk konklúziója az, hogy a Bíróság szerint minden esetben az ajánlatkérő egyedi mérlegelésére van szükség a tekintetben, hogy a dokumentum bizalmas kezelése indokolt-e, s ha igen mennyiben. A Bíróság a lehető legteljesebb nyilvánosság koncepciójából indul ki, ami ugyanakkor jogos indok alapján korlátozható. A bizalmas kezelést megalapozó indokok közül különösen jelentősek azok, amelyek a titokgazda későbbi versenypozíciójának esetleges sérelmére vonatkoznak.

Abstract

The aim of the article is to present how the publicity of documents submitted in public procurement procedures can be restricted in the light of the latest case law of the Court of Justice of the EU. In the judgment in case C-54/21, Antea Polska handed down in November 2022 the ECJ summarizes the essential elements of its previous case law and clarifies them in several respects. The conclusion of the article is that, according to the Court, the contracting authority must thoroughly examine in each case as to whether the claimed confidentiality of a document is justified and, if so, to what extent. The Court starts from the concept of the fullest possible publicity, which, however, can be limited for legitimate reasons. Among the reasons for confidentiality, those related to the potential damage to the subsequent competitive position of the secret owner are particularly significant.

Bevezetés

Az Európai Unió Bírósága 2022. november 17-én hirdette ki ítéletét a C-54/21. számú Antea Polska előzetes döntéshozatali ügyben, amelyben az a fő kérdés merült fel, hogy meddig terjedhet a közbeszerzési eljárás nyilvánosságának, mint alapelvnek a hatálya, és milyen alapon lehet azt korlátozni. Nem ez az első eset a Bíróság gyakorlatában, ahol felmerült a két érdek, nevezetesen egyrészt a bizalmas információk (és így a tisztességes verseny) védelme, másrészt pedig a többi ajánlattevő védelemhez való jogának érvényesítése, illetve a közbeszerzési eljárások átláthatósága közötti egyensúly megteremtésének a kérdése.

A Bíróság a C-927/19. sz. Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras (Klaipėda régió regionális hulladékkezelő központja) ügyben 2021. szeptember 7-én – nagytanácsban¹ – hozott ítéletében már behatóan foglalkozott ezzel a kérdéssel. Ebben az ügyben a Bíróság kifejtette, hogy az ajánlatkérő szervet nem kötheti egy gazdasági szereplő azon pusztá állítása, hogy a benyújtott információk bizalmasak, hanem ez utóbbinak igazolnia kell azon információk valóban bizalmas jellegét, amelynek felfedését ellenzi, például annak bizonyításával, hogy ezek az információk műszaki vagy kereskedelmi titkokat tartalmaznak, hogy azokat a ver-

¹ A jelentősebb jogkérdést érintő ügyekben a Bíróság 15 tagú nagytanácsban ülészik.

seny torzítására lehet felhasználni, illetve hogy felfedésük számára kárt okozhat.² A Klaipėdos-ügyben hozott ítéletében a Bíróság kifejtette azt is, hogy az elutasított ajánlattevő jogorvoslati jogának hatékony gyakorlása érdekében az ajánlatkérő szervnek nemcsak indokolnia kell a bizonyos adatok bizalmasként való kezelésével kapcsolatos döntését, hanem semleges módon közölnie is kell ezen adatok alapvető tartalmát az azokat kérő ajánlattevővel, mégpedig a lehető legteljesebb mértékben, feltéve, hogy e közlés során fenn tud maradni a szóban forgó adatok azon konkrét elemeinek a bizalmas jellege, amelyek tekintetében indokolt a védelem.³ Ebben az ítéletben a Bíróság tehát egy egyensúlyt vázolt fel a fent említett két érdek között azáltal, hogy megkövetelte, hogy a bizalmasan kezelt információk igazoltan olyan jellegűek legyenek, amelyek felfedése káros lenne, illetve, azáltal, hogy a jogorvoslati jog tiszteletben tartása érdekében előírta, hogy a lehetőségekhez képest a legteljesebb mértékben hozzáférést kell engedni ezen adatokhoz, nem sértve a védendő adatok bizalmasságát.

Ezt az ítélkezési gyakorlatot erősítette meg és fejlesztette tovább a Bíróság a jelen cikkben tárgyalt lengyel ügyben.

A C-54/21. számú ügy tényállása

Az alapeljárásban a lengyel vízgazdálkodási hatóság hirdetett meg közbeszerzési eljárást a víz keretirányelvben⁴ előírt vízgyűjtő-gazdálkodási tervek kidolgozása tárgyában. Négy gazdasági szereplő adott be ajánlatot. Az egyik ajánlattevő, az Antea Polska fellebbezést nyújtott be a lengyel nemzeti fellebbezési tanácshoz, kérve a nyertes ajánlattevő kiválasztásának az érvénytelenítését és az ajánlatok újraértékelését, valamint azt is, hogy oldják fel a többi ajánlattevő által üzleti titokként visszatartott dokumentumok bizalmasságát.

E fellebbezési tanács előzetes döntéshozatali kérelemmel fordult a Bírósághoz, mivel úgy ítélte meg, hogy az

ügy felvet olyan kérdéseket, amelyek az uniós jog értelmezését igénylik.

Előzetes döntéshozatali kérelmében a fellebbezési tanács előadta különösen, hogy a közbeszerzési eljárásokban bevett gyakorlatnak számít a versenytársak ajánlatainak a megismerése, és ennek alapján az ajánlatkérő részére szolgáltatott információk ellenőrzése, ami a fellebbezési tanácshoz benyújtott olyan fellebbezések formájában nyilvánul meg, amelyekben a szabálytalan ajánlatok elutasítását, illetve azon gazdasági szereplők kizárását kérik, amelyek nem megfelelően igazolták a feltételek teljesítését vagy valótlan információkat szolgáltatottak.⁵ A fellebbezési tanács arra is kitért, hogy egyre többször jelenik meg a fentiek megakadályozását célzó azon gyakorlat is, mely szerint az ajánlattevők az eljárás során benyújtott dokumentumokat vagy azok részeit visszatartják, arra hivatkozva, hogy üzleti titkot tartalmaznak. Ez az indok általában olyan dokumentumokra vonatkozik, amelyek a gazdasági szereplők eljárásból való kizárásának jogalapjára, a részvételi feltételek tiszteletben tartására, vagy az ajánlattételhez szükséges dokumentáció követelményeinek és az ajánlatok értékelési szempontjainak való megfelelésére vonatkoznak. A visszatartás nyilvánvalóan arra a célra irányul, hogy a többi ajánlattevő ne vitathassa a nyertes ajánlatot azon az alapon, hogy az nem felelt meg a követelményeknek.⁶ A legfelsőbb bíróság gyakorlata szerint a megalapozatlan visszatartásnak csupán az a következménye, hogy a szóban forgó információkat közölni kell, így gyakorlatilag az indokolatlan visszatartás semmiféle negatív következménnyel nem jár az ajánlattevők számára.⁷ Az előterjesztő bíróság kitér arra is, hogy mindez az ajánlatkérők számára is kényelmes, mint-hogy a többi gazdasági szereplő így – megfelelő információ hiányában – nincs abban a helyzetben, hogy vitassa az ajánlatkérők határozatait.⁸

A konkrét eljárásban kétféle dokumentum visszatartása volt vitatott: 1) a kiválasztott gazdasági szereplő tapasztalatával, illetve a szerződés teljesítéséhez felajánlott

² C-927/19. sz. ügyben hozott ítélet, 117. pont.

³ C-927/19. sz. ügyben hozott ítélet, 123. pont.

⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2000/60/EK irányelve (2000. október 23.) a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról.

⁵ Az előzetes döntéshozatali kérelem 29. pontja.

⁶ Uott, 30. pont.

⁷ Uott, 31. pont.

⁸ Uott, 32. pont.

szervezetekkel és alkalmazottakkal kapcsolatos dokumentumok, 2) a szerződés teljesítését ismertető dokumentumok.

Ad 1): A szolgáltatások és a referenciák jegyzékének visszatartása tekintetében az érintett ajánlattevő arra hivatkozott, hogy ezen információk olyan tudást jelentenek, amely lehetővé tenné a versenytársak számára, hogy megismerjék a gazdasági szereplő tevékenységének számos vetületét (a tevékenységi profil követése adott időszakban, a teljesített szerződéstípusok, a szolgáltatások igénybevevői), illetve, hogy a szolgáltatások jegyzéke a szolgáltatások megvalósításával elért bevételt is bemutatja, ami szintén üzleti titoknak minősül. Ami a személyek jegyzékének visszatartását illeti, az érintett ajánlattevő arra hivatkozott, hogy abban olyan adatok szerepelnek, amelyek lehetővé teszik a személyek azonosítását, ami miatt a gazdasági szereplőt veszteség érheti abban az esetben, ha a versenytársak kísérletet tesznek e személyek megszerzésére („átcsábítására”).⁹

Ad 2): Ami a minőségi szempontok alapján értékelendő dokumentumok visszatartását illeti, az érintett ajánlattevő arra hivatkozott, hogy e dokumentumok egyes gazdasági szereplők szerzői művének és adott típusú szellemi tulajdonának – know-how-jának – minősülnek.

A fellebbezési tanács ugyanakkor kétségeit fejezte ki ezen indokok megalapozottsága tekintetében. Egyrészt a szakértők átcsábítását nem látja valós kockázatnak, minthogy az ajánlatok benyújtását követően (és azok tartalma módosításának tilalma miatt) már nem hasznos azon alkalmazottakra vagy szervezetekre vonatkozó információ, amelyekkel az adott (versenytárs) ajánlattevő együtt kíván működni. Az átcsábítás veszélye miatti titkosítás másrésztől kétségeket ébreszt azon erőforrások tényleges rendelkezésre állása tekintetében is, amelyekre az ajánlattevő támaszkodni kíván. Ami a megvalósítási koncepció, mint szellemi tulajdon, védelmét illeti, az előterjesztő bíróság itt is kétségeit fejezi ki a tekintetben, hogy ezen az alapon jogszerű-e a dokumentum visszatartása. Önmagában az a tény, hogy az ajánlat valamely gazdasági szereplő szellemi művének tekinthető, még nem jelent titkosságot, mivel a

művekre az jellemző, hogy azokat a szerző megjelölésével nyilvánosságra hozzák.¹⁰ Az ajánlatkérő továbbá kifejtette, hogy e tanulmányok nem tartalmazzak az ágazatban innovatívnak minősülő megoldásokat, és így az ágazatban működő szakemberek számára hozzáférhető ismereteket jelentenek.

Felmerült az a kérdés is, hogy a hatékony jogorvoslathoz való jog gyakorlása magában foglalja-e azt a jogot is, hogy amennyiben jogellenesen tartottak vissza valamely információt, akkor ezen információ közzétételét követően a gazdasági szereplők akkor is fellebbezést terjeszthessenek elő az ajánlatkérő döntése ellen, ha annak a nemzeti jogban előírt határideje már lejárt.

A fentiekben túlmenően az ügyben még az a kérdés is felmerült, hogy jogszerű-e az, hogy a közbeszerzési szerződés odaítélési szempontjai között szerepel a szóban forgó szerződés keretében megvalósítani tervezett „projektek megvalósítási koncepciója”, valamint e szerződés „teljesítési módjának leírása”, mint olyan szempontok, amelyek nem könnyen összehasonlítható és objektív (számszerűsíthető) adatokon alapulnak, hanem az adott ajánlatkérő szubjektív értékelését jelentik.

Mindezen okok miatt a fellebbezési tanács hét kérdést terjesztett a Bíróság elé előzetes döntéshozatal céljából.

Jelen összefüggésben az 1), a 2)-4) kérdésnek, illetve a 7) kérdésnek van relevanciája.

Az első kérdés lényegében arra vonatkozik, hogy a 2014/24 irányelv¹¹ 18. cikkének (1) bekezdésével és 21. cikkének (1) bekezdésével összhangban van-e az, hogy a gazdasági szereplők üzleti titokként bármely információt visszatarthatnak azon az alapon, hogy ezt az információt nem akarják felfedni a versenytárs gazdasági szereplők előtt?

A második, harmadik és negyedik kérdés lényegében arra vonatkozik, hogy a 2014/24 irányelv 18. cikkének (1) bekezdését, 21. cikkének (1) bekezdését és 55. cikkét úgy kell-e értelmezni, hogy az ajánlatkérőnek lehetővé kell-e tennie az elutasított ajánlattevő számára, hogy hozzáférjen a többi ajánlattevő által benyújtott – és bizalmasnak minősített – azon információkhoz, amelyek ez utóbbiak releváns tapasztalataira, referenciáira, ille-

⁹ Uott, 22-23. pont.

¹⁰ Uott, 45. pont.

¹¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről. A továbbiakban: 2014/24 irányelv.

tőleg a szerződés teljesítésére javasolt személyek vagy alvállalkozók személyazonosságára és szakmai képzettségére vonatkoznak, valamint a projektek megvalósítási koncepcióival és a szerződés teljesítésének módjaival kapcsolatos információkhoz.

A hetedik kérdés pedig arra vonatkozik, hogy a 89/665 irányelv¹² 1. cikkének (1) és (3) bekezdését úgy kell-e értelmezni, hogy abban az esetben, ha a közbeszerzési szerződés odaítéléséről szóló határozattal szembeni jogorvoslati kérelem elbírálása során megállapítják az ajánlatkérő azon kötelezettségét, hogy közöljön a felperessel olyan információkat, amelyeket tévesen bizalmasan kezeltek, e megállapításnak ahhoz is kell vezetnie, hogy ezen ajánlatkérő közbeszerzési szerződés odaítéléséről szóló új határozatot hoz annak érdekében, hogy lehetővé tegye a felperes számára új jogorvoslati kérelem benyújtását.

Főtanácsnoki indítvány

Az ügyben Campos Sánchez-Bordona főtanácsnok terjesztett elő indítványt. Ebben az első négy kérdéssel foglalkozott. Az első kérdést illetően arra a következtetésre jutott, hogy a 2014/24 irányelv 21. cikke kizárja, hogy a gazdasági szereplő bármilyen információt titkosnak minősítsen pusztán azért, mert ezen információt egyébként nem akarja felfedni a versenytársak előtt. E cikk alapján az ajánlatkérő szervet nem köti egy gazdasági szereplő azon pusztán állítása, hogy a benyújtott információk bizalmasak. Továbbá, noha e rendelkezés elvben nem zárja ki, hogy valamely tagállam a bizalmas jellegét az üzleti titkokra korlátozza, olyan információt semmiképpen sem lehet felfedni, amely sértheti más gazdasági szereplők jogos üzleti érdekeit

vagy torzíthatja a gazdasági szereplők közötti versenyt.

A 2)-4) kérdés tekintetében a főtanácsnok úgy véli, hogy az ajánlatkérő szervnek, amelyhez a gazdasági szereplő bizalmas kezelés iránti kérelmet nyújtott be, azt kell indokolt döntés útján meghatároznia, hogy az adott gazdasági szereplő adatai védelméhez fűződő jogát mindenképpen előnyben kell-e részesíteni a versenytársak azon jogával szemben, hogy – adott esetben a szerződés odaítélésére vonatkozó határozat megtámadása érdekében – megismerjék ezen adatokat.

A Bíróság ítélete

A Bíróság 2022. november 17-én hirdette ki ítéletét az ügyben. Ebben először is azt a kérdést vizsgálta meg, hogy ellentétes-e a 2014/24 irányelvvel az, ha egy tagállam az üzleti titok körére¹³ korlátozza azon információk körét, amelyek nem hozhatók nyilvánosságra. A Bíróság e tekintetben megállapította, hogy ugyan az irányelv 21. cikkének (1) bekezdése a bizalmas jelleg védelmét szélesebb körben határozza meg, mint az üzleti titokra vonatkozó védelem, e rendelkezés teret enged a nemzeti jogalkotó mozgásterének is.¹⁴ A Bíróság megállapítja tehát, hogy „[...] minden tagállam szabadon elvégezheti a 2014/24 irányelv e rendelkezésében említett bizalmas jelleg és azon nemzeti jogszabályok közötti egyensúly megteremtését, amelyek más jogos érdekeket követnek, köztük az említett rendelkezésben kifejezetten említett, »az információkhoz való hozzáférés« biztosításának jogos érdekét, hogy biztosítsák a közbeszerzési eljárások lehető legnagyobb átláthatóságát”.¹⁵ A Bíróság ugyanakkor utal arra is, hogy a 2014/24 irányelv 21. cikkének (1) bekezdése kifejezetten kimondja azt is, hogy a nemzeti szabályozás nem sért

¹² A Tanács 89/665/EGK irányelve (1989. december 21.) az árubeszerzésre és az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélésével kapcsolatos jogorvoslati eljárás alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról. A továbbiakban: 89/665 irányelv.

¹³ E tekintetben a lengyel jog az üzleti titok fogalmát a 2016/943/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 2. cikkének 1. pontjában szereplő fogalom meghatározásával összhangban határozta meg, a következő módon: „Üzleti titoknak minősülnek a vállalkozások olyan műszaki, technológiai és szervezeti információi vagy a gazdasági értékkel bíró egyéb olyan információk, amelyek – mint egységes egész vagy mint elemeinek egy adott pontos konfigurációban összeállított összessége – általánosan nem ismert, illetve nem könnyen hozzáférhető az általában ilyen jellegű információval foglalkozó személyek számára, amennyiben az ezen információk felhasználására vagy azokkal való rendelkezésre jogosult személy kellő gondosság mellett intézkedéseket hozott ezen információk titokban tartása érdekében.” (a tisztességtelen verseny elleni küzdelemről szóló 1993. április 16-i törvény 11. cikkének (2) bekezdése).

¹⁴ Lásd a 21. cikk (1) bekezdésének bevezető fordulatát: „Hacsak ezen irányelv vagy az ajánlatkérő szervre vonatkozó nemzeti jog, különösen az információhoz való hozzáféréssel kapcsolatos jogszabályok másként nem rendelkeznek [...]”.

¹⁵ 57. pont.

heti az irányelv 50. és 55. cikkében előírt követelményeket.¹⁶

Az irányelv 50. cikkének (1) bekezdése értelmében az ajánlatkérőnek a közbeszerzési eljárás végén tájékoztatót kell közzétennie a szerződés odaítéléséről, amely tájékoztató tartalmaz bizonyos információkat, többek között azon ajánlattevőre vonatkozóan, akinek a szerződést odaítélték, valamint az ezen ajánlattevő által benyújtott ajánlatra vonatkozóan. Mindemellett e cikk (4) bekezdése azt is előírja, hogy ezen információk közzététele mellőzhető, amennyiben azok nyilvánosságra hozatala akadályozná a jogérvényesítést, ellentétes lenne a közérdekkel, vagy sértené valamely gazdasági szereplő jogos üzleti érdekeit, vagy sérthetné a tisztességes versenyt. Hasonlóképpen, bár az 55. cikk (2) bekezdése kifejezetten lehetővé teszi valamennyi érvényes ajánlatot benyújtó ajánlattevő számára, hogy az ajánlatkérőtől tájékoztatást kérjen az ajánlata elutasításának indokairól, a kiválasztott ajánlat jellemzőiről és relatív előnyeiről, valamint a nyertes ajánlattevő nevééről, e cikk (3) bekezdése ugyanakkor úgy rendelkezik, hogy az ajánlatkérő dönthet úgy, hogy ezen információk közül bizonyos információkat nem közöl, amennyiben azok nyilvánosságra hozatala akadályozná a jogérvényesítést, ellentétes lenne a közérdekkel, vagy sértené valamely gazdasági szereplő jogos üzleti érdekeit, vagy sérthetné a tisztességes versenyt.

Mindezekre tekintettel a Bíróság megállapította, hogy az olyan nemzeti szabályozás, amely csak az üzleti titok esetében enged eltérést a közzétételi kötelezettség alól, ellentétes az 50. cikk (4) bekezdésével, illetve az 55. cikk (3) bekezdésével, minthogy megakadályozhatja az ajánlatkérőt abban, hogy úgy döntsön, hogy az e rendelkezésekben említett érdekekre vagy célokra tekintettel bizonyos információkat nem hoz nyilvánosságra, mivel ezek az információk nem tartoznak az üzleti titok fogalma alá.¹⁷ Ennélfogva, ugyan a 21. cikk (1) bekezdésével nem ellentétes a bizalmas információknak az üzleti titok körére korlátozása, a nemzeti jogban olyan megfelelő szabályokat kell előírni, amelyek biztosítani

tudják azt, hogy az ajánlatkérő az 50. és 55. cikk alkalmazási körében akkor is megtagadja a nyilvánosságra hozatalt, ha az adott információ nem minősül üzleti titoknak, de a fent említett érdekeket sértheti.¹⁸

A Bíróság ítéletében arra is kitért, hogy az ajánlatkérők olyan állítólagos gyakorlata, amely rendszerint minden további nélkül elfogadja az ajánlattevők azon kérelmeit, hogy üzleti titoknak minősítsék mindazokat az információkat, amelyeket nem kívánnak hozzáférhetővé tenni a versenytárs ajánlattevők számára, ellentétes az átláthatóság és a titoktartás védelme közötti egyensúllyal, valamint a hatékony bírói jogvédelem és a gondos ügyintézés elvével is. Az ilyen gyakorlat tényleges fennállásának vizsgálata ugyanakkor nem a Bíróság feladata.¹⁹

A Bíróság a Klaipėdos ügyben hozott ítéletre támaszkodva emlékeztetett arra, hogy az ajánlatkérő megkövetelheti az érintett gazdasági szereplőtől, hogy bizonyítsa azon információk bizalmas jellegét, amelyek nyilvánosságra hozatalát ellenzi. Továbbá, az ajánlatkérőnek a bizalmas kezelésre vonatkozó döntését indokolnia kell, illetőleg semleges formában, a lehető legteljesebb mértékben közölnie is kell ezen adatok alapvető tartalmát az azokat kérő ajánlattevővel, feltéve ugyanakkor, hogy e közlés nem sérti a bizalmas információkat.²⁰

Mіндеzen megfontolások alapján a Bíróság a következő konklúzióra jutott az első kérdést illetően:

A 2014/24 irányelv 50. cikkének (4) bekezdésével és 55. cikkének (3) bekezdésével összefüggésben értelmezett 18. cikkének (1) bekezdését és 21. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azokkal ellentétes a közbeszerzésekre vonatkozó olyan nemzeti szabályozás, amely megköveteli, hogy az ajánlattevők által az ajánlatkérőknek továbbított információkat – kizárólag az üzleti titok kivételével – teljes egészében közzétegyék vagy közöljék a többi ajánlattevővel, valamint az ajánlatkérők abból álló gyakorlata, hogy következetesen elfogadják az üzleti titok címén történő bizalmas kezelés iránti kérelmeket.²¹

¹⁶ 59. pont.

¹⁷ 62. pont.

¹⁸ 63. pont.

¹⁹ 64. pont.

²⁰ 66. pont.

²¹ 68. pont.

A második, harmadik és negyedik kérdés azon információkhoz való hozzáférés kérdésére irányult, amelyek az ajánlattevő releváns tapasztalataira, referenciáira, illetőleg a szerződés teljesítésére javasolt személyek vagy alvállalkozók személyazonosságára és szakmai képzettségére vonatkoznak, illetőleg amelyek a projektek megvalósítási koncepcióival és a szerződés teljesítésének módjaival kapcsolatosak.

A Bíróság e tekintetben először is leszögezte, hogy az ajánlattevők releváns tapasztalatáról és képességeiről szóló igazolásként csatolt referenciák nagyrészt megfelelnek az irányelv XII. mellékletében említett információknak, amelyek nem minősíthetők teljes egészükben bizalmasnak.²² A Bíróság rámutatott, hogy „ha valamely gazdasági szereplő közbeszerzési eljárásban vesz részt, jogszerűen nem kérheti, hogy azon kapott szerződések vagy elvégzett projektek listáját, amelyek alapján megszerezte a szóban forgó közbeszerzési szerződés tekintetében releváns tapasztalatot, valamint az e tapasztalat igazolását lehetővé tevő referenciákat teljes egészében vagy nagyrészt bizalmasként kezeljék.”²³ Főszabály szerint ezen információk tekintetében nem lehet tehát hivatkozni az üzleti titokra, vagy jogos üzleti érdekekre, illetőleg a tisztességes verseny védelmére.²⁴ Ugyanakkor a Bíróság is elismeri, hogy kivételesen elképzelhetők olyan, „érzékeny termékekre vagy szolgáltatásokra vonatkozó szerződéseket érintő sajátos körülmények”, amelyek igazolhatják az információnak az említett érdekek valamelyikének védelmére tekintettel való megtagadását.²⁵

Másodszor, ami az azon személyekre vonatkozó információkhoz való hozzáférés kérdését illeti, amelyekre az ajánlattevő a szerződés teljesítéséhez támaszkodik, különbséget kell tenni az e személyek azonosítását lehetővé tevő adatok és azon adatok között, amelyek ilyen azonosítás elvégzésének lehetősége nélkül az említett személyek szakmai képesítésére vagy alkalmaságára vonatkoznak.²⁶ Az első esetben, tehát a személyazonosság hozzáférhetővé tétele tekintetében a Bíróság

az ajánlatkérő feladatául szabja, hogy eldöntse, hogy e személyek adatainak bizalmas kezelése megalapozott-e. E döntés során az ajánlatkérőnek figyelembe kell vennie az összes releváns körülményt, ideértve a szóban forgó közbeszerzési szerződés tárgyát, valamint az említett ajánlattevő és az említett szakértők vagy alvállalkozók azon érdekét, hogy ugyanazon, bizalmasan megtárgyalt kötelezettségvállalásokkal vegyenek részt későbbi közbeszerzési eljárásokban.²⁷ Ugyanakkor azon információk hozzáférhetősége nem tagadható meg, amelyek hatóköre csak az adott eljárásban releváns, és az érintett gazdasági szereplők tevékenységének szélesebb keretében semmiféle kereskedelmi értékkel nem bírnak.²⁸ Úgy tűnik tehát, hogy a Bíróság azon szempontot emelte ki az ajánlatkérő döntésének fontos, meghatározó szempontjaként, hogy a szóban forgó személyek vagy alvállalkozók kilétének felfedése befolyásolhatja-e a felek közötti jövőbeni együttműködést. Ilyen esetben, amennyiben fennállhat e személyek „átcsábításának” lehetősége, a Bíróság úgy tűnik, megengedi, hogy az ajánlatkérő ezen adatok bizalmassága mellett döntsön.

Ami azokat az adatokat illeti, amelyek – nevek nélkül – az említett személyek szakmai képesítésére vagy alkalmaságára vonatkoznak, a Bíróság úgy ítélte meg, hogy az átláthatóság elve és a hatékony jogorvoslathoz való jog megköveteli, hogy legalább az ilyen adatok lényeges tartalma valamennyi ajánlattevő számára hozzáférhető legyen.²⁹ E megállapítását ezen adatoknak a szerződés odaítélése tekintetében fennálló jelentőségével indokolta, ami azt jelenti, hogy a versenytárs ajánlattevőknek ezen adatok lényeges tartalmához mindenképpen hozzá kell tudniuk férni az odaítélés jogszerűségének az ellenőrzése során.

Harmadszor, a projektek megvalósítási koncepcióival és a szerződés teljesítésének módjaival kapcsolatos információk tekintetében a Bíróság alapvetően szintén az ajánlatkérő döntésére bízta annak megítélését, hogy ezen információk tartalmazzanak-e olyan elemeket, ame-

²² 73. pont.

²³ 74. pont.

²⁴ 75. pont.

²⁵ 76. pont.

²⁶ 77. pont.

²⁷ 78. pont.

²⁸ 78. pont.

²⁹ 80. pont.

lyek szellemi tulajdonjogi, és különösen szerzői jogi védelem alatt állnak.³⁰ Ezen túlmenően, a Bíróság utalt arra is, hogy a teljesítendő projektek megvalósítási koncepciói, illetve a munkálatok vagy szolgáltatások teljesítési módjainak a leírása adott esetben bírhat olyan kereskedelmi értékkel, amely indokolatlanul sérülne, ha ezen információk hozzáférhetővé válnának. Különösen, ezek hozzáférhetővé tétele torzíthatja a versenyt azáltal, hogy korlátozza az érintett gazdasági szereplő azon képességét, hogy a jövőbeli közbeszerzési eljárásokban ugyanezen megvalósítási koncepcióval és leírással megkülönböztesse magát.³¹ Mindazonáltal a Bíróság egyensúlyt próbált teremteni a bizalmas kezelést megalapozó érdekek és a többi ajánlattevő hatékony jogorvoslathoz való joga között, azáltal, hogy kimondta, hogy e megvalósítási koncepciók, illetve teljesítési módok lényeges tartalmát semleges formában a lehető legteljesebb mértékben közzé kell tenni.

Összességében a 2)-4) kérdés tekintetében a Bíróság azt a választ adta hogy az ajánlatkérőnek a fentiekben tárgyalt információkhoz való hozzáférés engedélyezése, illetve megtagadása tárgyában hozandó döntése során értékelnie kell azt, hogy „ezen információk bírnak-e olyan kereskedelmi értékkel, amely nem korlátozódik az érintett közbeszerzési szerződésre, mivel azok nyilvánosságra hozatala sértheti a jogos üzleti érdekeket vagy a tisztességes versenyt. Az ajánlatkérő egyébiránt megtagadhatja az ezen információkhoz való hozzáférést, ha azok nyilvánosságra hozatala – még ha nem is bírnak ilyen kereskedelmi értékkel – akadályozná a jogérvényesítést, vagy közérdeket sértene. Az ajánlatkérőnek az információkhoz való teljes körű hozzáférés megtagadása esetén az említett ajánlattevő számára hozzáférést kell biztosítania ugyanezen információk lényeges tartalmához oly módon, hogy biztosítva legyen a hatékony jogorvoslathoz való jog tiszteletben tartása.”³²

Végezetül, jelen cikk tekintetében a hetedik kérdésnek van jelentősége, amely a jogorvoslat kérdését érinti. Itt

az a kérdés merült fel, hogy abban az esetben, ha azt állapítják meg, hogy az ajánlatkérő megalapozatlanul tartott vissza bizonyos információkat, akkor ennek azt is eredményeznie kell az érintett információk közlésén túl, hogy az ajánlatkérőnek a szerződés odaítéléséről új határozatot kell hoznia, hogy lehetővé tegye a felperes számára a jogorvoslati jog időben történő gyakorlását.³³ E tekintetben a Bíróság az eljáró bíróság feladatául tűzte annak vizsgálatát, hogy a vitatott információkat valóban nyilvánosságra kellett volna-e hozni, és igenlő válasz esetén annak értékelését, hogy az említett információk nyilvánosságra hozatalának elmaradása megfosztotta-e a felperest az odaítélésről szóló határozattal szembeni hatékony jogorvoslat lehetőségétől.³⁴ Másképpen fogalmazva, úgy tűnik, a Bíróság annak értékelését várja az eljáró bíróságtól, hogy a szóban forgó információk olyan jellegűek-e, amelyek érdemben kihatnak az odaítélés elleni jogorvoslat lehetőségére. Amennyiben pedig igen, akkor az eljáró bíróságnak biztosítania kell a hatékony jogorvoslatot. Ennek keretében a nemzeti bíróságnak többek között figyelembe kell vennie a Bíróság azon állandó ítélkezési gyakorlatát, amely szerint a 89/655 irányelv 1. cikkében meghatározott, a közbeszerzési szerződés odaítélése területén alkalmazandó rendelkezések megsértése elleni hatékony jogorvoslatok biztosításának célkitűzése csak akkor érhető el, ha az e jogorvoslati kérelmek benyújtására nyitva álló határidő csupán attól az időponttól kezdődik, amikor a felperes tudomást szerzett, vagy tudomást kellett volna szereznie az említett rendelkezések állítólagos megsértéséről.³⁵ Ily módon, amennyiben bebizonyosodik, hogy a felperes hatékony jogorvoslathoz való jogát egyes információk nyilvánosságra hozatalának indokolatlan megtagadása miatt megsértették, az eljáró bíróságnak vagy meg kell semmisítenie az odaítélésről szóló határozatot, vagy meg kell állapítania, hogy a felperes az odaítélésről már meghozott határozattal szemben új jogorvoslattal élhet, amelynek a megindítására nyitva álló határidő csak

³⁰ 81. pont.

³¹ 83. pont.

³² 85. pont.

³³ A közbeszerzésekről szóló lengyel törvény 182. cikke értelmében fellebbezés csak azon időponttól számított 10 napon belül nyújtható be, amikor az ajánlatkérő tájékoztatást adott a legelőnyösebb ajánlat kiválasztásáról. Lásd az előzetes döntéshozatali kérelem 50. pontját.

³⁴ 104. cikk.

³⁵ 106. pont.

attól az időponttól kezdődik, amikor e felperesnek hozzáférése van azon információk összességéhez, amelyeket tévesen bizalmasnak minősítettek.³⁶

Végezetül, noha nem tartozik kifejezetten a jelen cikkben tárgyalt összefüggéshez, a teljesség kedvéért megemlíteném, hogy azon kérdést illetően, hogy jogszerű-e az, hogy az értékelési szempontok 60%-ban olyan szempontok, amelyeket nem lehet számszerűsíteni, a Bíróság azt a választ adta, hogy e szempontoknak is olyanoknak kell lenniük, amelyek lehetővé teszik az ajánlatokban kínált szolgáltatás színvonalának kellően konkrét, összehasonlítható értékelését.³⁷ A szempontokat alszempontokkal lehet pontosítani, illetve a Bíróság arra is kitért, hogy olyan esetekben, mint a jelen ügy is, amikor egy projektfejlesztési szolgáltatásról van szó, figyelembe kell venni különösen a szóban forgó szerződés teljesítéséhez javasolt csoport tagjainak képzettségét és szakmai tapasztalatát.³⁸ A 2014/24 irányelv releváns rendelkezéseivel tehát nem ellentétes az, hogy a közbeszerzési szerződés odaítélési szempontjai között szerepel a „projektek megvalósítási koncepciója”, valamint e szerződés „teljesítési módjának leírása”, feltéve, hogy e szempontok olyan pontosításokat tartalmaznak, amelyek lehetővé teszik az ajánlatkérő számára a benyújtott ajánlatok konkrét és objektív értékelését.³⁹

Értékelés

A Bíróság ítéletének fenti elemzése alapján jól látható az a folyamatos törekvés, amely a bevezetőben jelzett, egymással ellentétes érdekek összebékítésére, és közöttük egy egyensúlyi helyzet megtalálására irányul. Ennek nyomán a Bíróság kiáll amellett, hogy nem csak az üzleti titok köre lehet az a kör, amely esetében a bizalmas kezelés indokolt lehet, hanem az érintett ajánlattevő versenyhelyzetét befolyásoló körülmények is ilyen indokot képezhetnek, azáltal, hogy olyan információk kerülhetnek nyilvánosságra, amelyek rontják a későbbi eljárásokban az érintett ajánlattevő pozícióját. Erre tekintettel mondta ki az igénybe vett személyek, illetve alvállalkozók kilétének bizalmas kezelése lehetőségét,

illetve a megvalósítási koncepciók vagy teljesítési módok fel nem fedésének indoka is lehet adott esetben ez.⁴⁰ Ugyanakkor a Bíróság az ajánlatkérő kötelezettségévé teszi, hogy mérlegelje azon indokok helytállóságát, amelyekre az ajánlattevők a bizalmas kezelés iránti igényüket alapozzák, illetve amennyire lehetséges biztosítsa, hogy a többi ajánlattevő – a bizalmas információk sérelme nélkül – megismerhesse e dokumentumok lényeges tartalmát. Ez történhet például olyan összefoglaló közlés formájában, ami lehetővé teszi, hogy a bizalmas információkat ne lehessen azonosítani, illetve az ajánlatkérő kérheti az érintett ajánlattevőtől, hogy nyújtsa be a szóban forgó dokumentum nem bizalmas változatát.⁴¹

Az is megállapítható, hogy a Klaipėdos ügyben hozott ítéletben foglaltakhoz képest jelen ügyben a Bíróság sokkal konkrétabb támpontokat ad az ajánlatkérő, illetve nemzeti bíró számára annak értékeléséhez, hogy az ügyben felmerült konkrét információ típusok esetén milyen szempontokat kell vizsgálni a hozzáférés engedélyezése / megtagadása tekintetében.

A jogorvoslati jog tekintetében pedig a Bíróság továbbra is a hatékony jogorvoslat biztosításának a követelményéből indul ki, azaz abban az esetben, ha a visszatartott információk az érintett ajánlattevő jogorvoslati joga sérelmét jelentették, akkor a nemzeti bírónak biztosítania kell az odaítéléssel szembeni hatékony jogorvoslatot. Nyilvánvaló, hogy nem minden információ esetén állapítható meg, hogy azok bizalmas kezelése a jogorvoslati jog sérelmével jár, ugyanakkor a Bíróság pl. az alkalmazott személyek szakmai képesítése vagy alkalmassága tekintetében kifejezetten kimondta, hogy e szempontoknak az odaítélés tekintetében fennálló jelentőségére tekintettel, azok lényeges tartalmát mindenképpen nyilvánosságra kell hozni.⁴² Különös jelentősége van ugyanis e szempontoknak egy olyan esetben, mint az adott ügy tárgyát képező projektfejlesztési szolgáltatás, amikor olyan minőségi szempontok is meghatározó jelentőségűek, amelyek nehezen összevethetőek, és ilyen esetben a

³⁶ 107. pont.

³⁷ 92. pont.

³⁸ 94. pont.

³⁹ 96. pont.

⁴⁰ Lásd e tekintetben az ítélet 78-79. és 83. pontját.

⁴¹ 67. pont.

⁴² 80. pont.

szakmai képzettség és tapasztalat döntő jelentőségű lehet.⁴³

Amennyiben tehát az odaítélés tekintetében fontos információ marad homályban, akkor ez feltehetően érinti a többi versenytárs jogorvoslathoz való jogát, így ilyen esetben a nemzeti bírónak biztosítania kell, hogy a hozzáférést követően e versenytársak jogorvoslatot kezdeményezhessenek az odaítéléssel szemben. E tekintetben figyelembe vehető a Bíróság azon gyakorlata, mely szerint az odaítélésre vonatkozó rendelkezések állítólagos megsértése esetén a jogorvoslati kérelmek benyújtására nyitva álló határidő csak azon időponttól

kezdődik meg, amikor a felperes tudomást szerzett vagy tudomást szerezhette az említett rendelkezések állítólagos megsértéséről.⁴⁴ Jelen helyzetre vonatkoztatva ez a megalapozatlanul visszatartott, az odaítélés tekintetében lényeges körülményre vonatkozó információról való tudomásszerzés lehetőségét jelenti. A nemzeti bírónak tehát, amennyire lehetséges, úgy kell a saját nemzeti eljárásjogi rendelkezéseiket alkalmazniuk, hogy biztosítsák ilyen helyzetekben a hatékony jogorvoslatot, azaz az érdemi információk visszatartásának tényleges jogkövetkezményei legyenek az odaítélés tekintetében is.

⁴³ 94. pont.

⁴⁴ Lásd az ítélet 106. pontjában hivatkozott gyakorlatot.

STATISZTIKA

A közbeszerzési eljárások alakulása 2022-ben vármegyénként¹

Káli Gabriella Mária, statisztikai elemző, Közbeszerzési Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2023.5.7

Címszavak: eredményes közbeszerzési eljárás, vármegye

2022-ben 7894 eredményes közbeszerzési eljárást folytattak le 4590,3 milliárd forint értékben. Azonban ahhoz, hogy ezeket az adatokat vármegyénként mutassuk be, szükség volt arra, hogy a főváros adataiból² csak az önkormányzatokhoz kapcsolható közbeszerzéseket vegyük figyelembe. A budapesti székhelyű ajánlatkérők között jelentős azoknak a száma, akik a központi költségvetés alá tartoznak, ezért az általuk lefolytatott közbeszerzések teljesítési helye az ország egész területét lefedi (2023 db, 1931,2 Mrd Ft). Ezen kívül sok olyan ajánlatkérő volt, aki nem kapcsolódik sem a központi költségvetéshez, sem a helyi önkormányzatokhoz (395 db, 215,7 Mrd Ft). Ezért a budapesti adatokat úgy módosítottuk, hogy ennek a két csoportnak az adatait kiemeltük, és így csak a fővárosi és a kerületi önkormányzatokhoz szorosan köthető közbeszerzések jelennek meg budapesti adatként (1260 db, 1141,4 Mrd Ft).³ A fenti eljárásokat figyelmen kívül hagyva az országos összesen helyett ebben a cikkben 5476 eljárás adatait vizsgáltam 2443,4 milliárd forint értékben.

A fenti adatokból látható, hogy a közbeszerzések számának közel 23 százalékát Budapest önkormányzatai

bonyolították le, és ennek keretében a közbeszerzések értékének közel feléről (46,7%) döntöttek.

Az első ábrából látható, hogy Budapest még a fentebb ismertetett módszerrel is messze kiemelkedik az eredményesen lefolytatott közbeszerzések számában. 1260 közbeszerzésével majdnem háromszor annyi eljárást bonyolított le, mint az öt követő Pest vármegye (453). Harmadik helyen a sorban Hajdú-Bihar vármegye található 352 eljárással, míg a legkevesebb közbeszerzés Nógrád vármegyéhez tartozott (73 eljárás).

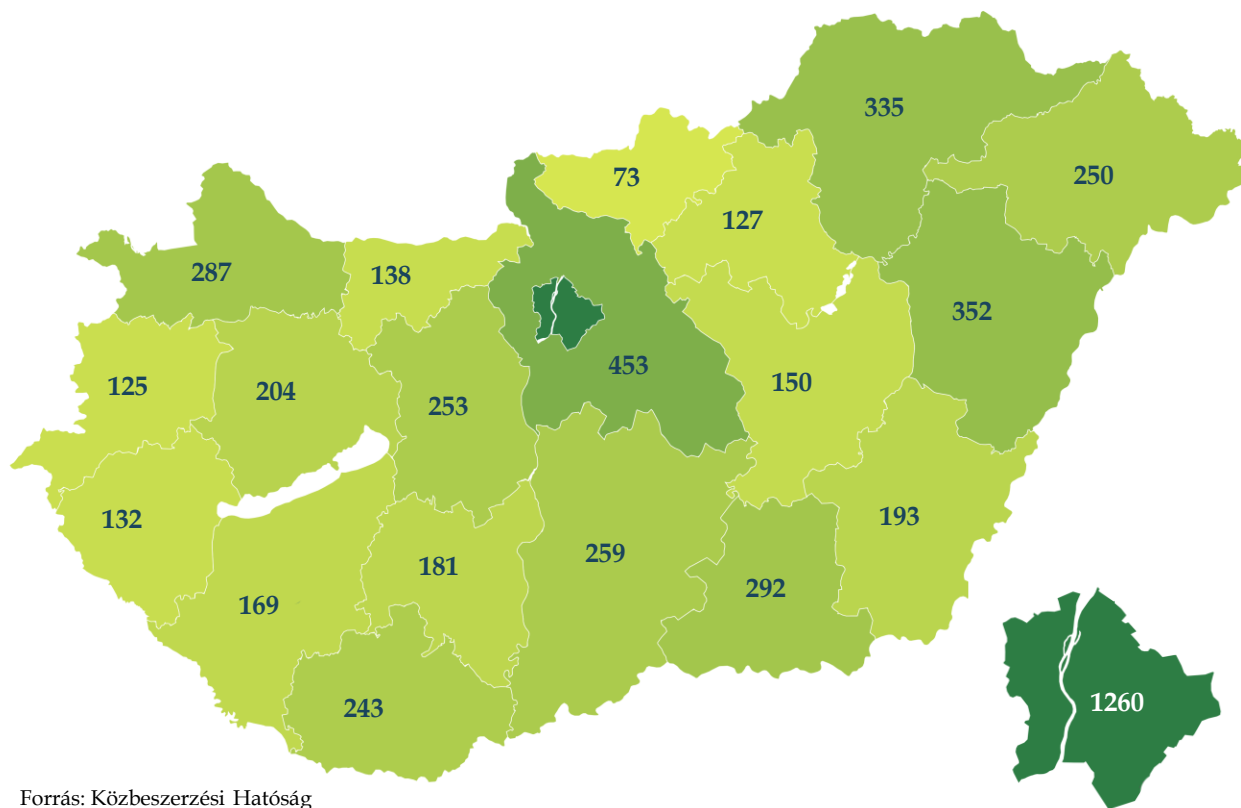
Az önkormányzatok által lebonyolított közbeszerzések értékének a nagy része, közel fele, Budapestre került (1141,4 Mrd Ft, 46,7%), amint ez a második ábrából látható. A Budapesten kívüli vármegyék esetében a három legnagyobb értékű közbeszerzést lebonyolító vármegye közül az első Pest vármegye (147,3 Mrd Ft), a második Borsod-Abaúj-Zemplén vármegye (133,0 Mrd Ft), a harmadik Hajdú-Bihar vármegye (104,7 Mrd Ft) volt. A közbeszerzések során elnyert pénzek közül a legkevesebb Heves vármegyébe jutott, mindössze 19,3 milliárd forint, amely a budapesti közbeszerzések mindössze két százaléka.

¹ Az eredményes közbeszerzési eljárások adatai keretmegállapodás nélkül az ajánlatkérők székhelye szerint. Az ajánlatkérők székhelye nem minden esetben azonos a teljesítés helyével.

² Budapest adatai összesen: 3678 eredményes közbeszerzés, 3288,3 Mrd Ft értékben.

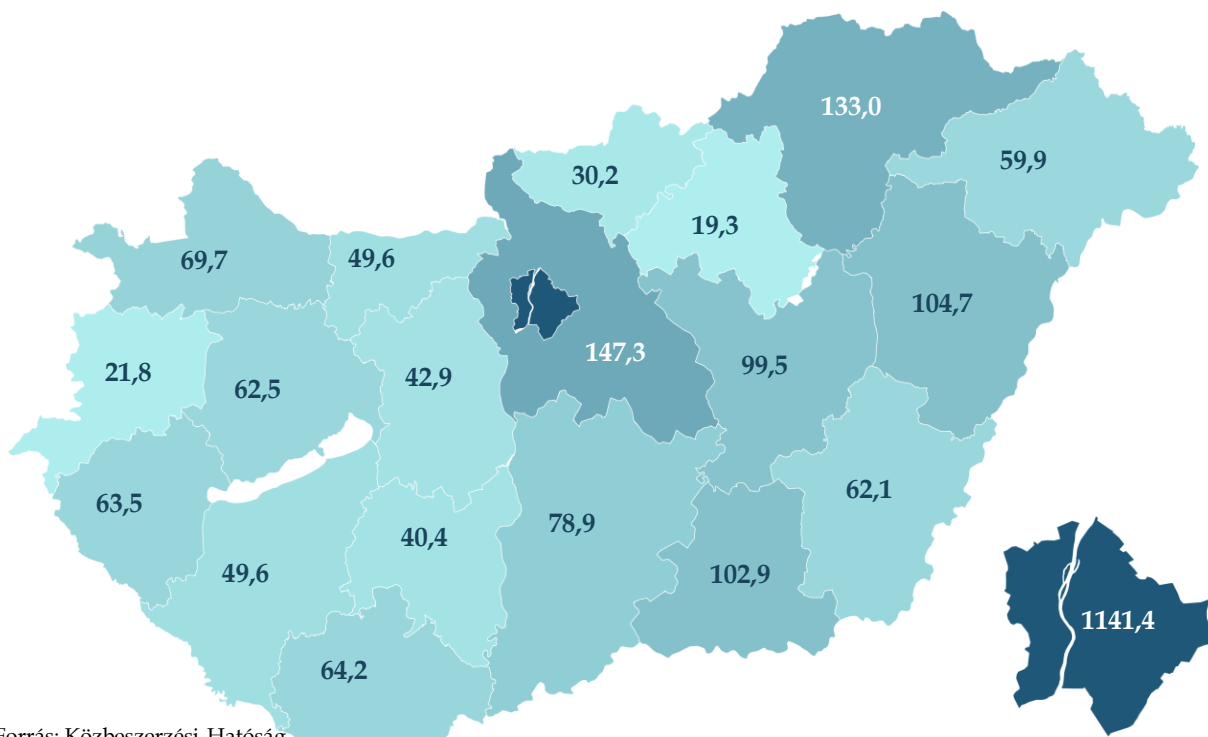
³ A módszer részletes leírását lásd: Közbeszerzési Értesítő Plusz 2021. III: évfolyam 3. szám 56. o.

1. ábra A közbeszerzések száma vármegyénként az ajánlatkérők székhelye szerint (db), 2022



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

2. ábra A közbeszerzések értéke vármegyénként az ajánlatkérők székhelye szerint (Mrd Ft), 2022

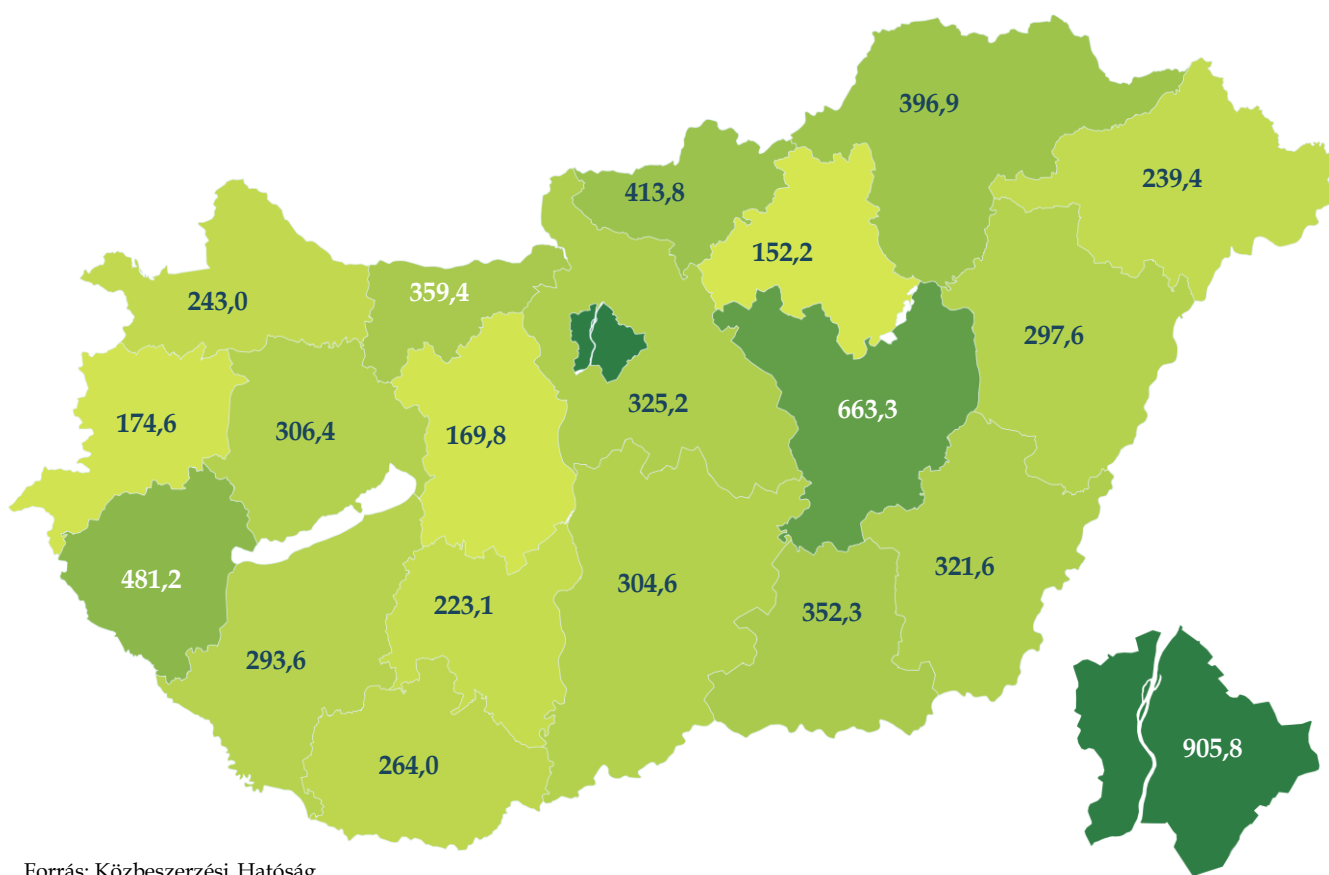


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Ha régiós szinten nézzük az adatokat, kiderül, hogy a korábban közép-magyarországi régióknak (Budapest és Pest vármegye) nevezett területre jut a közbeszerzési eljárások számának közel harmada (Budapest 23,0%, Pest vármegye 8,3%), értékének több, mint a fele (Budapest 46,7%, Pest vármegye 6,0%). Számukat tekintve a Dunántúlon (31,6%) és a Dunától keletre

(37,1%) nagyjából egyformán oszlanak el a közbeszerzések. Értékét tekintve a Dunántúltra kevesebb pénz jutott (28,3%), mint a Dunától keletre (19,0%), de a két terület együttes összege alig haladja meg azt az összeget, amelyet Budapest és önkormányzatai (46,7%) osztottak szét.

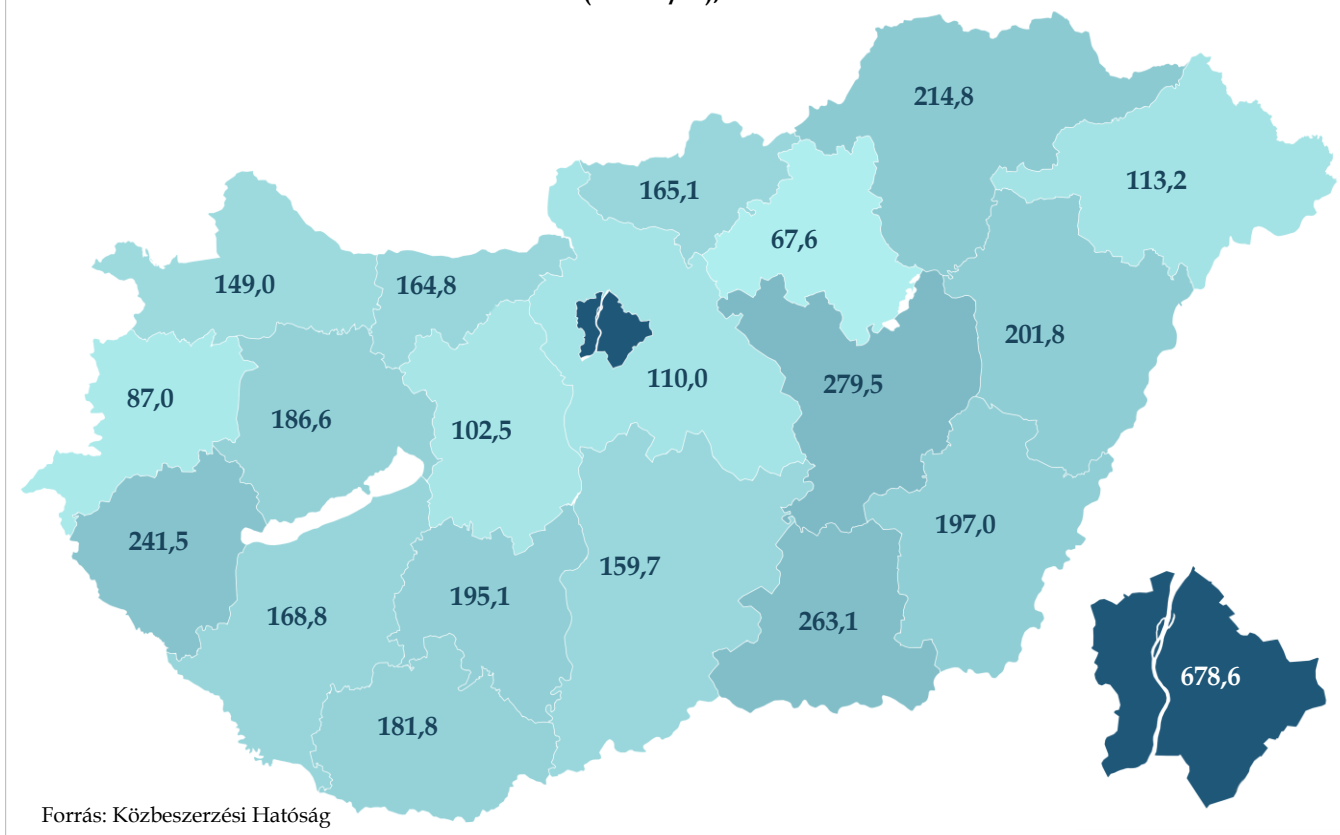
3. ábra Egy eredményes közbeszerzésre jutó átlagos érték vármegyénként az ajánlatkérők székhelye szerint (millió Ft), 2022



Az egy eredményes közbeszerzési eljárásra jutó érték esetében is Budapest vezet a sort 905,8 millió forint értékben, ahogy ez a 3. ábrán megfigyelhető. Ezt követi Jász-Nagykun-Szolnok vármegye (663,3 M Ft) és Vas

vármegye (481,2 M Ft). Az egy eljárásra jutó legkisebb érték Heves vármegyéhez kapcsolható (152,2 M Ft), ami mindössze egyhatoda a budapesti közbeszerzések értékének.

4. ábra A közbeszerzések egy főre jutó értéke vármegyéenként az ajánlatkérők székhelye szerint (ezer Ft/fő), 2022



A 4. ábra azt mutatja, hogyan alakultak a közbeszerzések, ha az egy-egy megyére jutó értéket összevetjük a vármegye lakosságával.⁴ Ha az egy lakosra jutó közbeszerzési értéket vizsgáljuk, itt is azt láthatjuk, hogy a közbeszerzési eljárások esetében az egy lakosra jutó közbeszerzések értéke is Budapesten a legnagyobb, 678,6 ezer Ft/fő. Ez tízszerese a Heves vármegyei értéknek, ahol mindössze 67,6 ezer Ft/fő ez az érték. Ebben a tekintetben Budapestet Jász-Nagykun-Szolnok vármegye követi a 279,5 ezer Ft/fő értékkel. A harmadik Csongrád-Csanád vármegye, ahol az érték 263,1 ezer Ft/főt ért el.

Ha a két utóbbi szempontot vizsgáljuk régiós szinten, azt figyelhetjük meg, hogy az egy eljárásra jutó érték tekintetében a Dunántúlon a budapesti érték 30, míg a

Dunától keletre 38 százaléka az egy eljárásra jutó érték. Ha Budapest értékét a központi költségvetés által lebonyolított közbeszerzések egy eljárásra jutó értékéhez hasonlítjuk, azt a megállapítást tehetjük, hogy a központi költségvetés esetében öt százalékkal magasabb az egy eljárásra jutó érték (954,6 M Ft), mint Budapesten.

Az egy lakosra jutó érték esetében is Budapestre került a legnagyobb összeg (678,6 ezer forint). Az egy lakosra jutó érték tekintetében a Dunántúlon az érték 161,8 ezer forint, míg a Dunától keletre 186,3 ezer forint, Pest vármegyében 110,0 ezer forint, míg a központi költségvetés⁵ esetében 201 ezer forint.

Az első táblázat összefoglalja régiós szinten az eddig bemutatott adatokat.

⁴ A 2022-es népszámlálás adatainak az előzetes értékeit figyelembe véve.

⁵ A lakosság szám ebben az esetben megegyezik Magyarország lakosságával.

1. táblázat: Az eredményes közbeszerzések régióinként összesített adatai, 2022-ben

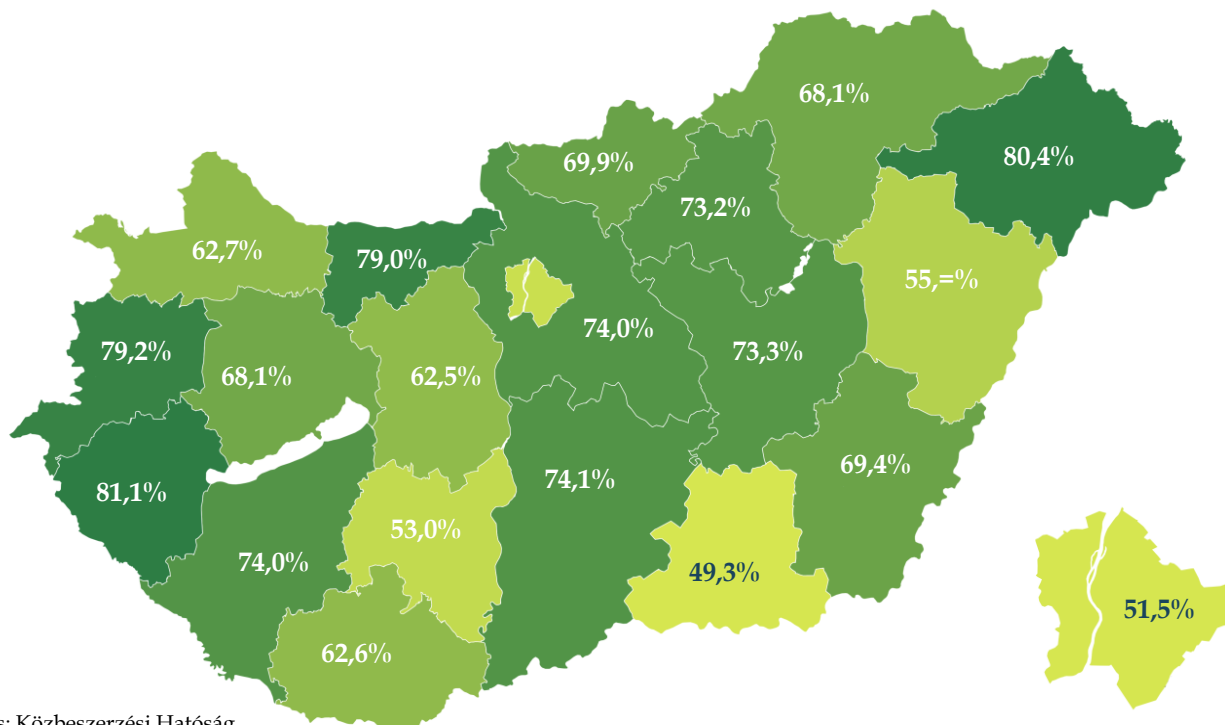
Régió megnevezése	Eljárások száma (db)	Eljárások értéke (Mrd Ft)	Egy eljárásra jutó érték (Mrd Ft)	Egy lakosra jutó érték (E Ft)
Észak-Magyarország	535	182,5	341,1	167,7
Észak-Alföld	752,0	264,1	351,2	188,1
Dél-Alföld	744,0	243,9	327,7	203,2
Pest vármegye	453,0	147,3	325,2	110,0
Budapest	1260,0	1141,4	905,8	678,6
Közép-Dunántúl	595,0	155,0	260,6	147,0
Nyugat-Dunántúl	544	155,0	285,1	157,9
Dél-Dunántúl	593	154,2	260,0	180,5
Összesen	5476	2443,4	446,2	254,4

Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Az ezután következő ábrák esetében az egyes eseteket vármegyénként vizsgáltam. Az egyes vizsgálandó kérdést mindig az adott vármegye összesített értékeivel

hasonlítottam össze. Ezért az egyes megyékben feltűnő érték mindig az adott megyére jellemző értéket mutatja.

5. ábra A nemzeti eljárásrendben lebonyolított közbeszerzések számának aránya vármegyénként ajánlatkérők székhelye szerint (vármegye összesen=100%), 2022



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

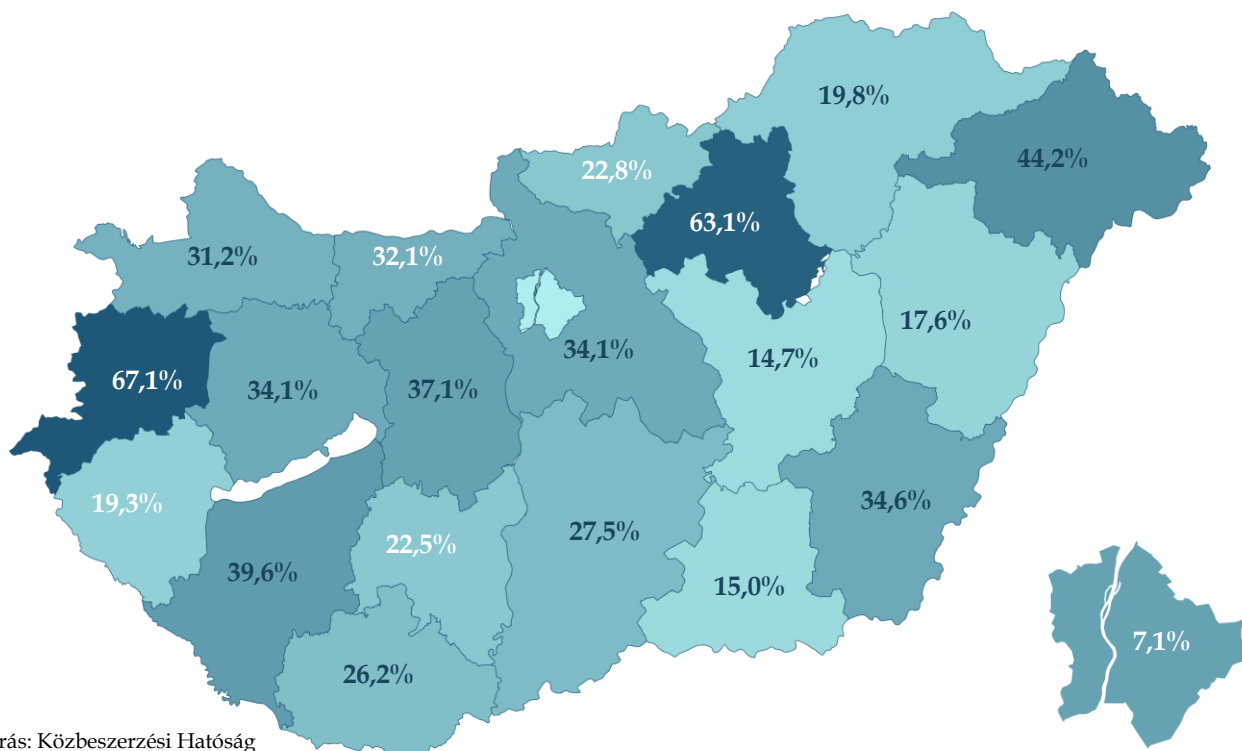
A nemzeti eljárásrendben lebonyolított közbeszerzések számaránya országos szinten az eredményes közbeszerzések közel 63,9 százalékát teszi ki. Számát tekintve

négy vármegyében éri el, illetve közelíti meg a 80 százalékot (Zala 81,1%; Szabolcs-Szatmár-Bereg 80,4%; Vas 79,2%;Komárom-Esztergom 79,0%). Ötven százalék

alatt csupán Csongrád-Csanád vármegyét találjuk (49,3%). Összesítve, a Dunántúlon a nemzeti eljárásrendben lebonyolított közbeszerzések számaránya 67,3

százalék, míg a Dunától keletre 66,4 százalék, Közép-Magyarországon 57,4 százalék. (5. ábra)

6. ábra A nemzeti eljárásrendben lebonyolított közbeszerzések értékének aránya vármegyénként ajánlatkérők székhelye szerint (vármegye összesen=100%), 2022



A nemzeti eljárásrendben lebonyolított közbeszerzések értékaránya 18,1 százalék, ha az egész országot vesszük figyelembe. A Dunántúlon a közbeszerzések értékének 31,7 százalékát, a Dunától keletre 23,7 százalékát,

Közép-Magyarországon 10,2 százalékát nemzeti eljárásrendben ítélték oda. (6. ábra) A második táblázat bemutatja az egyes régiók összesített adatait.

2. táblázat: A nemzeti eljárásrendben megvalósuló közbeszerzések régióinként, 2022-ben

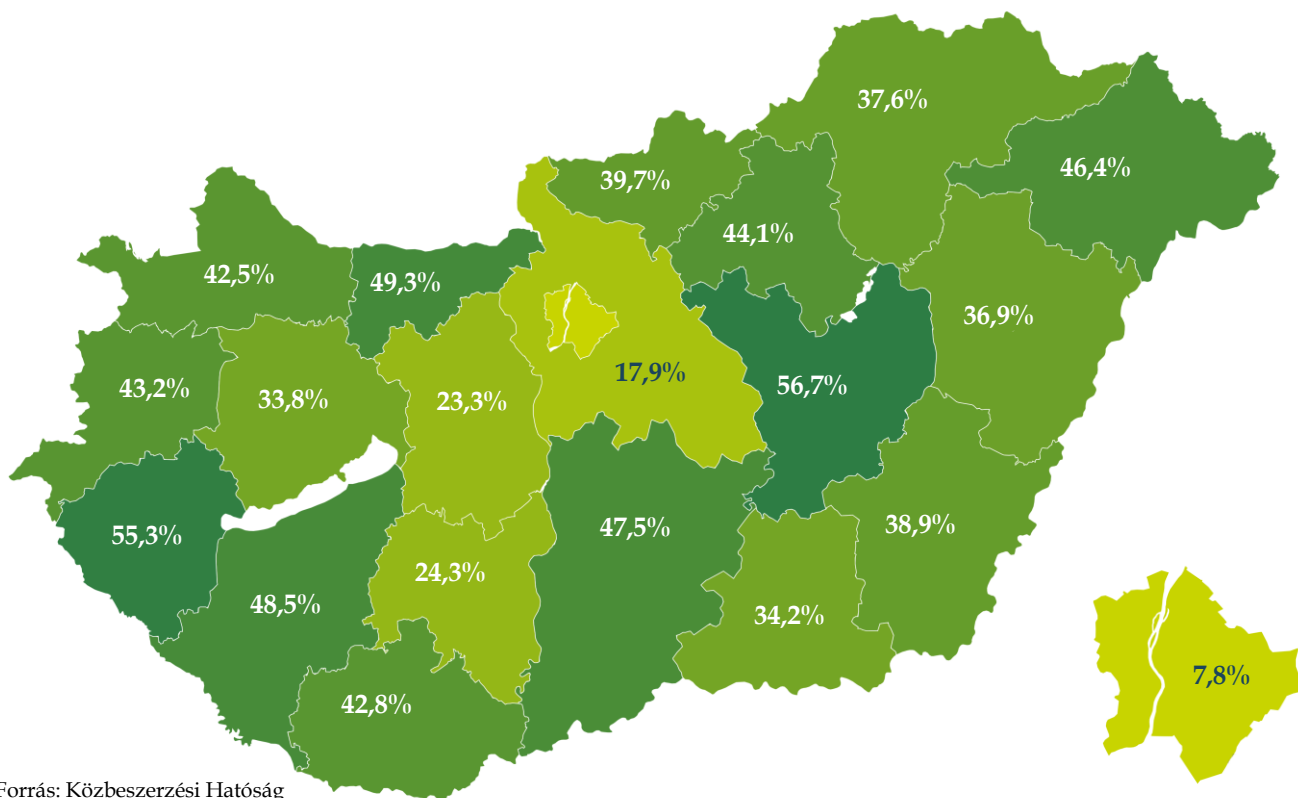
Régió megnevezése	Eljárások száma (db)	Eljárások értéke (Mrd Ft)
Észak-Magyarország	372	45,5
Észak-Alföld	507	59,5
Dél-Alföld	470	58,6
Pest	335	50,2
Budapest	649	81,0
Közép-Dunántúl	406	101,9
Nyugat-Dunántúl	386	106,4
Dél-Dunántúl	373	45,5
Összesen	3498	442,2

Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A 7. és 8. ábra mutatja, hogy mekkora szerepe volt az európai uniós forrásoknak a közbeszerzések esetében. Az országos átlag az önkormányzatok eljárásai esetében számarányát tekintve 30,9 százalék, míg értékarányát tekintve minden negyedik közbeszerzéshez köthető uniós forrás is (24,1%). A vármegyék esetében számát tekintve Jász-Nagykun-Szolnok vármegyében a legma-

gasabb az arány, 56,7 százalék, míg a legkisebb Buda- pesten, mindössze 7,8 százalék. A Dunától keletre és a Dunántúlon közel azonos arányban bonyolítottak le uniós forrást is tartalmazó eredményes közbeszerzést (41,4%; 39,0%), míg Közép-Magyarországon mindössze a közbeszerzések egytizedéhez kapcsolódott ilyen forrás.

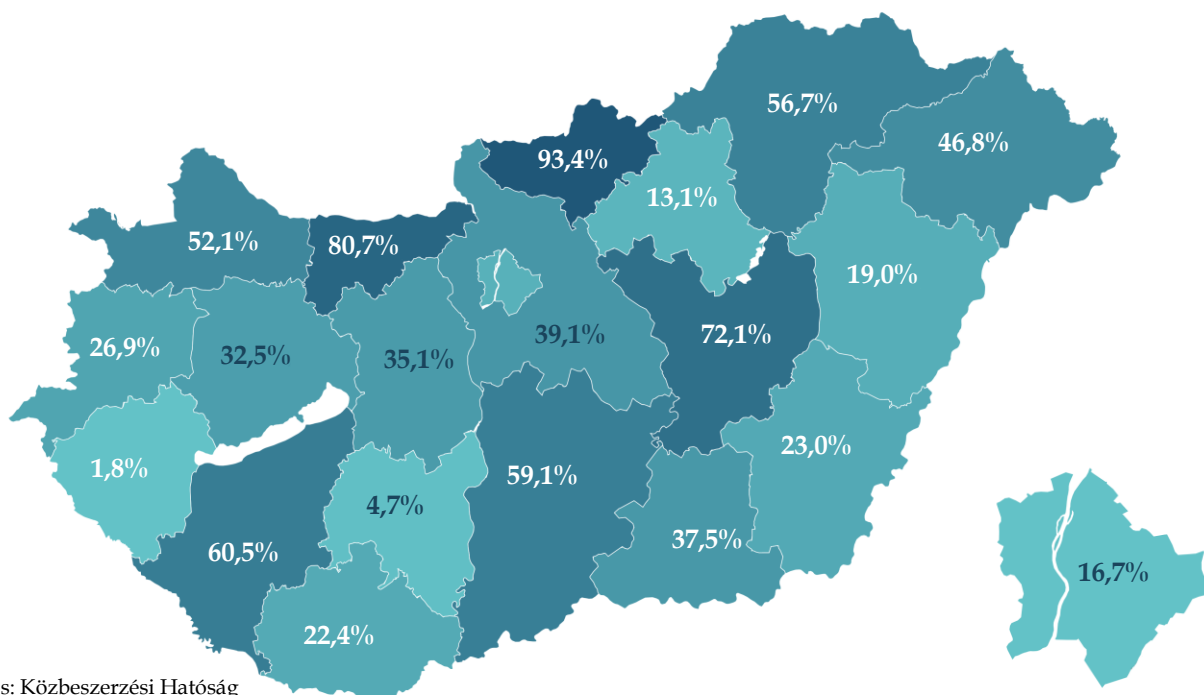
7. ábra Európai uniós forrásból megvalósult közbeszerzések számának aránya vármegyénként ajánlatkérők székhelye szerint (vármegye összesen=100%), 2022



Értékarány tekintetében több, mint ötvenszeres különbség látható a vármegyék között. A legnagyobb arány az uniós forrást is tartalmazó közbeszerzések esetében Nógrád vármegyében (93,4%), a legkisebb Zala várme-

gyében (1,8%) valósult meg. Az ország nyugati felében 23,3 százalék, a középső részén 17,7 százalék, a keleti felében 36,5 százalék volt az uniós forrást is tartalmazó közbeszerzések aránya.

8. ábra Európai uniós forrásból megvalósult közbeszerzések értékének aránya vármegyéenként ajánlatkérők székhelye szerint (vármegye összesen=100%), 2022



A harmadik táblázat mutatja régióként összesítve az adatokat.

3. táblázat: Az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzések régióként, 2022-ben

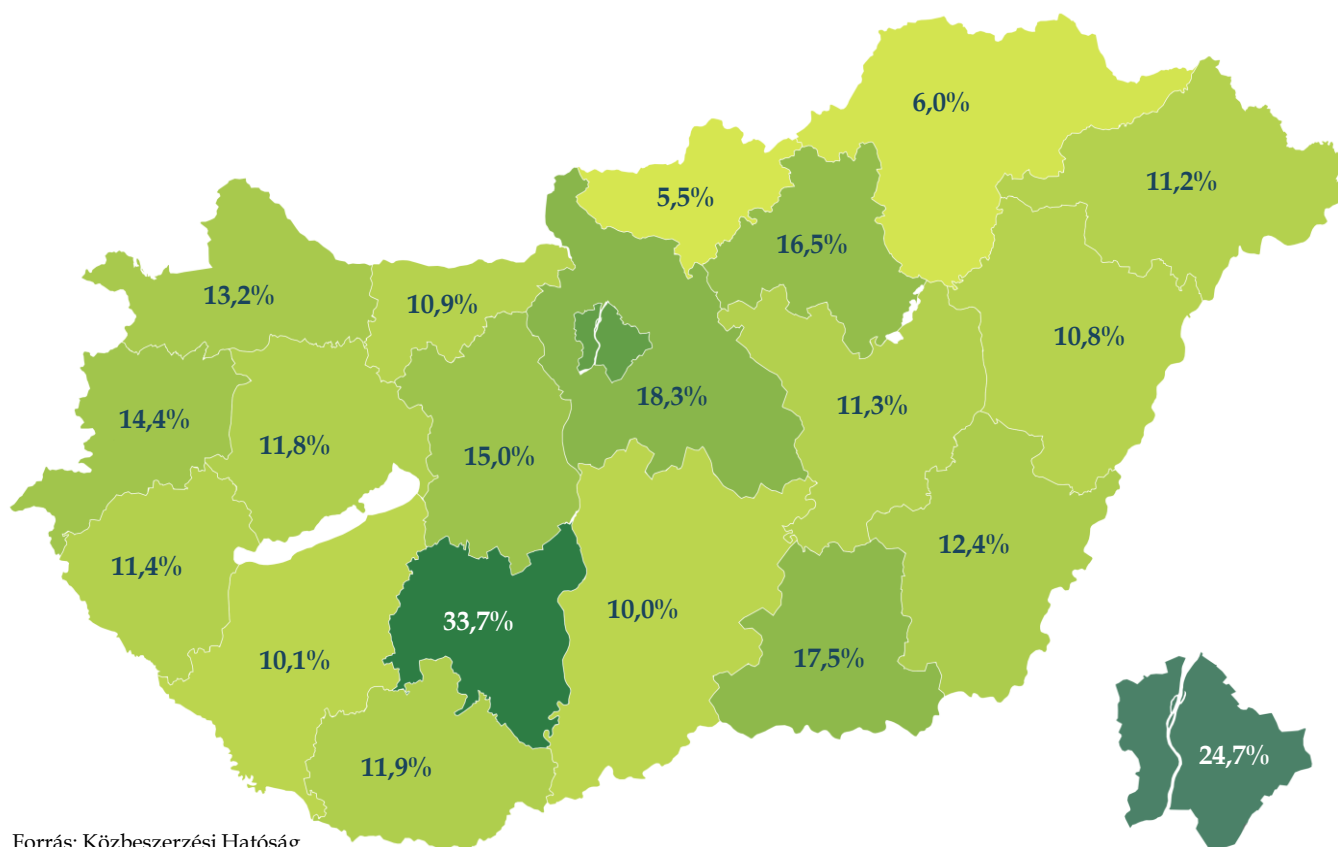
Régió megnevezése	Eljárások száma (db)	Eljárások értéke (Mrd Ft)
Észak-Magyarországi régió	211	83,2
Észak-Alföldi régió	331	93,2
Dél-Alföldi régió	298	75,9
Pest megyei régió	81	38,0
Budapesti régió	98	190,2
Közép-Dunántúli régió	196	50,1
Nyugat-Dunántúli régió	249	27,9
Dél-Dunántúli régió	230	30,2
Összesen	1694	588,6

Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A 9. és a 10. ábra az egyajánlatos közbeszerzések⁶ alakulását mutatja. A 9. ábrából látható, hogy az egyajánlatos közbeszerzések magasabb száma leginkább Tolna megyére jellemző, ahogy az előző években is. Itt 33,7 százalék volt az eredményes közbeszerzéseken belül az egyajánlatos szerződések aránya. Ehhez az eljárások értékének 46,1 százaléka tartozott. Ezt követi Budapest, ahol a közbeszerzések közel negyede (24,7%) volt egyajánlatos eljárás, ez a közbeszerzések értéke esetében 9,1 százalékot jelentett. Régióként vizsgálva a kérdést, az egyajánlatos eljárások aránya Budapesten a legmagasabb. A második legmagasabb arány Pest vármegyében volt (száma 18,3%, értéke 21,7%), amellyel majdnem teljesen

megegyezett a dél-dunántúli régió értéke, ahol a számarány 18,3 százalékot, az értékarány 19,9 százalékot tett ki. A dél-alföldi régió esetében az egyajánlatos eljárások számaránya 13,6 százalékot, értékaránya 6,7 százalékot ért el. Utána a nyugat-dunántúli régió található 13,1 százalék számaránnyal és 10,6 százalék értékaránnyal. Közel hasonló értékek jellemzik a közép-dunántúli régiót (számaránya 12,9%, értékaránya 8,8%). Az észak-alföldi régióban a számarány 11,0 százalékát, az értékarány 13,9 százalékát jelentették az egyajánlatos eljárások. A legkisebb számarányt az észak-magyarországi régióban láthatjuk (8,4%), míg a legalacsonyabb értékarányt a dél-alföldi régióban (6,7%) láthatjuk.

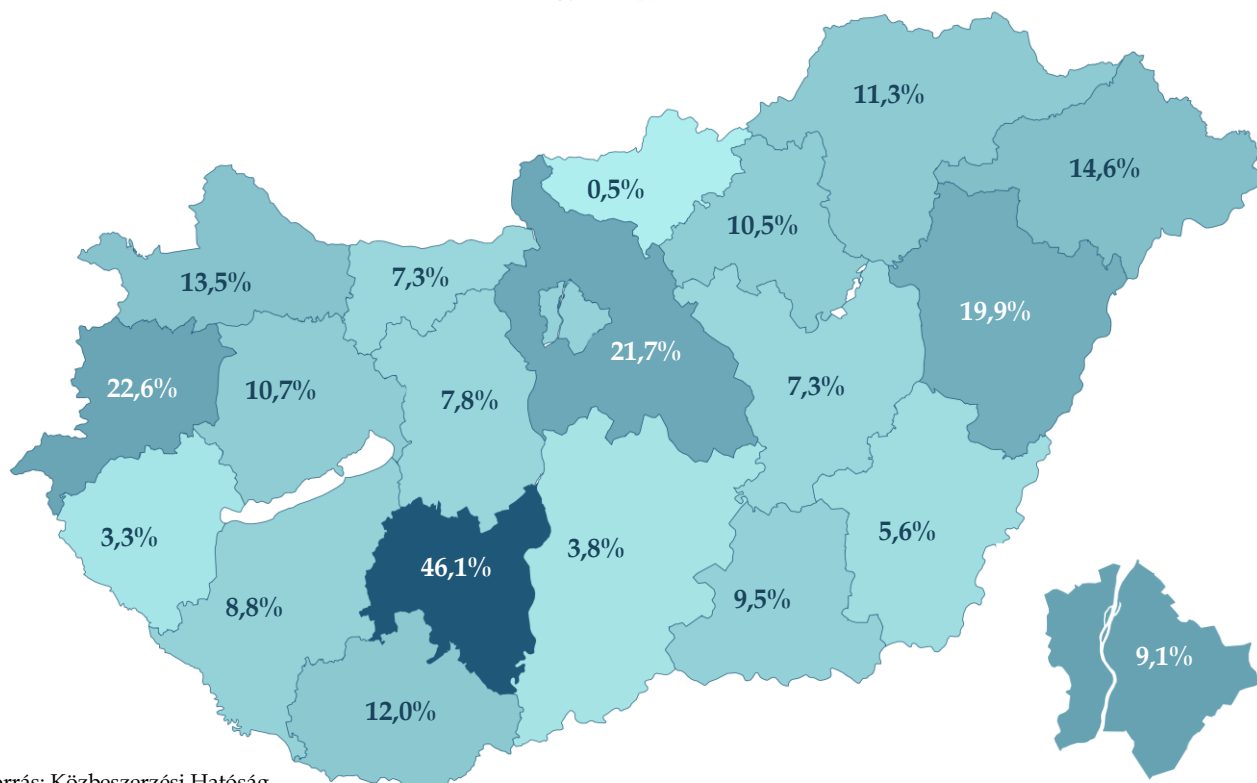
9. ábra Az egyajánlatos közbeszerzések számának aránya megyénként ajánlatkérők székhelye szerint, 2022 (vármegye összesen=100%)



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

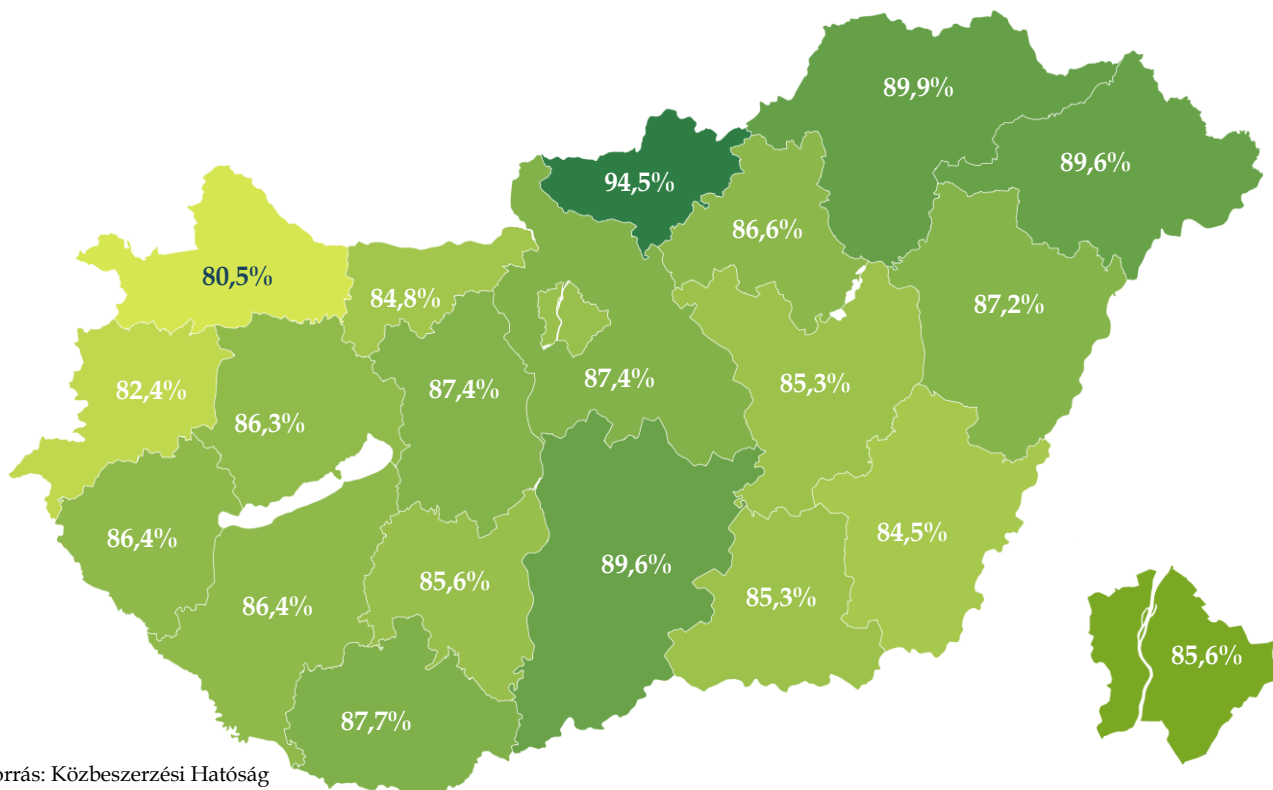
⁶ Jelen cikkben szereplő elemzések az eredményesen lezárt eljárások adatai alapján készültek, és tartalmazzák a keretmegállapodások részteljesítéséről szóló közbeszerzéseket; a dinamikus beszerzési rendszer létrehozására irányuló és az alapján megvalósított beszerzéseket, a hirdetmény nélküli tárgyalásos és koncessziós beszerzési eljárások adatait. Ezért eltér attól a módszertantól, amely alapján a kormányzati statisztikák készülnek.

10. ábra Az egyajánlatos közbeszerzések értékének aránya megyénként ajánlatkérők székhelye szerint, 2022
(vármegye összesen=100%)



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

11. ábra A KKV nyertes közbeszerzések számának aránya vármegyéenként ajánlatkérők székhelye szerint (vármegye összesen=100%), 2022



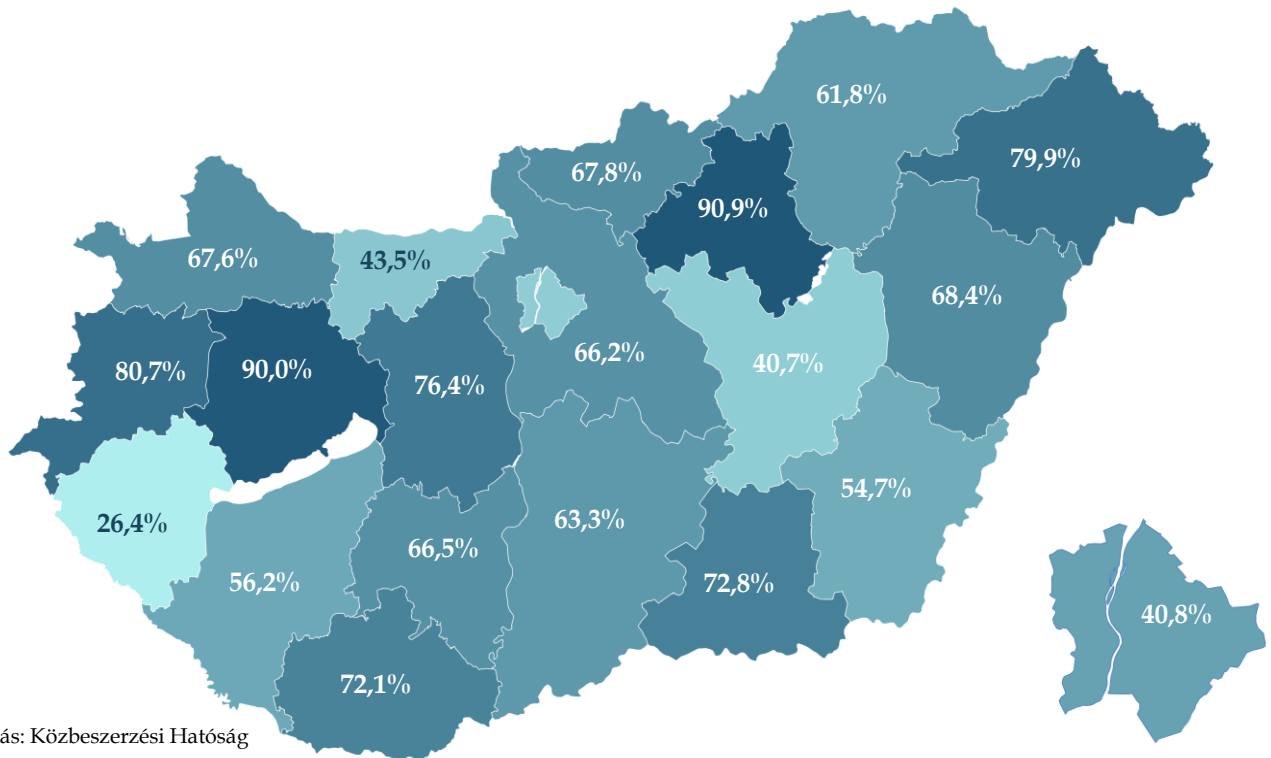
Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A 11. ábrából látható, hogy a vármegyék több, mint felében a KKV nyertesek számának aránya az országos átlag (86,4%) felett volt. Régiós szinten a Dunától keletre magasabb (87,8%), a Dunántúlon (85,2%) és Közép-Magyarországon (86,0%) kicsit alacsonyabb a kis- és középvállalkozások által elnyert közbeszerzések aránya. A legalacsonyabb érték a nyugat-dunántúli régióé (82,4%), ahol egyetlen vármegyében sem haladta meg a KKV nyertesek számaránya az országos átlagot.

A közbeszerzési eljárások értékét tekintve már nagyobb különbségek láthatók (12. ábra). Az országos átlag 53,0 százalék volt. A kis- és középvállalkozások arányaiban

a legkevesebb összeget Zala vármegyében nyerték el. Itt csupán az összes érték 26,4 százaléka került ilyen vállalkozásokhoz. Míg a legnagyobb értékarányt Heves (90,9%) és Veszprém vármegyében (90,0%) érték el a kis- és középvállalkozások. A dunántúli és a Dunától keletre található régiók átlagos értéke közel azonos (63,1% és 63,6%). A közép-magyarországi területen Pest vármegye értéke is hasonló (66,2%), de ennek a területnek az átlagos értékét (43,7%) rontja, hogy Budapesten az eredményes közbeszerzések értékéből mindössze 40,8 százalékban részesültek a kis- és középvállalkozások.

12. ábra A KKV nyertes közbeszerzések értékének aránya vármegyénként ajánlatkérők székhelye szerint (vármegye összesen=100%), 2022



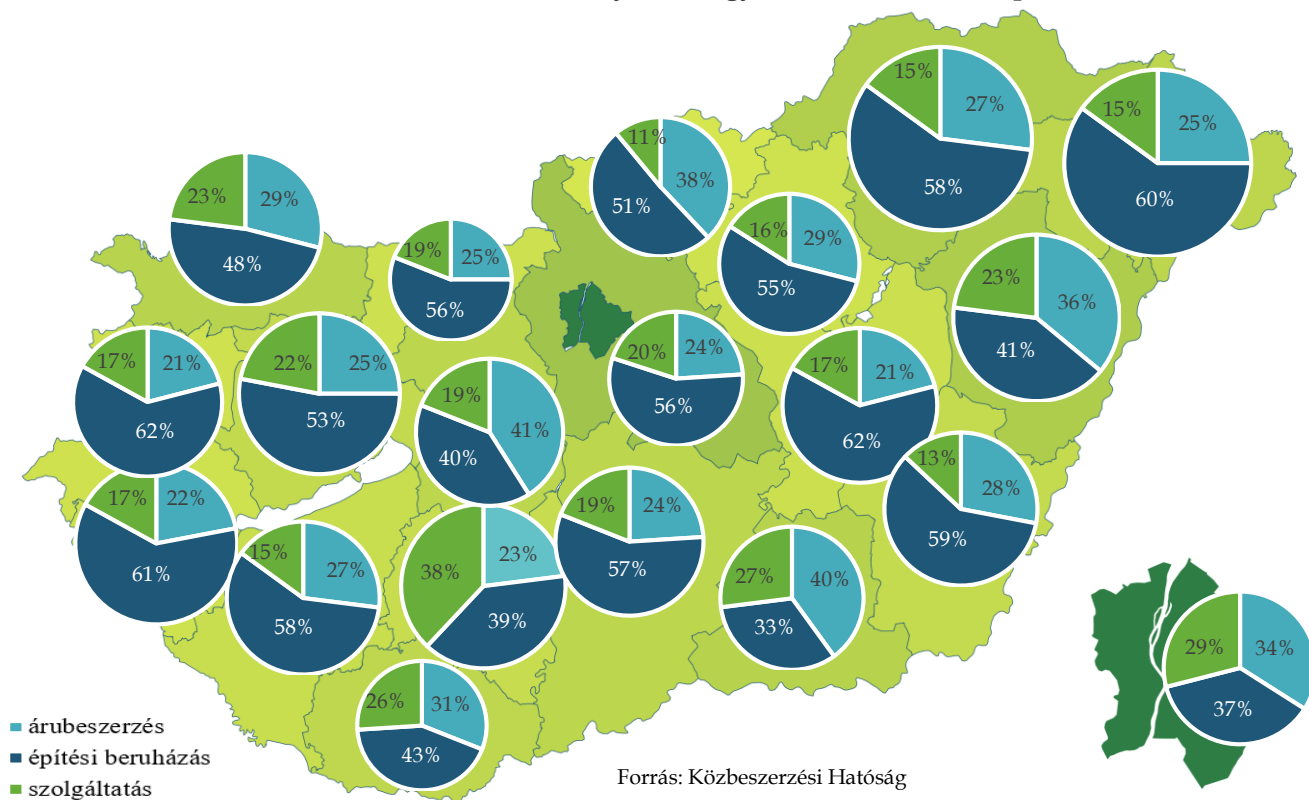
Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A 13. és 14. ábra mutatja be vármegyénként arányaiban, míg a 4. táblázat vármegyénként és régióként értékeiben a 2022-ben lebonyolított közbeszerzéseket a beszerzés tárgya szerint.

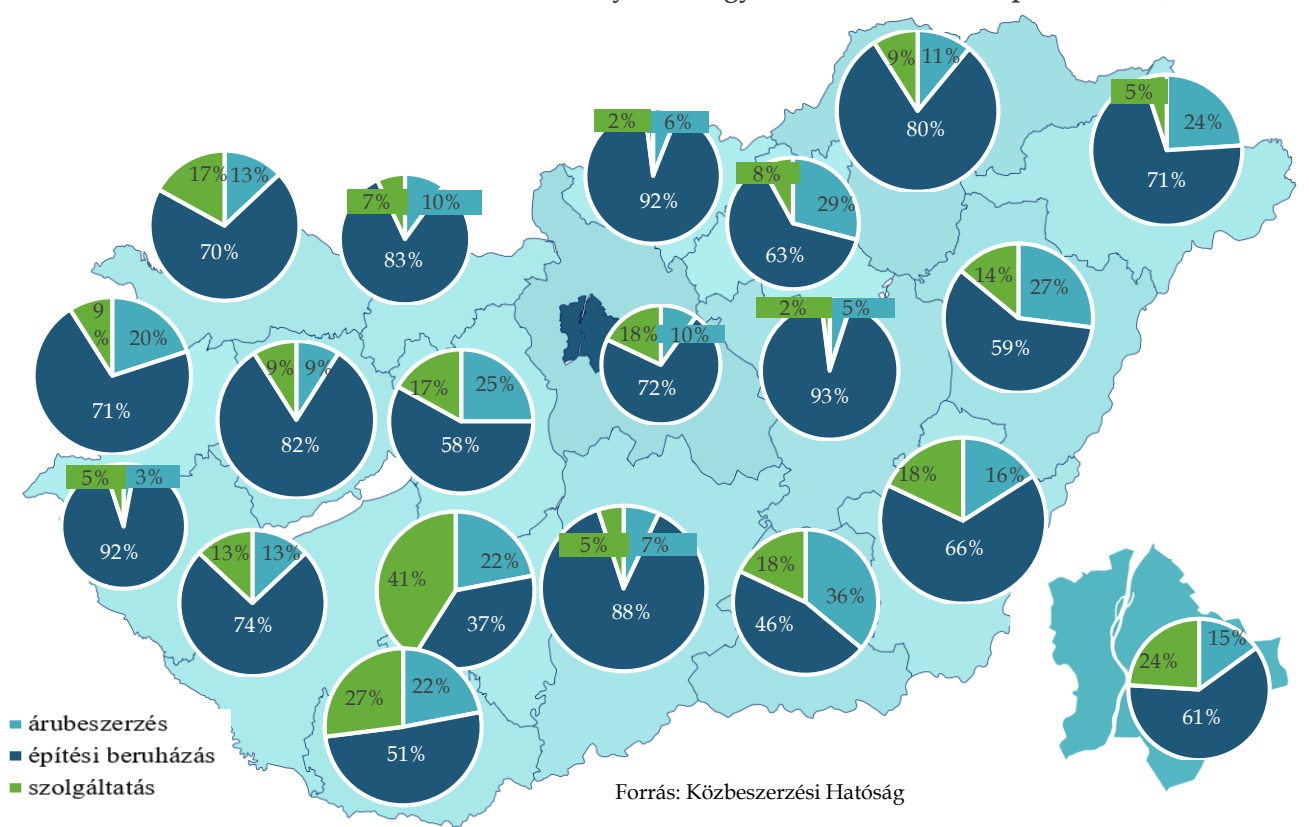
A 13. ábrából látható, hogy a vármegyék jelentős részében az építési beruházások lebonyolítására írták ki a legtöbb közbeszerzést, országosan a közbeszerzések 48 százalékát tették ki. Ha régiós szinten nézzük a

kérdést, az észak-magyarországi régió vezet 56,6 százalékkal, és a Dunától keletre lévő régiók összességükben 51,6 százalékos átlagot mutatnak. A 14. ábrából látható, hogy az érték tekintetében még dominánsabb az erre fordított összeg. A legnagyobb részét a közbeszerzéseken elnyerhető összegnek Jász-Nagykun-Szolnok vármegyében fordították építési beruházásokra (93%), így nem meglepő, hogy régiós szinten is az észak-magyarországi régió 80 százalékos értéke a legnagyobb.

13. ábra A közbeszerzések számának aránya vármegyénként a szerződés típusa szerint, 2022



14. ábra A közbeszerzések értékének aránya vármegyénként a szerződés típusa szerint, 2022



A másik két szerződéstípus között számát tekintve az árubeszerzés (29,7%), értékét tekintve a szolgáltatás (18,2%) képviselt nagyobb részt a közbeszerzéseken belül. Vármegyék esetében az árubeszerzés számának részaránya 21 és 41 százalék között, míg a szolgáltatásoknál egy kivétellel 11 és 29 százalék között mozog. A kivétel Tolna vármegye 38 százalékkal. Az árubeszerzés esetében elmondható, hogy mindhárom ország-részben harminc százalék körüli értéket ért el a közbeszerzéseken belül. Értékarányát tekintve a Dunától keletre 17,6 százalék, míg a másik két ország-részben 14,2 százalék volt árubeszerzéshez köthető.

A szolgáltatások szerepe a közbeszerzéseken belül Közép-Magyarországon a legjelentősebb, itt számát tekintve az eljárásoknak több mint a negyedét tette ki. A legtöbb ilyen szerződés Budapesten zárult eredményesen (29,3 %) és értékét tekintve is itt volt a legjelentősebb (24,2%). Az észak-alföldi és észak-magyarországi régió szolgáltatás tárgyú közbeszerzései között volt értékben a legkisebb részarány, mindössze 7,6 illetve 7,7 százalék. A Dunától keletre elterülő ország-részben nem érte el a szolgáltatások értékaránya a 10 százalékot.

A 4. táblázatból látható, hogy nem csak összességében, de szerződéstípusokra szétbontva is Budapest szerepe a legjelentősebb a helyi önkormányzatok által lebonyo-

lított közbeszerzések között. Számát tekintve az építőipari beruházások 17,9, az árubeszerzések 25,9, a szolgáltatások 30,2 százalékát budapesti ajánlatkérők zárták eredményesen, míg értékét tekintve budapesti közbeszerzéshez kapcsolható az építőipari beruházások 42,8, az árubeszerzések 45,5, a szolgáltatások 62,2 százaléka. A Dunától keletre elterülő ország-rész esetében a lefolytatott közbeszerzések számaránya az országos adatokhoz viszonyítva az építőipari beruházások esetében 39,9 százalékot, az árubeszerzések esetében 37,4 százalékot, a szolgáltatások esetében 30,6 százalékot tett ki, míg értékaránya tekintetében az építőipari beruházások 30,8 százaléka, az árubeszerzések 32,8 százaléka, a szolgáltatások 15,1 százaléka volt. A Dunántúlon a következőképpen alakultak a közbeszerzések: számarányát tekintve az építőipari beruházás 32,6 százalék, az árubeszerzés 30,1 százalék, a szolgáltatás 31,6 százalék; értékarányát tekintve az építőipari beruházás 19,9 százalék, az árubeszerzés 17,8 százalék, a szolgáltatás 16,7 százalék. Pest vármegye esetében a következő értékeket láthatjuk: számarányában az építőipari beruházás 9,6 százalék, az árubeszerzés 6,6 százalék, a szolgáltatás 7,6 százalék; értékarányában az építőipari beruházás 6,5 százalék, az árubeszerzés 3,9 százalék, a szolgáltatás 6,0 százalék.

4. táblázat: Az eredményes közbeszerzések vármegyéenként és régióként összesített adatai a szerződés típusa szerint, 2022-ben

	Eljárások száma (db)	Eljárások értéke (Mrd Ft)	Eljárások száma (db)	Eljárások értéke (Mrd Ft)	Eljárások száma (db)	Eljárások értéke (Mrd Ft)
	árubeszerzés		építési beruházás		szolgáltatás	
Borsod-Abaúj-Zemplén	89	14,6	196	106,5	50	11,9
Heves	37	5,5	70	12,2	20	1,6
Nógrád	28	1,9	37	27,8	8	0,5
Észak-Magyarország összesen	154	22,0	303	146,5	78	14,0
Hajdú-Bihar	127	28,0	144	61,4	81	15,3
Jász-Nagykun-Szolnok	32	5,1	93	92,5	25	1,9
Szabolcs-Szatmár-Bereg	62	14,1	150	42,8	38	3,0
Észak-Alföld összesen	221	47,2	387	196,7	144	20,2
Bács-Kiskun	62	5,3	148	69,9	49	3,7
Békés	55	9,9	113	41,2	25	11,0
Csongrád-Csanád	117	37,1	97	47,3	78	18,5
Dél-Alföld összesen	234	52,3	358	158,4	152	33,2
Pest	108	14,5	253	106,1	92	26,7
Budapest	421	168,2	470	696,6	369	276,6
Fejér	105	10,6	101	24,8	47	7,5
Komárom-Esztergom	35	4,7	77	41,3	26	3,6
Veszprém	51	5,5	108	51,2	45	5,8
Közép-Dunántúl összesen	191	20,8	286	117,3	118	16,9
Győr-Moson-Sopron	83	9,3	139	48,4	65	12,0
Vas	26	4,3	77	15,5	22	2,0
Zala	29	1,9	81	58,4	22	3,2
Nyugat-Dunántúl összesen	138	15,5	297	122,3	109	17,2
Baranya	74	14,1	105	33,0	64	17,1
Somogy	45	6,5	98	36,9	26	6,2
Tolna	42	8,8	70	14,8	69	16,8
Dél-Dunántúl összesen	161	29,4	273	84,7	159	40,1
Összesen	1 628	369,9	2 627	1628,6	1 221	444,9

Forrás: Közbeszerzési Hatóság



ZÖLD KÖZBESZERZÉS



SZOCIÁLIS KÖZBESZERZÉS



INNOVATÍV KÖZBESZERZÉS





**KÖZBESZERZÉSI
HATÓSÁG**