



KÖZBESZERZÉSI
HATÓSÁG

2023. V. évfolyam 4. szám

KÖZBESZERZÉSI ÉRTESÍTŐ PLUSZ

KÖZBESZERZÉSEK? LEGYEN **APP**RAKÉSZ!

NAPI KÖZBESZERZÉS ALKALMAZÁS



MENEDZSER ÉRTEŚÍTŐ STATISZTIKÁK FELHÍVÁSFIGYELŐ HIRDETMÉNYEK 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 4. 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 Bartal Tamással.....	3
A Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásai (Dr. Toma Barbara)	5
Jogorvoslati aktualitások (Dr. Horváth Éva).....	17
D.323/15/2022. számú határozat	17
Közbeszerzési iránytű.....	26
A szerződés-ellenőrzés kérdései – Útfelújítástól a Kúriáig Második rész (Dr. Bakos Balázs)	26
A közbeszerzési ajánlatok költségvetéseinek és ártáblázatainak bírálatához kapcsolódó jogi problémák III. rész. (Dr. Pfeffer Zsolt PhD)	36
Statisztika (Rezső Orsolya)	
A KKV-szektor 2022. évi közbeszerzéseinek statisztikai elemzése főbb mutatók szerint	48



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. áprilisában megjelenő negyedik számának a Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásait bemutató rovata – egyéb kérdések mellett – az érvénytelenség jogintézményével, a Kbt. 9. § (1) bekezdés j) és a Kbt. 111. § v) pontja szerinti kivételi kör jogszerű alkalmazhatóságával, az ajánlatkérő személyében bekövetkező jogutódlással és az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) Kormányrendelet 32/A. § szerinti kötelezettséggel összefüggő kérdéseket tárgyal.

A Jogorvoslati aktualitások rovatban ismertetett jogeset a szakmai ajánlattal és a szakmai ajánlatra vonatkozó hiánypótlás korlátaival foglalkozik.

A Közbeszerzési iránytű rovat első írása a Közbeszerzési Értesítő Plusz 2022. IV. évfolyam 6. számában megjelent cikk folytatása. A Közbeszerzési Hatóság által végzett szerződés ellenőrzési tevékenység tekintetében alapvető kérdés, hogy milyen megfontolások és elérendő célok vezérlik, melyek azok az irányvonalak, melyek napjainkig tartó folyamatos fejlődése olyanná formálta az ellenőrzés gyakorlatát, amilyennek azt ismerhetjük. A Szerző ezekre a kérdésekre kísérel meg választ adni egy saját maga által lefolytatott ellenőrzésén keresztül.

A második írás egy cikksorozat befejező része. Az ajánlatkérők a közbeszerzési dokumentumok részeként bocsáthatják az ajánlattevők rendelkezésére az árazatlan költségvetéseket, valamint a részletes ártáblázatokat. Az ajánlattevők kötelezettsége, hogy az ajánlatkérő teljes beszerzési igényére megfelelő ajánlatot nyújtsanak be. A költségvetésekhez, valamint ártáblázatokhoz kapcsolódóan különböző hiányok, ellentmondások, számítási hibák merülhetnek fel, továbbá az ajánlati ár aránytalanul alacsony jellegét is vizsgálni szükséges. A tanulmány e dokumentumok bírálatának főbb jogi kérdéseit tárgyalja, a vonatkozó magyar joggyakorlat alapulvételével.

A Statisztika rovat a KKV-szektor 2022. évi közbeszerzési statisztikáinak elemzését tartalmazza.

Dr. Kovács László
felelős szerkesztő
Közbeszerzési Hatóság

KÖZBESZERZÉSI INTERJÚ

Interjú Bartal Tamással, a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács tagjával

DOI: 10.37371/KEP.2023.4.1

1. Szakmai pályafutását ügyvédjelöltként kezdte, majd bő évtizednyi egyéni ügyvédi tevékenységet követően a Magyar Fejlesztési Bank igazgatója lett, 2014-ben a Miniszterelnökség, később a Miniszterelnöki Kormányiroda helyettes államtitkári feladataira kérték fel. 2018-tól a Nemzeti Útdíjfizetési Szolgáltató Zrt. vezérigazgatójának nevezték ki, majd 2022-ben visszatért a központi közigazgatásba: jelenleg az Építési és Közlekedési Minisztérium közbeszerzéseért, társaságfelügyeletért és vagyongazdálkodásért felelős helyettes államtitkára. Milyen aktuális szakmai kihívásokat lát maga előtt, melyek a legfőbb tervei, feladatai a 2023. évre?

Tavaly több hullámban is jelentős változások következtek be a kormányzati szerkezetben, ami az általam képviselt minisztériumot markánsan érintette. Az én feladatomból az állami beruházási projektek integrációjának koordinációja, jelenleg pedig a vállalatokból megalakult beruházási helyettes államtitkárságok közbeszerzéseinek előkészítése és lebonyolítása az egyik feladatomból. Hozzá tartozik a társaságfelügyelet, amely a közlekedési, valamint a kulturális örökségvédelmi cégek teljes portfólióját jelenti, közel harminc céggel és mintegy hetvenezer alkalmazottal. Ez önmagában jelentős leterheltséget jelent számomra, és akkor még nem beszéltem az autópálya koncessziókról vagy a vagyongazdálkodásról, ami ugyancsak a feladataimat gyarapítja.

2. Mit tudhatnak meg a Közbeszerzési Értesítő Plusz olvasói a jelenleg még előkészület alatt álló, az építési beruházások rendjéről szóló törvényről? Milyen jogpolitikai indokok mentén került sor a jogszabálytervezet előkészítésére, és terveik szerint a közbeszerzések mely területein léphetnek életbe változások?

A törvény kidolgozásának alapvető jogpolitikai indoka, hogy a törvény erejénél fogva növekedjen az állami építési beruházások előkészítésének és megvalósításának hatékonysága. Ennek érdekében olyan jogi bizto-



sítékokat kíván megteremteni, amelyek útján erősödhet a beruházások résztvevői közötti együttműködés, bizalom és a jogviszonyok kiszámíthatósága. A jogszabálytervezet nyilvános és a kormányzati portálon mindenki számára szabadon elérhető, ezért részletes elemzésbe nem mennék bele. Annyi elmondható, hogy a törvénytervezet nem javasol lényegi elmozdulást a közbeszerzésekről szóló törvénytől, így az állami építési beruházások előkészítése és megvalósítása során továbbra is alapvetően a Kbt. szabályai alapján kell majd eljárni.

3. A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács tagjaként milyen szakmai irányt képvisel, és miben látja a Tanács működésének jelentőségét?

A Tanács működésének kiemelten fontos szerepe van a jogalkalmazás alakításában. Ha valaki végignéz az eddigi életutamon, azt jól láthatja, hogy a gazdasági-politikai élet változatos területeit jártam be. Én ezt tekintem az erősségemnek: sok szakma és terület tapasztalása áll mögöttem, ami segíti a mindennapi munkámat a Közbeszerzési Hatóságnál működő Tanács tagjaként. Én a magammal hozott, főként gyakorlati szempontokkal tudok hozzájárulni a Tanács munkájához. Ezen kívül nemcsak alkalmaztam a jogot, hanem alkottam is. Ez egy olyan tudás és képesség, ami az eljárások és szakmai kérdések átlátását teszi lehetővé.

4. Eddigi szakmai életútja mely állomására gondol vissza legszívesebben? Töltött be korábban olyan pozíciót, ahol közelebről is megismerkedhetett a közbeszerzések területével?

Minden esetben és élethelyzetben próbálok megtalálni a pozitívumot: azt, ami előrevisz. Sokféle dologgal, projekttel foglalkoztam már: az ingatlankezeléstől és – fejlesztéstől a bank- és lízingszakmán keresztül energetikával, közlekedéssel, civil szférával, közigazgatással és cégvezetéssel. Úgy érzem, mindig a helyemen voltam, ezért nem tudok kiemelni egyetlen megbízatást sem. A legközelebb eddig közbeszerzéssel vezérigazgatóként találkoztam, mint egy országos állami vállalat legfőbb döntéshozója. Kevesen tudják, de lassan egy évtizede gyermekkori álmomat is megvalósítom: novelláskötetem mellett két regényem jelent meg történelmi true crime (azaz dokukrimi) műfajában, a harmadik kötethez most keresek kiadót. Nem csak szépirodalmi próbálkozásaim vannak: a *365 apropó, amiért jó magyarnak lenni* című kiadványunkban unokatestvéremmel az év minden napjára kínálunk egy történetet, ami a magyarokat büszkeséggel töltheti el.

5. 2022. októberében országjárásra indult abból a célból, hogy 5-10 éves távlatban felmérje a helyi közlekedési fejlesztési igényeket. Az eltelt időszakban már számos megyei jogú város polgármesterével találkozott, tapasztalatai szerint milyen kérdések foglalkoztatják aktuálisan a városvezetőket? Hogyan lehetséges a közlekedéspolitikai döntésekben a helyi szintű szempontok, igények megjelenítése?

Lázár miniszter úr megbízásából valóban a nyakamba vettem az országot és minden megyei jogú város vezetőjével találkoztam. Tapasztalatom szerint minden tele-

pülésen örömmel fogadták a minisztérium szakmai érdeklődését, és komoly prezentációval készültek. Arra voltunk kíváncsiak, hogy helyben a helyi vezetők milyen közlekedési fejlesztéseket tartanak fontosnak. Mindkét oldal hasznosnak találta a megbeszéléseket, s úgy vélem, a helyi szintű szempontokat a minisztérium a döntéselőkészítés során figyelembe tudja venni.

6. Hosszú évek óta szívügye a közlekedésbiztonság, aktívan tesz a közlekedési kultúra és morál fejlesztéséért, szakmai pályája több ponton is a közlekedéshez kapcsolódik, jelenleg – többek között - a Magyar Közút Nonprofit Zrt. Igazgatóságának is elnöke. Véleménye szerint mik a hazai közlekedésbiztonság legégetőbb problémái, és azok hogyan orvosolhatóak álláspontja szerint akár rövidebb, akár pedig hosszabb távon?

Több felmérés is készült az elmúlt években, s a válaszok alapján kirajzolódott az a kép, hogy az emberek közel száz százaléka szerint a közlekedésbiztonság fontos kérdés, illetve biztonságosabb lenne Magyarországon a közlekedés, ha az emberek kulturáltabban vezetnének. Lehet velem vitatkozni, de a közlekedésbiztonság kulcsa véleményem szerint nem a szabályozásban rejlik, hanem elsősorban a közlekedési kultúránkban, a közlekedéshez való hozzáállásunkban. Elsősorban ezen kell javítani. Mert javítanivaló bőven akad, hiszen az emberek a pandémia után úgy látják, romlott a közlekedési morál az utakon. Az más kérdés, hogy a válaszadók túlnyomó többsége nem magában keresi a hibát, hanem a többi autóvezetőt teszi felelőssé a romló állapotokért. Az én célkitűzésem az ebben való szemléletváltás elérése: pozitív változás akkor fog bekövetkezni, ha elfogadjuk a saját magunk felelősségét a közlekedési állapotok alakulásában.

A KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG LEGFRISSEBB ÁLLÁSFOGLALÁSAI

Dr. Toma Barbara, vezető jogi tanácsadó, Közbeszerzési Hatóság
DOI: 10.37371/KEP.2023.4.2

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

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

1. kérdés

Az ajánlatkérő „SQL szerverek beszerzése DKR22_10” tárgyban a Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt. (a továbbiakban: DKÜ) Közbeszerzési Rendszerében (a továbbiakban: DKR) a Kbt. 105. § (2) bekezdés c) pont szerint verseny újraindítást indított. A vonatkozó keretmegállapodás tárgya a „Szerverek és tárolók, valamint ezekhez kapcsolódó szolgáltatások beszerzése (SRVT21)” 1. rész „Homogén szerverek és tárolók beszerzése”.

A keretmegállapodás részét képezik annak mellékletei, valamint az érvényes árakat tartalmazó hatályos árlista. Az eljárás második részére vonatkozó eljárási szabályok dokumentumában szerepel, hogy az összesített ajánlati árat a ténylegesen beszerezni kívánt termékekre (kosár) kell értelmezni. Továbbá, hogy az ajánlatkérő kötelessége legkésőbb az összegezés elkészítésekor az ajánlatnak megfelelően, a termékekre vonatkozó adatokkal kitöltött ajánlati sablon excel fájl feltöltése a DKR-

be, ebben az esetben konfiguráció esetén tételenként.

Az ajánlatkérő az egyik ajánlattevő (az 1. kérdés vonatkozásában a továbbiakban: Érintett Ajánlattevő) ajánlatának bírálata során azt állapította meg, hogy a konfiguráció egyik elemére, azaz a kosár egyik tételére a hatályos árlistában szereplő árnál magasabb árat ajánlott meg, viszont – a fenti hivatkozást figyelembe véve – a ténylegesen beszerezni kívánt termékekre (kosár) benyújtott ajánlata kedvezőbb, mint a hatályos árlista alapján összeállított kosár ára.

Ilyen esetben a DKR az ajánlati sablon feltöltésekor hibát jelez, megjelölve azt a tételt a kosáron belül (xls cellaazonosítással), ahol az ajánlati ár magasabb, mint a hatályos listaár és jelzi továbbá, hogy ebben az esetben a feltöltött ajánlat érvénytelen lesz.

Az ajánlatkérő állásfoglalást kért a DKÜ-től, melyre adott válaszból az ajánlatkérő számára az tűnik ki, hogy ebben a formában az ajánlat érvénytelen. Azonban tekintettel a keretmegállapodás mellékletét képező útmutatóra - mely szerint a verseny újraindítása esetében az értékelés a Kbt. 76. § (2) bekezdés a) pontja szerinti legalacsonyabb ár értékelési szempont szerint történik, és az összesített ajánlati árat a ténylegesen beszerezni kívánt termékekre (kosár) kell értelmezni - az ellentmondás továbbra is fennáll.

Az ajánlatkérő megvizsgálta a hiánypótlás lehetőségét mind a Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pont, mind a hiánypótlás szabályairól szóló, a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója (2021. július 5.) alapján, azonban továbbra sem egyértelmű, hogy az Érintett Ajánlattevő ajánlatának érvénytelensége jelen esetben megállapítható-e, illetve van-e az ajánlatkérőnek jogszerű lehetősége hiánypótlási felhívás kibocsátására az Érintett Ajánlattevő felé.

Az állásfoglalás kérelmben foglalt esetben az ajánlatkérő elrendelhet-e hiánypótlást a konfiguráció tételeinek árára vonatkozóan, vagy hiánypótlás nélkül érvénytelenné nyilváníthatja-e az ajánlatot, tekintettel a Kbt. 105. § (4) bekezdésben foglaltakra?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az állásfoglalás kérdésben körülírt esetben az Érintett Ajánlattevő ajánlatát érvénytelenné kell nyilvánítani, az alábbiakra tekintettel.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 105. § (4) bekezdésével összhangban az ajánlatkérő akkor alkalmazhat a keretmegállapodás megkötésére irányuló közbeszerzési eljárásban alkalmazott értékelési szempontoktól eltérő értékelési szempontokat, ha már a keretmegállapodás megkötésére irányuló közbeszerzési eljárásban a közbeszerzési dokumentumokban azt előírta és ha e szempontokat egyben a keretmegállapodás tartalmazza. Az értékelési szempontokat és módszert a Kbt. 76. §-nak megfelelően kell meghatározni. Az ajánlattevő csak a keretmegállapodásban foglaltakkal azonos vagy annál az ajánlatkérő számára kedvezőbb ajánlatot tehet.

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az Érintett Ajánlattevő a verseny újraindítás során csak a keretmegállapodásban – illetőleg az annak részét, mellékletét képező, egységárakat tartalmazó árlistában – foglaltakkal azonos, vagy annál az ajánlatkérő számára kedvezőbb ajánlatot tehet.

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint nem az a lényeges az állásfoglalás kérdésben szereplő konkrét kérdés kapcsán, hogy milyen értékelési szempont került meghatározásra a keretmegállapodás második szakaszát érintően, hanem arra kell figyelemmel lenni, hogy a verseny újraindítás során megtett megajánlás csak a keretmegállapodás megkötésére irányuló közbeszerzési eljárás első szakaszában megadott egységárakkal azonos, vagy annál az ajánlatkérő számára kedvezőbb árakat tartalmazhat. Ezt követően, az értékelési szempontnak megfelelően, ezen azonos, vagy kedvezőbb egységárak végösszegéből tevődik össze az értékelési szempont szerinti összesített ajánlati ár, és ezen utóbbi összeg vonatkozásában mérvadó, hogy az értékelés a Kbt. 76. § (2) bekezdés a) pontja szerinti legalacsonyabb ár értékelési szempont szerint történik, és az összesített ajánlati árat a ténylegesen beszerezni kívánt termékekre (kosár) kell értelmezni.

Az állásfoglalás kérdéshez csatolt, „Keretmegállapodás alapján közvetlen megrendeléssel, illetve verseny újraindításával történő beszerzés” című dokumentumban (a továbbiakban: Dokumentum) foglaltak – valamint a

DKÜ által leírtak – is a fenti álláspontot erősítik. A Dokumentum tartalmazza, hogy a „keretmegállapodásra vonatkozó induló árak a Szállítók nyertes ajánlatában meghatározott árakkal azonosak, ez képezi az árlista alapját. A mindenkori hatályos árlista a DKR-ben érhető el. Az eljárás 2. része során a keretmegállapodásos ár alatt a DKR-ben lévő árakat kell érteni. Az eljárás 2. részében csak a keretmegállapodásban foglaltakkal azonos vagy annál az ajánlatkérő számára kedvezőbb ajánlatot tehet az ajánlattevő a Kbt. 105. § (4) bekezdésében foglaltak alapján. A verseny újraindítása során megajánlott árak nem lehetnek magasabbak, mint a verseny újraindítása ajánlattételi határidejének lejártakor a DKR-ben szereplő árak”.

Előzőek okán a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint nem áll fenn ellentmondás az állásfoglalás kérdésben körülírt esetben, és az Érintett Ajánlattevő ajánlatát érvénytelenné kell nyilvánítani.

2. kérdés

Helyes-e az az értelmezés, mely szerint a Kbt. 5. § (4) bekezdésében a „szerződésben vállalja” kitétel olyan esetekre vonatkozik, amikor a beszerző és a szerződést kötő másik fél (jellemzően egy támogatási szerződésben a kedvezményezett és a támogató) kifejezetten rögzíti egy adott szerződésben a beszerző (kedvezményezett) közbeszerzési eljárás lefolytatására vonatkozó kötelezettségét? Tehát önmagában a közbeszerzési eljárásokra, vagy azok ellenőrzésére történő utalás a szerződésben (vagy annak mellékletében) nem tekinthető „vállalásnak”, így egy-egy feladatmeghatározás nem helyettesíti a konkrét „kötelezettségvállalást”, azaz önmagában a közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos feladatok meghatározása vagy egy ilyen feladatra történő utalás nem jelent „vállalást”.

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Arra vonatkozóan, hogy pontosan mi tekinthető a Kbt. 5. § (4) bekezdése szempontjából „szerződésben vállalásnak”, a Kbt. nem tartalmaz részletszabályokat. Ebből kifolyólag a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint ennek megítélésénél mindig a szerződő felek tényleges akarata, illetőleg az ennek megfelelő szerződés szövege, tartalma az irányadó.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 5. § (4) bekezdése alapján a Kbt. rendelkezéseit köteles betartani az a Kbt. 5. § (1)-(2) bekezdés hatálya alá nem tartozó szervezet, amely a Kbt. szerinti közbe-

szerezési eljárás lefolytatását önként vagy szerződésben vállalja, illetve számára jogszabály közbeszerzési eljárás lefolytatását kötelezővé teszi.

A Kbt. 5. § (4) bekezdésében szereplő „szerződésben vállalja” kitételrel összefüggésben a Kbt. nem tartalmaz olyan további szabályt, feltételt, vagy iránymutatást, amely által egyértelműen rögzíthető és körülhatárolható lenne, hogy pontosan mely esetek tartoznak ebbe a körbe.

Elsődlegesen fontos megjegyezni, hogy egy megkötött szerződésnek - valamint mellékleteinek - a polgári jog szabályainak is megfelelően, a szerződő felek közös, egybehangzó akaratát kell tükröznie, vagyis ezt a dokumentumot a felek az abban foglaltak értelmezését követően, jóváhagyólag írják alá. Ezt jelzik és erősítik a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) szabályai is, különösen a Ptk. 6:58. § és a Ptk. 6:63. § rendelkezései, melyek tartalmazzák, hogy a szerződés a felek kölcsönös és egybehangzó jognyilatkozata, valamint azt, hogy a szerződés a felek akaratának kölcsönös és egybehangzó kifejezésével jön létre.

Az állásfoglalás kérsben foglalt esetben egy támogató és egy kedvezményezett között létrejött olyan támogatási szerződésről, illetőleg annak mellékleteiről van szó, melyek utalnak arra – tehát tartalmazzák azt –, hogy a nemzeti közbeszerzési szabályokat be kell tartani, és arra is, hogy a beszerzésekkel kapcsolatos feladatok magukban foglalják a közbeszerzéseket és a közbeszerzési szerződések ellenőrzésének kötelezettségét. Annak okán azonban, hogy az állásfoglalás kérs szerint e támogatási szerződések és mellékleteik kifejezetten nem rögzítik, hogy a kedvezményezettnek vállalnia kell, hogy a támogatás folyósítása érdekében közbeszerzési eljárásokat folytat le, ezért felmerült az állásfoglalást kérő részéről azon értelmezés helytállósága, mely szerint önmagában a közbeszerzési eljárásokra, vagy azok ellenőrzésére történő utalás a szerződésben (vagy annak mellékletében) nem tekinthető a Kbt. 5. § (4) bekezdése szerinti szerződésben „vállalásnak”.

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint, ha egy - támogatási összeget biztosító - támogató és egy - a támogatási összeget a beszerzési igényeinek fedezeteként felhasználó - kedvezményezett által, a támogatási összeg folyósítása érdekében megkötött támogatási

szerződésben szerepel az, hogy a nemzeti közbeszerzési szabályokat be kell tartani, illetőleg az, hogy a beszerzésekkel kapcsolatos feladatok magukban foglalják a közbeszerzéseket és a közbeszerzési szerződések ellenőrzésének kötelezettségét, az vélhetően már magában foglalja a közbeszerzési eljárás lefolytatására irányuló kötelezettség vállalását is a kedvezményezett részéről, függetlenül attól, hogy ez egy feladatlírás címszó alatt, vagy kifejezett kötelezettségvállalásként megfogalmazva szerepel a támogatási szerződésben.

Fontos ugyanakkor megjegyezni, hogy a dokumentumokban foglaltakkal kapcsolatos értelmezési kérdés, kétség esetén mindenképpen mindig az adott támogatási szerződés, illetőleg annak mellékletei teljes tartalmát, és a ténylegesen szerződő felek akaratát szükséges vizsgálat alá vetni, ez alapján állapítható meg a konkrét támogatási szerződések vonatkozásában az, hogy a szerződő feleknek mi volt a tényleges célja az adott rendelkezés támogatási szerződésben történő szerepelésével.

3. kérdés

Egy ajánlatkérő az ún. e-MedSolution kórházi információs rendszer karbantartása, követése, üzemeltetésének támogatása (a 3. kérdés alkalmazásában, a továbbiakban: Szolgáltatás) tárgyában kíván szerződést kötni.

Figyelemmel az állásfoglalás kérsben leírtakra, valamint a központi egészséginformatikai szolgáltatásokról szóló 29/2022. (I. 31.) Korm. rendeletről (a 3. kérdés alkalmazásában, a továbbiakban: Korm. rendelet) idézett egyes rendelkezésekre, a kérdés arra irányul, hogy a Szolgáltatás az ESZFK Egészséginformatikai Szolgáltató és Fejlesztési Központ Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaságtól (a 3. kérdés alkalmazásában, a továbbiakban: Szolgáltató) milyen módon, milyen beszerzési eljárás keretében szerezhető be, tekintettel a Kbt. 9. § (1) bekezdés j) pont szerinti kivételi körre is, mivel – az állásfoglalás kérs szerint – a kivételi körben foglaltak a két fél vonatkozásában megvalósulnak?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Szolgáltatásra irányulóan az ajánlatkérő és a Szolgáltató között létrehozni kívánt szerződés nem minősül a közfeladatok teljesítésére, közszolgáltatások nyújtására vagy közös közérdekű célok megvalósítására irányuló valódi együttműködésnek, így ezen szerződésre vonatkozóan a Kbt. 9. § (1) bekezdés j) pont szerinti kivételi kör

jogszerűen nem alkalmazható, az alábbiakra is tekintettel.

Amennyiben a beszerzés – annak tárgyára, becsült értékére, és az ajánlatkérői minőség fennállására tekintettel – a Kbt. hatálya alá tartozik, és nem valósul meg vonatkozásában egyik, Kbt.-ben foglalt kivételi kör sem, abban az esetben a Kbt. szabályainak megfelelő közbeszerzési eljárás lefolytatása nem mellőzhető.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

Az állásfoglalást kérő az állásfoglalás kérésében hivatkozik a Korm. rendelet egyes rendelkezéseire.

Az állásfoglalás kérésben foglaltak szerint „[...] a kötelezett alanyi körbe az ajánlatkérő [...] nem tartozik...[...]”, vagyis a Korm. rendelet 2. melléklet 2. pontja szerinti azon szervek közé (Belügyminisztérium, Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelő, Nemzeti Népegészségügyi Központ, Országos Gyógyszerészeti és Élelmezés-egészségügyi Intézet, Országos Kórházi Főigazgatóság, Országos Mentőszolgálat, Országos Vérellátó Szolgálat, közfinanszírozott állami fenntartású fekvőbeteg-szakellátó intézmények és közfinanszírozott állami fenntartású járóbeteg-szakellátó intézmények), akik közszolgáltatásként, egyedi megállapodás alapján kötelesek igénybe venni a Szolgáltató által nyújtott, a Korm. rendelet 2. melléklet 1. pontjában meghatározott egészséginformatikai szolgáltatásokat.

Fentiek ellenére, a Korm. rendelet 3. § (3) bekezdésére tekintettel a Szolgáltató – a közbeszerzésekre és a versenyjogra vonatkozó szabályozás alapján – a Korm. rendelet 3. § (1) bekezdésben foglalt szerveken túl egyéb szervek számára is nyújthatja a 2. melléklet 1. pontjában meghatározott egészséginformatikai szolgáltatásokat, ha

- a) a rendelkezésére álló informatikai és szakértői kapacitások lehetővé teszik a szolgáltatással szemben elvárt minőségben történő szolgáltatásnyújtást, és
- b) e feladatának ellátása nem veszélyezteti a Korm. rendelet 2. § (1) bekezdése, valamint a Korm. rendelet 3. § (1) bekezdés szerinti feladatainak ellátását.

Előbbieken alapján, a közbeszerzésekre is vonatkozó szabályozás – így különösen a Kbt.-ben foglalt rendelkezések – figyelembevételével, és a Korm. rendelet 3. § (3) bekezdésben foglalt további feltételek teljesülésével lehetőség van arra, hogy a Szolgáltató a Korm. rendelet 3. § (1) bekezdésben foglalt szerveken túl egyéb szervek

– így pl. az állásfoglalás kérésben szereplő ajánlatkérő – számára is nyújtson a Korm. rendelet 2. melléklet 1. pontjában meghatározott egészséginformatikai szolgáltatásokat.

A Korm. rendelettel, valamint az ebben foglalt rendelkezések értelmezésével összefüggésben a Közbeszerzési Hatóság rögzíti, hogy a Közbeszerzési Hatóság hatásköre közbeszerzési vonatkozású jogszabályok vizsgálataira és értelmezésére terjedhet ki. Így pl. azzal összefüggésben, hogy az ajánlatkérő beszerzési igénye – annak megnevezése alapján – beletartozik-e a Szolgáltató által nyújtott, Korm. rendelet szerinti szolgáltatások körébe, vagy azzal kapcsolatban, hogy a Szolgáltató mennyiben elégítheti ki az ajánlatkérő beszerzési igényét, fennállnak-e ennek a feltételei, a Közbeszerzési Hatóság nem tud állást foglalni.

Figyelemmel az állásfoglalás kérésben foglaltakra, a Közbeszerzési Hatóság által az alábbi vonatkozó megállapítások és iránymutatások tehetők, különösen a Kbt. 9. § (1) bekezdés j) pontja szerinti kivételi kört – illetőleg ezen kivételi kör jogszerű alkalmazhatóságának hiánya esetét – illetően.

A Közbeszerzési Hatóság mindenekelőtt felhívja a figyelmet arra, hogy az Európai Unió Bírósága (a 3. kérdés alkalmazásában, a továbbiakban: Bíróság) és a hazai ítélkezési gyakorlat következetesen szigorúan és megszorítóan rendeli értelmezni a kivételi körök fennállását, melyek csak a szükséges mértékre korlátozva alkalmazhatóak és nem célozhatják a közbeszerzés megkerülését.

A Kbt. 9. § (1) bekezdés j) pontja alapján a Kbt.-t nem kell alkalmazni a Kbt. 5. § (1) bekezdésében meghatározott ajánlatkérő szervezet másik ajánlatkérővel vagy ajánlatkérőkkel kötött szerződésére, amelynek célja közfeladatok teljesítésére, közszolgáltatások nyújtására vagy közös közérdekű célok megvalósítására irányuló együttműködés kialakítása az ajánlatkérők között, ahol az ajánlatkérők együttműködéssel érintett tevékenységből származó éves nettó árbevételének kevesebb, mint 20%-a származik a nyílt piacról.

A Kbt. 9. § (1) bekezdés j) pontja szerinti kivételi kör a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelvének (2014. február 26., a továbbiakban: 2014/24/EU irányelv) 12. cikk (4)

bekezdésének az átültetése, mely az alábbiak szerint rendelkezik:

„Nem tartozik ezen irányelv hatálya alá a kizárólag két vagy több ajánlatkérő szerv által kötött szerződés az alábbi feltételek együttes teljesülése esetén:

- a) a szerződés a részt vevő ajánlatkérő szervek közötti együttműködést hoz létre vagy valósít meg annak érdekében, hogy biztosítva legyen az általuk teljesítendő közszolgáltatások nyújtása, a közös célkitűzéseik megvalósítása céljából;
- b) az együttműködés megvalósítását kizárólag a közérdekkel kapcsolatos megfontolások vezérlik; és
- c) a részt vevő ajánlatkérő szervek az együttműködés által érintett tevékenységeknek kevesebb mint 20%-át végzik a nyílt piacon.”

A 2014/24/EU irányelv (33) preambulumbekzdése az alábbiak szerint rendelkezik a Kbt. 9. § (1) bekezdés j) pontjában szabályozott kivételi kör alkalmazhatósága kapcsán:

„Az ajánlatkérő szervek számára lehetővé kell tenni – anélkül, hogy kötelesek lennének meghatározott jogi formát választani –, hogy úgy dönthessenek, hogy együttműködés keretében, közösen biztosítják közszolgáltatásaikat. Az együttműködés kiterjedhet a részt vevő hatóságokra ruházott vagy általuk vállalt szolgáltatások vagy felelősségi körök ellátásával kapcsolatos összes tevékenységtípusra, így például a helyi vagy regionális hatóságok kötelező vagy önkéntes feladataira vagy a közjog által bizonyos szervekre bízott szolgáltatásokra is. A különböző részt vevő hatóságok által nyújtott szolgáltatásoknak nem kell szükségszerűen azonosaknak lenniük; lehetnek egymást kiegészítő jellegűek is.

A közszolgáltatások közös nyújtására vonatkozó szerződéseknek nem kell az ezen irányelvben meghatározott szabályok hatálya alá tartozniuk, feltéve, hogy megkötésükre kizárólag ajánlatkérő szervek között kerül sor, hogy az adott együttműködés végrehajtása kizárólag a közérdekkel kapcsolatos megfontolások alapján történik, és hogy általuk egyetlen magánszektorbeli szolgáltató sem kerül a versenytársainál előnyösebb versenyhelyzetbe.

Az említett feltételek teljesítése érdekében az együttműködést kooperatív koncepcióra kell alapozni. Az együttműködés nem jelenti szükségszerűen, hogy minden

résztvevő hatóság köteles a főbb szerződésbeli kötelezettségek teljesítéséből részt vállalni, csak valamilyen kötelezettségvállalással hozzá kell járulnia a szóban forgó közszolgáltatás együttműködés keretében való ellátásához. Az együttműködés végrehajtását továbbá – ideértve a részt vevő ajánlatkérő szervek közötti pénzügyi transfereket is – kizárólag a közérdekkel kapcsolatos megfontolások vezérelhetik.”

A Kbt. 9. § (1) bekezdés j) pont szerinti kivételi kör teljesülésének egyik feltétele, hogy az együttműködésben a Kbt. 5. § (1) bekezdésében meghatározott ajánlatkérő szervezet és egy másik ajánlatkérő, vagy ajánlatkérők vehetnek részt. Az Elektronikus Közbeszerzési Rendszer oldalán szereplő ajánlatkérői nyilvántartás tanúsága szerint az állásfoglalás kérelmben szereplő ajánlatkérő a Kbt. 5. § (1) bekezdés f) pontja, a Szolgáltató pedig a Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontja alapján minősül ajánlatkérő szervezetnek, tehát a kivételi kör alkalmazhatóságának ezen részfeltétele a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint fennáll.

A Kbt. 9. § (1) bekezdés j) pont szerinti kivételi körbe tartozás további feltétele, hogy az ajánlatkérők együttműködéssel érintett tevékenységből származó éves nettó árbevételének kevesebb, mint 20%-a származzon a nyílt piacról. Figyelemmel arra, hogy a Kbt. nem tartalmaz fogalom meghatározást az árbevétel tekintetében, a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Kbt. 9. § (1) bekezdés j) pontjában található „éves nettó árbevétel” kifejezés alatt a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény 72. § (1) bekezdése szerinti értékesítés nettó árbevételét kell érteni. Ezzel összefüggésben rögzítendő, hogy az állásfoglalás kérelmben nem tartalmaz információt pénzügyi adatokra vonatkozóan, és nem áll rendelkezésre információ az ajánlatkérők együttműködéssel érintett tevékenységből származó éves nettó árbevételének százalékos mértékéről sem, így ezen feltétel megvalósulásának megítélésével összefüggésben a Közbeszerzési Hatóság által nem tehető megállapítás.

További konjunktív feltétel a Kbt. 9. § (1) bekezdés j) pont szerinti kivételi kör alkalmazhatóságához, hogy a megkötött szerződés célja közfeladatok teljesítésére, közszolgáltatások nyújtására vagy közös közérdekű célok megvalósítására irányuló együttműködés kialakítása legyen.

A „valódi együttműködés” követelménye kitűnik a 2014/24 irányelv (33) preambulumbekzdésének har-

madik albekezdéséből, mely szerint az együttműködést a „kooperatív koncepcióra kell alapozni”. Ez a meghatározás az ilyen módon létrehozott vagy végrehajtott együttműködés ténylegességének a követelményére utal. A Bíróság a C-429/19. Remondis II ügyben hozott ítéletben megállapította az együttműködés ténylegességének követelményét, amely szerint valamennyi részes fél együttes részvétele elengedhetetlen az együttműködés megvalósulásához, az együttműködés alapját pedig egy közös stratégiának kell képeznie (lásd C-429/19. 29. pont).

Fontos kiemelni a 2014/24/EU irányelv preambuluma fent idézett (33) bekezdésének azon rendelkezését is, mely alapján az adott együttműködés végrehajtása kizárólag a közérdekekkel kapcsolatos megfontolások alapján történhet, és általuk egyetlen magánszektorbeli szolgáltató sem kerülhet a versenytársainál előnyösebb versenyhelyzetbe. Ennek egyik eszköze, hogy a közösen teljesített közszolgáltatás vagy közérdekű cél ne piaci körülmények között kerüljön teljesítésre, vagyis az együttműködés ne azt jelentse, hogy az egyik ajánlatkérő megrendeli a másik ajánlatkérőtől valamilyen tevékenység elvégzését vagy szolgáltatás nyújtását, mivel ebben az esetben a Kbt. megkerülése valósulhat meg.

A Kbt. 9. § (1) bekezdés j) pontja szerinti kivételi körbe tartozó, együttműködésre irányuló megállapodás előkészítése azt feltételezi, hogy azon szervezetek, amelyek ezen megállapodás megkötését tervezik, közösen határozzák meg szükségleteiket és az azokat érintő megoldásokat. Ezzel szemben a szükségletek értékelésének és meghatározásának ezen szakasza egy közbeszerzés keretében főszabály szerint egyoldalú. Ez utóbbi esetben ugyanis az ajánlatkérő szerv csupán közzéteszi a - saját maga által kialakított és elfogadott dokumentációt tartalmazó - eljárást megindító felhívást.

A szervezetek közötti együttműködés fennállása az ezen együttműködésben részt vevő partnerek közös stratégiáján alapul, és megköveteli, hogy az ajánlatkérő szervek egyesítsék az erőfeszítéseiket a közfeladatok teljesítése, közszolgáltatások nyújtása, vagy a közös közérdekű célok megvalósítása érdekében. Ebből adódóan tehát a kivételi kör nem alkalmazható az ajánlatkérők egymás közötti megrendeléseinek a megvalósítására.

Szükséges felhívni a figyelmet ebben a körben a Bíróság C-159/11.sz., Lecce ügyben hozott ítéletére is, mely alapján abban az esetben, ha az együttműködés kizárólag arra irányul, hogy az egyik ajánlatkérő a másik erőforrását használja saját céljai megvalósítására, az egy szolgáltatás megrendelésének minősül. A Bíróság megállapította ezen ügyben azt is, hogy a szerződés tárgyát képező tevékenységek harmadik személyektől is beszerezhetők lettek volna közbeszerzési eljárás lefolytatásával (lásd C-159/11. 37. pont).

Fentiekre tekintettel, a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint, ha az ajánlatkérő szerződést kíván kötni az ún. e-MedSolution kórházi információs rendszer karbantartása, követése, üzemeltetésének támogatása tárgyában, az nem tartozik a Kbt. 9. § (1) bekezdés j) pontja szerinti - közfeladatok teljesítésére, közszolgáltatások nyújtására vagy közös közérdekű célok megvalósítására irányuló - valódi együttműködés körébe. Ebben az esetben nem egy közös célokra alapuló együttműködés jönne létre, hanem az ajánlatkérő részére kerülne megvalósításra az ajánlatkérő szolgáltatás megrendelésére irányuló beszerzési igénye, mellyel összefüggésben így a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint nincs jogszerű lehetőség a Kbt. 9. § (1) bekezdés j) pontja szerinti kivételi kör alkalmazására.

Amennyiben az ajánlatkérői minőség fennállására, a beszerzés tárgyára, valamint annak - a Kbt. 19. § (3) bekezdésére is figyelemmel megállapított - becslött értékére tekintettel a beszerzés a Kbt. hatálya alá tartozik, és nem valósul meg valamely Kbt. szerinti kivételi kör valamennyi feltétele, abban az esetben az ajánlatkérőnek a beszerzési igényét a Kbt.-ben foglalt általános szabályok szerint, a beszerzés tárgyára, becslött értékére, valamint az irányadó közbeszerzési értékhatárokra is tekintettel meghatározott eljárásrendben és eljárásfajta alkalmazásával szükséges kielégítenie.

4. kérdés

Az ajánlatkérőként szerződő fél személyében bekövetkező jogutódlás során hogyan kell eljárni olyan, a jogelőd ajánlatkérő (a 4. kérdés alkalmazásában, a továbbiakban: Átadó) feladata ellátása és a szervezeti működésének biztosítása érdekében, közbeszerzés keretében korábban megkötött szerződések esetében (pl. üzemeltetés, takarítás, villamos energia beszerzés tárgyában), amelyeknél csak részleges jogutódlásról van szó?

Az Átadó által közbeszerzés keretében megkötött szerződések több épületre vonatkoznak, amelyeknek csak egy része esetében valósul meg a tulajdonosi üzemeltetési jog átruházása.

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a részleges szerződésátruházás nem tekinthető a Kbt. 139. § (3) bekezdés szerinti ajánlatkérő személyében bekövetkező jogutódlásnak, az alábbiakra tekintettel.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint elfogadható lehet a Kbt. 139. § (3) bekezdése szerinti ajánlatkérői jogutódlásként a szerződés átruházása abban az esetben, amikor a jogutód teljes egészében a jogelőd helyébe lép az összes szerződéses joga és kötelezettsége tekintetében és a jogelőd teljes – és nem csak részleges – jogutódjának tekinthető. Tehát abban az esetben tekinthető egy ajánlatkérői oldalon történő jogutódlás a Kbt. 139. § (3) bekezdés szerint jogszerűnek, ha a jogelődöt az adott szerződés tekintetében teljes egészében a jogutód váltja fel, valamint nem a Kbt. megkerülésére irányul a jogutódlás. A Közbeszerzési Hatóság felhívja a figyelmet a 7/2021. számú Polgári jogegységi határozatban foglaltakra, valamint arra is, hogy a Kbt. alapvetően nem teszi lehetővé, hogy egy olyan szervezet, aki nem vett részt a közbeszerzési eljárásban ajánlatkérőként, utólag szerződő féllé váljon a közbeszerzési eljárást lefolytató ajánlatkérő mellett.

Az állásfoglalás kérdésben foglaltak alapján az átadó által közbeszerzés keretében megkötött szerződések több épületre vonatkoznak, amelyeknek csak egy része esetében valósulna meg a tulajdonosi üzemeltetési jog átruházása. Vagyis ebben az esetben az egyes épületek tulajdonosi üzemeltetési jogait átvevő ajánlatkérő (a 4. kérdés alkalmazásában, a továbbiakban: **Átvevő**) megrendelői oldalon történő utólagos bevonása valósulna meg oly módon, hogy a közbeszerzési szerződésekben meghatározásra kerülnének azok az épületek, amelyeknél a tulajdonosi üzemeltetési jog vonatkozásában az **Átvevő** lépne az **Átadó** helyébe, és emellett szerződő félként a szerződésekben maradna az **Átadó** is bizonyos épületek tulajdonosi üzemeltetési jogát érintően.

Összegezve tehát az **Átvevő** a közbeszerzési szerződésbe utólag lépne be, melynek eredményeként a megkötött közbeszerzési szerződés ajánlatkérői oldalán oly módon következne be alanyváltozás, hogy az eredeti

ajánlatkérő mellé belépne a szerződésbe – a számára átruházott rész(ek) tekintetében – egy másik ajánlatkérő.

Ez a konstrukció a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint nem tekinthető az eredeti ajánlatkérőként szerződő fél személyében bekövetkező változásnak, tekintettel arra, hogy az eredeti ajánlatkérő változatlan jogi formában és ajánlatkérői minőségben a továbbiakban is szerződő félként szerepelne a közbeszerzési szerződésben, és mellé lépne be egy harmadik fél is a szerződésbe utólag, így az eredetileg kétoldalú jogügylet háromoldalúvá válna, amely közbeszerzési jogi szempontból aggályosnak tekinthető. Ennek megfelelően tehát az állásfoglalás kérdésben leírt eset a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint nem teszi lehetővé – az ajánlatkérői oldalon bekövetkező alanyváltozás tekintetében – a Kbt. 139. § (3) bekezdésének az alkalmazását.

5. kérdés

A Kbt. 131. § (9) bekezdése alapján az ajánlattevő csak akkor mentesülhet a szerződéskötés alól, ha az 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 árfolyamváltozás, a beszállítói áremelkedés ilyen körülmény-e?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a konkrét eset összes körülményét szükséges figyelembe venni és mérlegelni a Kbt. 131. § (9) bekezdés szerinti, szerződéskötési kötelezettség alóli mentesülés feltételei fennállásának vizsgálatánál, ezért nem elégséges információ ennek eldöntéséhez az állásfoglalás kérdésben szereplő „árfolyamváltozás”, „beszállítói áremelkedés”, mint körülmény megnevezése és általános részletezése.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 131. § (9) bekezdésével összhangban az ajánlatkérő a nyertes ajánlattevővel szemben csak abban az esetben mentesül a szerződés megkötésének kötelezettsége alól, valamint a nyertes ajánlattevő a Kbt. 131. § (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.

A fenti jogszabályhelynek megfelelően tehát az ajánlatkérőnek, vagy a nyertes ajánlattevőnek a szerződéskötési kötelezettség alóli mentesüléshez azt kell tudnia bizonyítani, hogy

- 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.

Amennyiben a fenti kritériumok bármelyike nem valósul meg, abban az esetben jogszerűen nem mentesülhet a szerződéskötési kötelezettség alól az ajánlatkérő/a nyertes ajánlattevő.

Az első konjunktív feltétel a körülmény bekövetkezésének időpontját illetően támaszt követelményt. Ennek értelmében – valamennyi egyéb feltétel megvalósulása esetén – kizárólag olyan körülményre alapítottan lehet alkalmazni a Kbt. 131. § (9) bekezdését, amely az ajánlatok elbírálásáról szóló írásbeli összegezés megküldését követően következett be. Nem az a lényeges tehát, hogy a szerződéskötés előtt álló fél mikor hivatkozik ezen beállott körülményre, hanem a körülmény tényleges bekövetkezésének az időpontja mérvadó.

Tekintettel arra, hogy az első kritériummal kapcsolatban nem tartalmaz információt az állásfoglalás kérés, ezért ezzel összefüggésben egy-egy konkrét ügy kapcsán a fentiekben kifejtetteknek megfelelően szükséges eljárni a körülmény bekövetkezése időpontjának megállapítása során.

Az „ellenőrzési körén kívül eső” körülményeket a Kbt. konkrétan nem határozza meg. Ezen feltétel megvalósulásának megítélése során mindig egyedileg, a konkrét eset összes körülményét mérlegelve szükséges eljárni. Megjegyzendő, hogy a Ptk. 6:142. § rendelkezése ezen kritériumot a szerződésszegéssel okozott károkért való felelősség alóli mentesülés alapfeltételeként határozza meg. Ide sorolhatóak különösen

a vis maior esetkörei (például földrengés, tűzvész, villámcsapás, járvány), egyes politikai-társadalmi események (például háború, forradalom, felkelés), bizonyos állami intézkedések (például behozatali-kiviteli tilalmak, devizakorlátozások, országhatár, vagy országon belüli régiók/települések lezárása), súlyos üzemzavarok, valamint a szerződésszerű teljesítést lehetlenné tevő radikális piaci változások is.

Az előre nem láthatóság feltétele értelmében a bekövetkező eseménynek a szerződést megkötni kívánó felek szándékától függetlenül szükséges megvalósulnia, méghozzá oly módon, hogy azt az ajánlatkérő objektív okokból nem látta – és nem is láthatta volna – előre.

A Kbt. 131. § (9) bekezdés alkalmazhatóságának utolsó kritériuma a szerződéskötés, illetve annak teljesítésének lehetetlenülését eredményező valamely vagylagos feltétel megvalósulása. Ennek megfelelően a Kbt. 131. § (9) bekezdés alapján a szerződéskötési kötelezettség alóli mentesülésnek – valamennyi további, fent tárgyalt kritérium megvalósulása mellett – akkor van helye, ha a beállott körülmény következtében az ajánlatkérő, vagy a nyertes ajánlattevő a szerződés teljesítésére nem lenne képes, vagy ilyen körülmény miatt a szerződéstől való elállásnak, vagy a szerződés felmondásának lenne helye.

Fentiek alapján rögzíthető, hogy egy – az összegezés megküldését követően bekövetkezett – radikális piaci változás, illetőleg az infláció hirtelen módosuló, ugrásszerű növekedése adott esetben minősülhet olyan ellenőrzési körön kívül eső, előre nem látható körülménynek, amely – a további, Kbt. 131. § (9) bekezdésében írt egyéb feltételek megvalósulása esetén – eredményezheti a Kbt. 131. § (9) bekezdésére történő jogszerű hivatkozást, ugyanakkor ez mindig a konkrét eset összes körülményét figyelembe véve és mérlegelve ítélni lehet meg.

Az állásfoglalás kérésben általánosságban megfogalmazott „árfolyamváltozás”, vagy „beszállítói áremelkedés” adott esetben tehát megalapozhatja a Kbt. 131. § (9) bekezdésre történő jogszerű hivatkozást, ugyanakkor ez önmagában, a körülmények ismerete és vizsgálata nélkül, bármely ezzel összefüggő esetre vonatkoztatva általánosságban nem jelenthető ki, mindenképp szükséges átfogóan megvizsgálni a konkrét ügy releváns körülményeit is.

6. kérdés

Alkalmazható-e jogszerűen az állásfoglalás kérsben bemutatott spektrométer és viszkoziméter eszközök vonatkozásában a Kbt. 111. § v) pontja szerinti kivételi kör?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint akkor alkalmazható a bemutatott esetben a Kbt. 111. § v) pont szerinti kivételi kör, amennyiben az eszközök vonatkozásában megállapítható, hogy azok az ismertett kutatás-fejlesztési, innovációs tevékenység végzéséhez közvetlenül kapcsolódnak, speciálisan ezen tevékenység megvalósítását célozzák, továbbá a beszerzés Kbt. 19. §-ára tekintettel megállapított becsült értéke nem éri el az uniós értékhatárt.

A kivételi körök fennálltát megszorítóan kell értelmezni, így azok alkalmazására csak a jogszabály által megengedett szűk körben van lehetőség.

A Közbeszerzési Hatóság felhívja a figyelmet, hogy az állásfoglalás kérsben ismertett eszközbeszerzések szakmai szempontú értelmezésére nincs hatásköre, a kivételi kör alkalmazhatóságáról – esetenként, és az összes körülmény körültekintő mérlegelésével – az ajánlatkérőnek kell döntést hoznia a jogszabályi feltételek fennállásának alátámasztásával.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 111. § v) pontja értelmében nem kell alkalmazni a Kbt.-t az uniós értékhatárt el nem érő kutatás-fejlesztési vagy innovációs tevékenység végzéséhez közvetlenül kapcsolódó, speciálisan az ilyen tevékenység megvalósítását szolgáló áruk és szolgáltatások beszerzésére.

A Kbt. 111. § v) pontja a kutatás-fejlesztési tevékenységhez közvetlenül kapcsolódó, és kifejezetten a kutatás-fejlesztési tevékenység célját szolgáló áruk és szolgáltatások beszerzését mentesíti uniós értékhatárig a közbeszerzési kötelezettség alól. A törvényi indokolás alapján a kivétel célja a kutatás-fejlesztési tevékenység folyamatos végzésének segítése, amely megkönnyíti a kutatás folyamán előre nem látható módon jelentkező beszerzési igények kezelését. A kivétel nem vonatkozik az általános felhasználásra szánt, a kutatás-fejlesztési tevékenységen kívül is az érintett szervezet működéséhez általában szükséges árukra és szolgáltatásokra, mert ezek tekintetében az ajánlatkérőktől elvárható,

hogy a felmerülő beszerzési igényekre a Kbt.-nek megfelelő megoldásokkal rendelkezzenek. A kivétel alkalmazása során különösen uniós forrás felhasználásakor a részekre bontás tilalmának megtartására érdemes kiemelt figyelmet fordítani.

A Kbt. 111. § v) pont szerinti kivételi kör alkalmazhatóságának tehát két konjunktív feltétele van, amelyek együttes teljesülése szükséges a kivételi kör jogszerű megállapíthatóságához:

- kutatás-fejlesztési vagy innovációs tevékenységhez közvetlenül kapcsolódó és
- speciálisan az ilyen tevékenység megvalósítását szolgáló áruk és szolgáltatások beszerzése.

A Kbt. – a 2014/24/EU irányelv előírásainak megfelelően – a kutatás-fejlesztés definícióját nem, az innováció fogalmát pedig úgy rögzíti, hogy az olyan új vagy jelentős mértékben továbbfejlesztett termék, szolgáltatás vagy folyamat – beleértve többek között a termelési, építési, illetve konstrukciós folyamatokat – új marketingmódszer, vagy új szervezési mód megvalósítása az üzletvitel, a munkaszervezés vagy a külső kapcsolatok terén, amelynek célja különösen valamely tevékenység hatékonyságának javítása, kedvező társadalmi és környezeti hatások elérése [Kbt. 3. § 12. pont].

A tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról szóló 2014. évi LXXVI. törvény 3. § 11. pont szerint a kutatás-fejlesztés magában foglalja az alapkutatót, az alkalmazott kutatót és a kísérleti fejlesztést.

Az állásfoglalás kérsben megadott információk alapján a hivatkozott projekt keretében beszerezni kívánt áruk olyan projekthez kapcsolódnak, amelynek K+F beszerzése alkalmazott kutatás. A projekthez tartozó feladatok továbbá kisebb részben alapkutatót és kísérleti fejlesztést is tartalmaznak.

A kivételi kör alkalmazhatósága szempontjából elsősorban annak van relevanciája, hogy az állásfoglalás kérsben bemutatott eszközök közvetlenül kapcsolódnak-e az ismertett kutatás-fejlesztési tevékenységhez, és speciálisan ezen tevékenység megvalósítását szolgálják-e. Ennek eldöntéséhez az ajánlatkérőnek a két ismertett eszköz – azok felhasználásának közvetlen céljára irányuló – funkcionális vizsgálatát kell elvégeznie.

Amennyiben az állásfoglalás kérsben bemutatott árubeszerzésekkel összefüggésben kétséget kizáróan megállapítható, hogy az nem általános felhasználásra szánt

és nem az érintett szervezet – kutatás-fejlesztési tevékenységen kívüli – működéséhez általában szükséges áruk körére terjed ki, továbbá közvetlenül a bemutatott kutatási-fejlesztési tevékenységek támogatását, lefolytatását segíti elő, emellett a beszerzés Kbt. 19. §-ára is tekintettel megállapított becsült értéke az uniós értékhatárt nem éri el, úgy a fenti feltételek ajánlatkérő általi alátámasztottsága esetén megállapítás tehető a kivételi kör alkalmazhatóságára, erről azonban valamennyi releváns információ birtokában az ajánlatkérőnek kell döntést hoznia.

A Közbeszerzési Hatóság felhívja a figyelmet, hogy amennyiben az ajánlatkérőnek olyan egyéb beszerzési igénye is felmerül(t), amely tekintetében fennáll a részekre bontás tilalma a tárgyi beszerzéssel, azonban a beszerzési igény(ek) egy része a Kbt. 111. § szerinti kivételi körbe tartozik, abban az esetben a Kbt. 111. § szerinti beszerzési igény becsült értéke növeli annak a kivételi körbe nem tartozó beszerzési igénynek a becsült értékét, amelyre vonatkozóan fennáll a részekre bontás tilalma, valamint a Kbt. 111. § szerinti kivétel alkalmazhatóságát is az együttesen kezelt becsült értéknek megfelelően kell megítélni.

7. kérdés

Az állásfoglalás kérelmben ismertetett esetben az ajánlatkérőként szerződő fél, mint megrendelő (a 7. kérdés alkalmazásában, a továbbiakban: Megrendelő) hogyan tudja teljesíteni az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) Kormányrendelet (a 7. kérdés alkalmazásában, a továbbiakban: Korm. rendelet) 32/A. § szerinti kötelezettségét? Közbeszerzési szempontból megfelelő lehet-e az alábbi megoldás:

1. A pénzügyi kifizetéseknél a közös ajánlattevők nevében az 1. ajánlattevő, mint konzorciumvezető nyilatkozik a Megrendelő felé az ajánlattevői, illetve az alvállalkozói teljesítések mértékéről.
2. Ezt követően az alvállalkozói teljesítések ellenértékét a Megrendelő a számla kézhezvételét követő tizenöt napon belül átutalja az 1. ajánlattevő, mint konzorciumvezető részére, melyből – amennyiben erre korábban még nem került sor – haladéktalanul kiegyenlítésre kerülnek a közös ajánlattevők által a teljesítésbe bevont alvállalkozók számlái.
3. A közös ajánlattevők nevében az 1. ajánlattevő, mint konzorciumvezető a Megrendelő részére átadja valamennyi

konzorciumi tag részéről az alvállalkozói követelések kiegyenlítését igazoló átutalások igazolásainak másolatait.

4. Az 1. ajánlattevő, mint konzorciumvezető által benyújtott számlában megjelölt, ajánlattevői teljesítés ellenértékét a Megrendelő alvállalkozói követelések kiegyenlítését igazoló átutalások igazolásainak másolatban történő beérkezését követő tizenöt napon belül átutalja az 1. ajánlattevő, mint konzorciumvezető részére.

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdése szerinti, a kifizetések rendjét szabályozó kógens rendelkezések mind az ajánlatkérőt, mind az ajánlattevőt, közös ajánlattevőket egyaránt kötik. A szabályozás értelmében a felek nem kizárólag az alvállalkozókra vonatkozó rendelkezések, illetőleg a kétlépcsős fizetési rendszer megtartására kötelesek, hanem az egyes ajánlattevőkre vonatkozó előírásokat is kötelesek figyelembe venni. Ennek megfelelően a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint nem alkalmazható az állásfoglalás kérelmben ismertetett kifizetési mód, tekintettel arra, hogy az az egyes ajánlattevőkre irányadó kötelezettségek tekintetében eltér a kógens szabályozástól.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 135. § (3) bekezdés alapján „építési beruházások esetén a szerződésben foglalt ellenérték kifizetésére kormányrendelet a Ptk. 6:130. § (1)-(3) bekezdésétől eltérő, sajátos szabályokat állapíthat meg”.

A Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdése alapján „az ajánlatkérőként szerződő fél, ha az ajánlattevőként szerződő fél a teljesítéshez alvállalkozót vesz igénybe, a Ptk. 6:130. § (1) és (2) bekezdésétől eltérően a következő szabályok szerint köteles az ellenszolgáltatást teljesíteni:

a) az ajánlattevőként szerződő felek annak megfelelően nyújtják be számlájukat az ajánlatkérőnek, hogy közülük melyik mekkora összegre jogosult az ellenszolgáltatásból. Az egyes ajánlattevőként szerződő felek a számla benyújtásával egyidejűleg nyilatkoznak arról, hogy az általuk a teljesítésbe bevont alvállalkozók egyenként mekkora összegre jogosultak az ellenszolgáltatásból;

b) az ajánlattevőként szerződő felek mindegyike az általa kiállított számlában részletezi az alvállalkozói teljesítés, valamint az ajánlattevői teljesítés mértékét;

c) a számlában feltüntetett alvállalkozói teljesítés ellenértékét az ajánlatkérőként szerződő fél a számla kézhezvételét követő tizenöt napon belül átutalja az ajánlattevőknek;

d) az ajánlattevőként szerződő fél - amennyiben erre korábban még nem került sor - haladéktalanul kiegyenlíti az alvállalkozók számláit, vagy az alvállalkozóval kötött szerződésben foglaltak szerint az alvállalkozói díj egy részét visszatartja;

e) az ajánlattevőként szerződő felek átadják az ajánlatkérőnek az alvállalkozói követelések kiegyenlítését igazoló átutalások igazolásainak másolatait;

f) az ajánlattevőként szerződő felek által benyújtott számlában megjelölt, ajánlattevői teljesítés ellenértékét az ajánlatkérőként szerződő fél az e) pont szerinti dokumentumok beérkezését követő tizenöt napon belül átutalja az ajánlattevőként szerződő feleknek;

g) ha az ajánlattevőként szerződő felek valamelyike a d) vagy az e) pont szerinti kötelezettségét nem teljesíti, az ellenszolgáltatás fennmaradó részét az ajánlatkérő visszatartja, és az akkor illeti meg az ajánlattevőt, ha az ajánlatkérő részére igazolja, hogy a d) vagy az e) pont szerinti kötelezettségét teljesítette, vagy hitelt érdemlő irattal igazolja, hogy az alvállalkozó nem jogosult az ajánlattevő által az a) pont szerint bejelentett összegre vagy annak egy részére."

A D.394/10/2021. számú döntőbizottsági határozat 39. pontja az alábbiakat tartalmazza:

„A Döntőbizottság kiemeli, hogy a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződésekre a polgári jog szabályait a Kbt. szerinti eltérésekkel kell alkalmazni. Ennek értelmében, amennyiben a közbeszerzési szerződésekkel összefüggésben a Kbt. a Ptk. szabályaitól eltérő rendelkezéseket fogalmaz meg, úgy azokra a szerződő feleknek figyelemmel kell lenniük és kötelező jelleggel alkalmazniuk kell. A Kbt. 135-136. §-a a közbeszerzési szerződések teljesítésére vonatkozó sajátos szabályokról rendelkezik. E körben - építési beruházások esetében - kiemelt jelentősége van a Kbt. 135. § (3) bekezdése alapján alkalmazandó 322/2015. Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdésében foglaltaknak, melynek értelmében az ajánlatkérőnek és az ajánlattevőnek, amennyiben az ajánlattevőként szerződő szervezet a szerződés teljesítéséhez alvállalkozót vesz igénybe, a Ptk. 6:130. § (1)-(3) bekezdéseitől eltérő sajátos szabályokra kell figyelemmel lenniük az ellenszolgáltatás

kifizetése során. Ezen rendelkezés értelmében az ellenszolgáltatás megfizetése két lépcsőben történik; az ajánlatkérő elsőként az alvállalkozói teljesítések ellenértékét fizeti meg az ajánlattevő részére (az ajánlattevő által előzetes nyilatkozatában és a számlán feltüntetettek alapján), majd az ajánlattevői teljesítés megfizetésére csak abban az esetben kerülhet sor, amennyiben az ajánlattevő az ajánlatkérő felé igazolta, hogy az alvállalkozók részére a nekik járó ellenértéket megfizette, vagy annak visszatartására jogszerűen került sor. Összhangban a Döntőbizottság állandósult joggyakorlatával, rögzítendő, hogy a hivatkozott rendelkezésben foglaltakat mind az ajánlatkérő, mind az ajánlattevő köteles szem előtt tartani."

A Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdés a) pontja tehát saját számla és saját nyilatkozat benyújtását követeli meg az egyes ajánlattevőktől, továbbá a b) pont írja elő, hogy az ajánlattevőként szerződő felek mindegyike az általa kiállított számlában részletezi az alvállalkozói teljesítés, valamint az ajánlattevői teljesítés mértékét. Ezen rendelkezésektől a közös ajánlattevőként szerződő felek nem térhetnek el, azaz az egymás között létrejött konzorciumi megállapodásukban nem írhatnak elő olyan feltételt, amely a kifizetések rendjére vonatkozó kógens jogszabályi rendelkezésektől eltér.

A Közbeszerzési Hatóság felhívja továbbá a figyelmet a D.171/14/2020. számú döntőbizottsági határozat alábbiakban hivatkozott pontjaira is.

„218. Az ajánlatkérőnek a Kbt. 142. § (1) bekezdésében foglalt kötelezettsége, hogy köteles dokumentálni a szerződés teljesítésére vonatkozó adatokat, ennek keretében köteles rögzíteni a szerződéses kötelezettségek teljesítését, valamint a szerződésben foglaltaktól eltérő teljesítést, annak okait és - adott esetben - a szerződésszegéssel kapcsolatos igények érvényesítését. Fontos annak kiemelése is, hogy az ajánlatkérő dokumentálási kötelezettsége áthatja a Kbt. tételes jogi rendelkezéseit is, hiszen az átláthatóság alapvető követelménye csak és kizárólag ezen kötelezettség teljesítése mellett tud érvényesülni, figyelemmel annak tényére, hogy a közbeszerzésben valamennyi cselekmény tekintetében az írásbeliség az irányadó.

219. Az ajánlatkérő dokumentálási és ellenőrzési kötelezettségét nem csak a fenti joghely rögzíti, hanem maga a szerződés is előírhatja, de ennek hiányában is köti az ajánlatkérőt a Kbt. előírása. Ezen túlmenően a Kbt. álta-

lános ellenőrzési és dokumentálási kötelezettséget ír elő a szerződéses kötelezettségek vonatkozásában is, tehát nem kizárólag a szerződésben foglaltaktól eltérő teljesítés esetére. A törvényi szabályozás célja az, hogy az ajánlatkérő a szerződés teljesítését, nemteljesítését, vagy nem szerződésszerű teljesítését felügyelje, ellenőrizze és dokumentálja, melynek kezdő időpontja nyilvánvalóan a szerződés létrejöttének napja, az ellenőrzési és dokumentálási kötelezettség befejezése a szerződés teljesítésének befejezéséhez kötődik. Az ajánlatkérői kötelezettség időtartama és határideje nyilvánvalóan a szerződésben foglalt rendelkezésektől függ.

220. A Döntőbizottság a fentiekben megállapította, hogy a kérelmezett nem teljesítette a Rendelet 32/A. § (1) bekezdés b), e) és f), valamint a szerződés III.1. cb), ce) és cf) pontjaiban rögzített kötelezettségét, így az aján-

latkérőnek erre vonatkozóan szükséges lett volna a Kbt. 142. § (1) bekezdésében foglaltak alapján intézkedést tennie és azt dokumentálnia, mivel a szerződésszegés ténye bekövetkezett. Ezt a kötelezettségét az ajánlatkérő elmulasztotta teljesíteni, ezért a Döntőbizottság az ajánlatkérő terhére megállapította a Kbt. 142. § (1) bekezdésében foglaltak megsértését.”

Az ajánlatkérőnek tehát – azon túl, hogy a Kbt. 2. § (4) bekezdése szerint a közpénzek felhasználásakor a hatékony és felelős gazdálkodás elvét szem előtt tartva kell eljárnia – kötelessége, hogy a Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdésében foglaltak maradéktalan teljesülésére vonatkozó ellenőrzési és dokumentálási kötelezettségének is eleget tegyen, erre azonban az állásfoglalás kérelmében ismertetett kifizetési mód alapján nincs lehetőség az egyes ajánlattevői teljesítések vonatkozásában.

JOGORVOSLATI AKTUALITÁSOK

Dr. Horváth Éva, közbeszerzési biztos, Közbeszerzési Hatóság
DOI: 10.37371/KEP.2023.4.3

A Közbeszerzési Értesítő Plusz jelen számában ismertett jogeset a szakmai ajánlattal és a szakmai ajánlatra vonatkozó hiánypótlás korlátaival foglalkozik.

A Döntőbizottság D.323/15/2022. számú határozata

A jogorvoslati ügyel érintett tárgyak: A nyertes ajánlattevő hiánypótlása a Kbt. 71. § (8) bekezdése szerinti hiánypótlási tilalomba ütközött, a hiba ugyanis jelentős volt, mivel az ajánlatból hiányzott a beszerzés tárgyára vonatkozó konkrét szakmai ajánlat.

Tényállás

Az ajánlatkérő a Kbt. Második Része szerinti nyílt közbeszerzési eljárást indított orvosi berendezések áru-beszerzés tárgyában, melynek ajánlati felhívását 2021. november 24-én adta fel.

A felhívás szerint a közbeszerzés részekből áll (összesen 7 rész), az ajánlattétel valamennyi részre megengedett. A beszerzés európai uniós alapokból finanszírozott projekttel volt kapcsolatos.

A felhívásban rögzített, a jogorvoslattal érintett 5. részre vonatkozó adatok szerint:

«Elnevezés: Nagy teljesítményű IHC/ISH/FISH festő automata.

A beszerzés mennyisége:

Nagy teljesítményű IHC/ISH/FISH festő automata 20 db

Nagy teljesítményű IHC/ISH/FISH festő automata – reagens 110 000 db immunhisztokémiai reakció elvégzése (primer antitest nélkül).

Az ajánlatban csak új, azaz nem használt, nem gyárilag felújított és nem demo készülék, termék ajánlható!»

« Szakmai ajánlat

- Beszerezni kívánt eszközök minimum követelményeit, és ajánlott (teljesített) paramétereit tartalmazó táblázatban:

- Meg kell adni az ajánlott eszköz (és adott esetben) tartozékai pontos gyártóját, típusát, származási helyét, szervizét, valamint azon rendeletet, mely a forgalomba hozatalát szabályozza.

- Amennyiben ajánlattevő látja el a szerviz tevékenységet, úgy ajánlattevő cégnevét, és székhelyét kell beírni a táblázatba.

- Az ajánlott eszköz ajánlott (teljesített) paramétereivel kitöltve kell benyújtani.

- A „Beszerezni kívánt eszközök minimum követelményeit, és ajánlott (teljesített) paramétereit tartalmazó táblázatban” előírt minimum követelmények (minimum paraméterek) minimális szintjét az ajánlott termékeknek el kell érniük. Ennek való megfelelést Ajánlattevő az általa ajánlott berendezésre vonatkozóan minden előírt funkció és számszerű paraméter ismertetésével (mellékelt táblázatok kitöltésével) tanúsítsa!

A minimumkövetelményekre vonatkozó paraméterek esetében a táblázatban az ajánlott (teljesített) paramétereket az ajánlott termék pontos paramétereivel kitöltve kell benyújtani. Az értékelési szempontok kapcsán tett megajánlások esetében a táblázatban az „igen/nem” eldöntendő kérdés megválaszolását követően, az ajánlott (teljesített) paramétereket, az ajánlott termék pontos paramétereivel kitöltve kell benyújtani, ahol ez releváns, az Ajánlatkérő a nem releváns eseteket a táblázatban megjelölte!

Megajánlott termékek vonatkozásában benyújtandó további dokumentumok:

- Értékelési szempontokra megadott paraméterek esetében az ajánlatban mellékelni kell azok gyártói adattal történő igazolását és/vagy a gyártó képviselőjére jogosult személye által tett megerősítő nyilatkozatot (pl. magyarországi forgalmazó nyilatkozatát).

- Megajánlott termék, ajánlattevőre vonatkozó, gyártóműig visszavezethető forgalmazási jogosultságát igazoló engedélyét (amennyiben az ajánlott termék gyártója nem az ajánlattevő). Amennyiben ajánlattevő nem köz-

vetlen a gyártóval áll kapcsolatban, valamennyi forgalmazó engedélyét be kell nyújtani (pl. ha egy magyarországi forgalmazó van még AT előtt, akkor szükséges benyújtani a gyártó magyarországi forgalmazó forgalmazási jogosultságra vonatkozó engedélyét, és a magyarországi forgalmazó ajánlattevőre vonatkozó forgalmazási engedélyét).

- Az ajánlattétel nyelve: magyar azzal, hogy a megajánlott termékek vonatkozásában a részletes gyártói termékismertető prospektusok angol és/vagy német nyelven is benyújthatók, a magyar nyelvű fordítást ajánlatkérő nem kéri. Amennyiben a gyártói termékismertető nem részletes úgy részletes magyar és/vagy angol és/vagy német nyelvű műszaki leírással kell kiegészíteni. Részletes gyártói termékismertető prospektus alatt ajánlatkérő azon dokumentumot érti, amin megtalálható a gyártó megnevezése, az adott termék típusa, az adott termékről készült rajz vagy fotó, a termék tulajdonságainak leírása, ami tartalmazza az ajánlatkérői követelményeknek való megfelelés igazolásán felül a gyártó által fontosnak tartott adatokat.

- Valamennyi megajánlott eszköz vonatkozásában az orvostechikai eszköz megfelelését az MDR, illetve az orvostechikai eszközökről szóló rendeletben előírt gyártói megfeleléségi nyilatkozattal ÉS - ha az orvostechikai eszköz forgalomba hozatalához az MDR (az orvostechikai eszközökről, a 2001/83/EK irányelv, a 178/2002/EK rendelet és az 1223/2009/EK rendelet módosításáról, valamint a 90/385/EGK és a 93/42/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2017. április 5-i (EU) 2017/745 európai parlamenti és tanácsi rendelet), illetve az orvostechikai eszközökről szóló rendelet alapján szükséges - CE megfeleléség értékelési tanúsítvánnyal köteles igazolni. (16/2012. (II. 16.) Korm. rendelet 9. § (2) bek).

Amennyiben a megajánlott termék nem tartozik azon eszközök közé, mely vonatkozásában kötelezettség a CE megfeleléség értékelési tanúsítvány megléte, akkor azon termékek esetében csak a gyártói megfeleléségi nyilatkozatot (EC Conformity Declaration) kötelező benyújtani.

A gyártói megfeleléségi nyilatkozatok (EC Conformity Declaration), CE tanúsítványok, termékismertetők fordítása elfogadott ajánlattevő fordításában. Ajánlatnak, ajánlati árnak tartalmaznia kell:

- a berendezés(ek) és rendeltetésszerű használathoz szükséges tartozékai ajánlati árát, valamint a helyszínre szállításhoz szükséges szolgáltatások díját

- minden az üzembe helyezéshez és műszaki csatlakozásokhoz szükséges alkatrészt, tartozékot

- szerelési munkálatokat, csatlakoztatást-telepítést

- beüzemelés-beszabályozást, próbaüzemeltetést.»

A felhívás meghatározta a teljesítés fő helyszíneit, az értékelési szempontokat.

A felhívás alapján a keretszerződés időtartama: 18 hónap.

A felhívás feltételei szerint többváltozatú ajánlat nem tehető.

A felhívás mellé kiadott közbeszerzési dokumentumokban az ajánlatkérő az alábbi releváns előírásokat rögzítette:

A „KD02 Közbeszerzés tárgya szerinti műszaki leírás” c. dokumentum az alábbiakat is tartalmazta:

„2. Műszaki specifikáció, ajánlott termékre vonatkozó követelmények, az ajánlat benyújtásával kapcsolatos elvárások

Az ajánlat szakmai ajánlat része a mellékelt „Beszerezni kívánt eszközök minimum követelményeit, és ajánlott (teljesített) paramétereit tartalmazó táblázatban” foglalt minimum követelmények (minimum paraméterek) betartásával, a közbeszerzési dokumentumokban meghatározott szempontok szerint készítendő el.

Az ajánlatban csak új, azaz nem használt, nem gyárilag felújított és nem demo készülék, termék ajánlható!

2.1. Ajánlattétel során előírt követelmények, az ajánlattal együtt benyújtandó dokumentumok:

I.1. Ajánlati ár alátámasztása:

- Meg kell adni az ajánlott termék (és adott esetben) tartozékai nettó egység- és nettó összárát (a benyújtandó dokumentumok között mellékelt részletes excel ártáblázatban). ”

A műszaki leírás I.2. szakmai ajánlat pontja az ajánlati felhívással összhangban előírta, hogy az ajánlattevők-

nek az ajánlatukban rögzíteni kell a beszerezni kívánt eszközök minimum követelményeit, és ajánlott (teljesített) paramétereit táblázati formában, melyben többek között meg kell adni az ajánlott eszköz (és adott esetben) tartozékai pontos gyártóját, típusát, származási helyét, szervizét, valamint azon rendeletet, mely a forgalomba hozatalát szabályozza, amennyiben az ajánlattevő látja el a szerviz tevékenységet, úgy ajánlattevő cégnevét, és székhelyét kell beírni a táblázatba.

A műszaki leírás meghatározta továbbá:

“I.3. Megajánlott termékek vonatkozásában benyújtandó további dokumentumok:

- Értékelési szempontokra megadott paraméterek esetében az ajánlatban mellékelni kell azok gyártói adatlappal történő igazolását és/vagy a gyártó képviselőjére jogosult személye által tett megerősítő nyilatkozatot (pl. magyarországi forgalmazó nyilatkozatát)
- Megajánlott termék, ajánlattevőre vonatkozó, gyártóműig visszavezethető forgalmazási jogosultságát igazoló engedélyét (amennyiben az ajánlott termék gyártója nem az ajánlattevő). Amennyiben ajánlattevő nem közvetlen a gyártóval áll kapcsolatban, valamennyi forgalmazó engedélyét be kell nyújtani (pl. ha egy magyarországi forgalmazó van még ajánlattevő előtt, akkor szükséges benyújtani a gyártó magyarországi forgalmazó forgalmazási jogosultságra vonatkozó engedélyét, és a magyarországi forgalmazó ajánlattevőre vonatkozó forgalmazási engedélyét)
- Ajánlatkérő gyártó alatt az MDR rendelet 2. cikk 30. pontjában foglaltakat érti: „gyártó”: olyan természetes vagy jogi személy, aki/-amely eszközt gyárt vagy teljesen felújít, vagy eszközt terveztet, gyártat vagy teljesen felújítat, és a szóban forgó eszközt a saját neve vagy védjegye alatt forgalmazza;
- Az ajánlattétel nyelve: magyar azzal, hogy a megajánlott termékek vonatkozásában a részletes gyártói termékismertető prospektusok angol és / vagy német nyelven is benyújthatók, a magyar nyelvű fordítást ajánlatkérő nem kéri. Amennyiben a gyártói termékismertető nem részletes úgy részletes magyar és / vagy angol és / vagy német nyelvű műszaki leírással kell

kiegészíteni. Részletes gyártói termékismertető prospektus alatt ajánlatkérő azon dokumentumot érti, amin megtalálható a gyártó megnevezése, az adott termék típusa, az adott termékről készült rajz vagy fotó, a termék tulajdonságainak leírása, ami tartalmazza az ajánlatkérői követelményeknek való megfelelés igazolásán felül a gyártó által fontosnak tartott adatokat.

- Valamennyi megajánlott eszköz vonatkozásában az orvostechnikai eszköz megfelelőségét az MDR, illetve az orvostechnikai eszközökről szóló rendeletben előírt gyártói megfelelőségi nyilatkozattal ÉS - ha az orvostechnikai eszköz forgalomba hozatalához az MDR (az orvostechnikai eszközökről, a 2001/83/EK irányelv, a 178/2002/EK rendelet és az 1223/2009/EK rendelet módosításáról, valamint a 90/385/EGK és a 93/42/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2017. április 5-i (EU) 2017/745 európai parlamenti és tanácsi rendelet), illetve az orvostechnikai eszközökről szóló rendelet alapján szükséges - CE megfelelésértékelési tanúsítvánnyal köteles igazolni. (16/2012. (II. 16.) Korm. rendelet 9. § (2) bek)

Amennyiben a megajánlott termék nem tartozik azon eszközök közé, mely vonatkozásában kötelezettség a CE megfelelésértékelési tanúsítvány megléte, akkor azon termékek esetében csak a gyártói megfelelőségi nyilatkozatot (EC Conformity Declaration) kötelező benyújtani.

A gyártói megfelelőségi nyilatkozatok (EC Conformity Declaration), CE tanúsítványok, termékismertető fordítása elfogadott ajánlattevő fordításában.”

Az ajánlatkérő a „2021.11.24_KD05 Ártáblázat 1-7 rész_végleges” elnevezésű fájlban rendelkezésre bocsátott táblázat szerint kérte megadni az 5. részre vonatkozó kereskedelmi ajánlatot.

Az ajánlatkérő a „2021.11.24_5_resz_Immundefesto_automta_1022” elnevezésű fájlban rendelkezésre bocsátott táblázat kitöltésével kérte megadni az 5. részre vonatkozó műszaki-szakmai ajánlatot.

Az ajánlattételi határidőre az 5. részben 3 ajánlat érkezett. Ajánlatot nyújtott be a kérelmező és a jelen ismertetés szerint S Kft. is.

Az ajánlatkérő hiánypótlási felhívást küldött az S Kft.-nek, amelyben – egyebek mellett – az alábbiakra hívta fel:

« Kérjük, hogy Ajánlattevő hiánypótlás keretében csatolja az Ajánlatkérő által beszerezni kívánt eszközök minimum követelményeit, és ajánlott (teljesített) paramétereit tartalmazó táblázatot. »

Az S Kft. teljesítette a hiánypótlást, melyben becsatolta az

„5_resz_Immundefesto_automta_1022_HP_220207_.pdf” elnevezésű fájlt, amelyben a Beszerezni kívánt eszközök minimum követelményeit, és ajánlott (teljesített) paramétereit tartalmazó, kitöltött táblázatot helyezte el.

Az ajánlatkérő a „Tájékoztatás ajánlatkérő Kbt. 69. § (2)-(3) bekezdése szerinti döntéséről, tájékoztatás érvénytelenné nyilvánításról, felhívás a Kbt. 69. § (4) és (6) bekezdése alapján” c. dokumentumban rögzítette, hogy az 5. részben benyújtott mindhárom ajánlat a Kbt. 69. § (2) bekezdése alapján megfelelő volt, elvégezte az ajánlatok értékelését, és az S Kft.-t, valamint a kérelmezőt a Kbt. 69. § (4) és (6) bekezdése alapján felhívta a kizáró okok és az alkalmassági követelmények tekintetében az előírt igazolások benyújtására.

Az ajánlatkérő feltöltötte az EKR-be az összegezést. Az eljárást lezáró döntés szerint a kérelmező és az S Kft. ajánlata is érvényes volt, az eljárás nyertese az S Kft. lett.

A kérelmező betekintett a nyertes ajánlatba, majd előzetes vitarendezést kezdeményezett az ajánlatkérő hiánypótlási felhívása és az eljárást lezáró döntésnek a nyertes ajánlat elbírálásával kapcsolatos részei ellen.

Az ajánlatkérő válaszában elutasította a vitarendezési kérelmet.

A jogorvoslati kérelem

A kérelmező a jogorvoslati kérelmében az alábbi 3 kérelmi elemmel vitatta az ajánlatkérő közbeszerzési eljárásának a jogszerűségét:

Az 1. kérelmi elem szerint az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 69. § (1)-(2) bekezdését és a Kbt. 71. § (3) bekezdését, mert jogsértően rendelt el hiánypótlást a hiányos szakmai ajánlatra a „Beszerezni kívánt eszközök minimum követelményeit, és ajánlott (teljesített) paramétereit tartalmazó táblázat” irat becsatolását kérve az S Kft.-től. Ezen ajánlati tartalmi elem a Kbt. 71. § (8) bekezdése szerint nem lett volna hiánypótolható.

A 2. kérelmi elem szerint az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 69. § (1)-(2) bekezdését és a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontját, mert a nyertesként kihirdetett S Kft. ajánlata többváltozatú megajánlást tartalmaz, amely lehetőséget azonban az ajánlatkérő az ajánlati felhívásában kizárt.

A 3. kérelmi elem szerint az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 69. § (1)-(2) bekezdését és a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontját, mert olyan ajánlatot fogadott el érvényesnek, amelyben a konkrét szakmai ajánlatot csak utólag, hiánypótlás keretében nyújtották be. Az ajánlat nem felel meg az ajánlatkérő által az ajánlati dokumentációban rögzített „szakmai ajánlat” követelményeinek.

Az ajánlatkérő észrevétele

Az ajánlatkérő az észrevételében az 1. és 3. kérelmi elem elkészttségére, érdemben valamennyi kérelmi elem megalapozatlanságára hivatkozott.

A Döntőbizottság döntése és annak indokai

A Döntőbizottság a határozatában az 1. kérelmi elem vonatkozásában a jogorvoslati eljárást megszüntette, a 2. kérelmi elemet elutasította.

A Döntőbizottság a 3. kérelmi elemre megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 71. § (10) bekezdését, a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontjára tekintettel a Kbt. 69. § (1) és (2) bekezdését, valamint a Kbt. 77. § (4) bekezdését, ezért megsemmisítette az 5. közbeszerzési részt lezáró döntést.

A Döntőbizottság az ajánlatkérővel szemben 5.000.000.- Ft bírságot szabott ki.

A határozat indokolása a következőket tartalmazta:

A tárgyi közbeszerzési eljárás megkezdésének időpontja 2021. november 24. napja, ezért a kérelemben foglaltakra a Kbt. ezen időpontban hatályban volt anyagi jogi rendelkezései, míg a jogorvoslati eljárás lefolytatására a kérelem benyújtása idején, azaz 2022. augusztus 19. napján hatályos Kbt. eljárási jogi rendelkezései az irányadók.

A hiánypótlási felhívással összefüggő 1. kérelmi elem kapcsán a Döntőbizottság megállapította, hogy a vélt jogsértés megtörténtének időpontja a hiánypótlási felhívás EKR-be történő feltöltésének napja, azaz 2022. február 3. napja. A Döntőbizottság rámutatott arra, hogy a Kbt. a jogorvoslati kérelem benyújtására szubjektív, a kérelmező jogsértő eseményről való tudomszerzéséhez kötött határidőket állapít meg azzal az

objektív korláttal, hogy jogorvoslati kérelem a jogsértő esemény megtörténtétől számított 90 napon túl nem terjeszthető elő. A törvényi határidők elmulasztása jogvesztéssel jár. A Döntőbizottság megállapította, hogy az objektív jogorvoslati határidő az 1. kérelmi elem tekintetében eltelt, figyelemmel arra, hogy a kérelmező a jogorvoslati kérelmét a jogsértő esemény megtörténtétől számított 90 napon túl terjesztette elő 2022. augusztus 19. napján. Az objektív jogorvoslati határidő elteltére tekintettel nincs helye tudomásszerzés bizonyításának, az 1. kérelmi elem elkészt, az érdemi elbírálás eljárási jogi akadályba ütközik.

A 3. kérelmi elem kapcsán a Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő a nyertes ajánlat érvényességéről kizárólag az eljárást lezáró döntésben rendelkezett, amely döntését alakszerűen az összegezésben hozta nyilvánosságra. E döntés alapján azonban a kérelmező csak arról szerezhetett tudomást, hogy az ajánlatkérő a nyertes ajánlatot érvényesnek fogadta el. A kérelmező helyesen hivatkozott arra, hogy a jogorvoslati kérelme alapján vitássá tett tényekről, a kérelmét megalapozó információkról kizárólag az iratbetekintés során szerzett tudomást, amelyhez kapcsolódóan a Kbt. 80. §-a szerinti előzetes vitarendezés jogintézményét alkalmazta a kérelmező. Helyesen jelölte meg tehát a kérelmező a Kbt. 148. § (7) bekezdés d) pont da) alpontja alapján tudomásszerzési időpontként 2022. augusztus 11. napját, mely időpontban az ajánlatkérő az előzetes vitarendezési kérelemmel kapcsolatos álláspontjáról tájékoztatta az ajánlattevőket. Erre tekintettel a Döntőbizottság megállapította, hogy a 3. kérelmi elem nem elkészt, e körben nincs eljárási jogi akadály érdemi vizsgálat lefolytatásának.

Az érdemi vizsgálat során a Döntőbizottság előzetesen áttekintette az ajánlatok benyújtására, a szakmai ajánlatra, a bírálatra és a hiánypótlásra vonatkozó releváns jogszabályi előírásokat:

A kérelmező a jogorvoslati kérelmének 3. kérelmi elemét arra építette, hogy az S Kft. azáltal, hogy elmulasztotta benyújtani az eredeti ajánlatában „Beszerezni kívánt eszközök minimumkövetelményeit, és ajánlott (teljesített) paramétereit tartalmazó táblázatot” azt eredményezte, hogy a nyertes ajánlattevő lényegében nem tette meg a beszerzés tárgyára és lényeges szerződéses feltételekre vonatkozó valós szakmai ajánlatot, amelyre vonatkozóan beállhatott volna az ajánlati kötöttség, figyelemmel arra, hogy az ajánlatban egyéb, ajánlati kötöttséget eredményező, ajánlattevőtől származó aján-

lati nyilatkozat nem volt fellelhető. Mivel hiányzott a valós és konkrét szakmai ajánlat, az utólag hiánypótlás során sem volt jogszerűen pótolható. Ennélfogva az ajánlatkérőnek a nyertes ajánlattevő által teljesített, a Kbt. 71. § (8) bekezdésébe ütköző hiánypótlását figyelmen kívül kellett volna hagynia a Kbt. 71. § (10) bekezdésében előírt kógens szabályokra tekintettel, és a hiánypótlott ajánlat helyett az eredetileg benyújtott, orvosolhatatlan érvényességi hibát tartalmazó ajánlatot kellett volna elbírálnia. E dokumentum alapján a bíráló pedig nem vezethetett volna más jogszerű eredményre, minthogy az ajánlatkérő az S Kft. ajánlatát a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja alapján érvénytelenné nyilvánítja.

A jogorvoslati kérelem 3. kérelmi eleme alapján tehát a Döntőbizottságnak abban a jogkérdésben kellett állást foglalnia, hogy az ajánlatkérő jogszerűen végezte-e el a nyertes ajánlat érvényességi vizsgálatát arra tekintettel, hogy a hiánypótlott ajánlatot bírálta el.

A Döntőbizottság rögzítette, hogy a Kbt. 69. §-a azt a kötelezettséget írja elő az ajánlatkérők részére, hogy vizsgálják meg, hogy az ajánlatok, illetve a részvételi jelentkezések megfelelnek-e a közbeszerzési dokumentumokban, valamint a jogszabályokban meghatározott feltételeknek. Ez azt jelenti, hogy ellenőriznie kell, hogy az ajánlattevők az ajánlatkérői előírásoknak, a jogszabályoknak megfelelően tették-e meg az ajánlatukat. Az ajánlatkérőnek az ajánlatok bírálata során az előírásai alapján kell eldöntenie, hogy az ajánlatok az előírásoknak megfelelnek-e és amennyiben megfelelnek, meg kell állapítania az ajánlat érvényességét, ellenkező esetben az érvénytelenséget.

A konkrét esetben a beszerzés tárgya árubeszerzés, nagy teljesítményű festőautomaták és a hozzá tartozó reagensek szállítása, és a kapcsolódó beüzemelési szolgáltatások. A beszerzés tárgyát képezi továbbá a jótállás 36 hónapos időtartama alatt a hibás teljesítés miatt szükséges szerviz, a gyártói előírt karbantartás (megelőző szerviz), valamint a rendszerhez járó upgrade-ek.

A Döntőbizottság tényszerűen megállapította, hogy a felek között nem volt vitás az, hogy az S Kft. ajánlattételi határidőben benyújtott ajánlata nem tartalmazta a „Beszerezni kívánt eszközök minimumkövetelményeit, és ajánlott (teljesített) paramétereit tartalmazó táblázatot”. Nem volt vitás a felek között az sem, hogy a nyertes ajánlat az egyéb dokumentumokban sem tartalmazott olyan ajánlattevői nyilatkozatot, amelyben az S Kft. egyértelmű és kifejezett vállalást tett volna arra,

hogy a beszerzés tárgyaként meghatározott nagyteljesítményű festőautomatára milyen gyártmányú, és milyen típusú terméket kívánja szállítani, és a szerviztevékenységet mely gazdasági szereplővel fogja ellátni. Az ajánlatkérő elismerte, hogy az ajánlatban elhelyezett felolvasólap úrlapon, és az értékelési szempontok szerint megtett vállalással kapcsolatos ajánlattevői nyilatkozatban sem a megajánlott termék, sem a szervizszolgáltató nem került megjelölésre. Az ajánlat nem tartalmazta továbbá a műszaki leírásban meghatározott minimumkövetelmények teljesülésére vonatkozó megerősítő ajánlattevői nyilatkozatot sem.

Nem volt vitatott továbbá, hogy az ajánlatban fellelhető volt gyártói termékismertető, illetve megfelelőségi nyilatkozat, amelyek a megajánlott termékre vonatkozóan tartalmaztak adatokat. Az ajánlat részeként került becsatolásra továbbá egy gyártói kézikönyv és részletes gyártói ismertető. A kézikönyv kétféle feldolgozómodul termékleírását és felhasználási útmutatóját egyaránt tartalmazta. A Döntőbizottság rögzítette továbbá, hogy a nyertes ajánlattevő a minőségi értékelési szempontokra tett vállalásait (melyek a megajánlott készülék műszaki képességeire vonatkoztak) kizárólag a gyártói felhasználói kézikönyvben rögzített gyártói információkkal kívánta igazolni. Az ajánlattevő által megjelölt gyártói információk bármely feldolgozómodulra egyaránt érvényesek.

Ajánlattevői nyilatkozat hiányában, egy gyártói broszúra, egy CE megfelelőségi dokumentum és egy kézikönyv tartalma alapján – dacára annak, hogy még e dokumentumokban is többféle termék jelent meg – az ajánlatkérő lényegében azt a következtetést vonta le, hogy az S Kft. ajánlattevőtől konkrét festékautomata szállítására kapott ajánlatot.

A Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlati felhívásban és a dokumentációban az ajánlatkérő megkövetelte az ajánlattevőktől konkrét szakmai ajánlat specifikálását. Kifejezetten előírta azt, hogy az ajánlatban az ajánlattevőknek nyilatkozatban kell megjelölniük a megajánlott eszköz gyártóját, típusát, származási helyét és azt a gazdasági szereplőt, amely a jótállás időtartama alatt a szervizelési feladatokat elvégzi. A Kfv.III.37.245/2015/4. számú ítéletében a Kúria akként foglalt állást, hogy „a szakmai ajánlat már a konkrét beszerzési igénynek való megfelelést tartalmazza, a gazdasági szereplő konkrét megoldása a konkrét beszerzési igényre, az ajánlatkérő által elvárt specifikáció alapján.” A Döntőbizottság rámutatott arra, hogy a Kbt.

bár nem tartalmazza az „ajánlat ajánlati kötöttséget eredményező ajánlati nyilatkozat” fogalmi meghatározását, ez esetben, a Kbt. alapelveivel összhangban a polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény általános szabályai megfelelően alkalmazandók, ezen belül a Ptk. 6:64. § ajánlati kötöttségre vonatkozó rendelkezései is.

Az ajánlati kötöttség közbeszerzés specifikus szabályait a Kbt. részletesen meghatározza. Nyílt eljárásokban a Kbt. 81. § (11) bekezdése alapján az ajánlati kötöttség az ajánlattételi határidő lejártával áll be.

A Döntőbizottság egyetértett a kérelmező azon jogi álláspontjával, mely szerint az ajánlatkérő által előírt ajánlattételi feltételek alapján az ajánlati kötöttséget eredményező jognyilatkozatot az ajánlattevőnek kell megtennie, annak kifejezettnek és egyértelműnek kell lennie. Ennélfogva nem állapítható meg az ajánlati kötöttség beállta joghatályos ajánlattevői jognyilatkozat hiányában, és e hiány jogszerűen nem volt pótolható.

A Döntőbizottság nem fogadta el az ajánlatkérő érvelését, mely szerint joghatályos nyilatkozat hiányában is egyértelműnek tekinthető az ajánlati vállalás azzal, hogy az ajánlat tartalmazott gyártói termékismertetőt. A gyártói termékismertetőknél ugyanis a funkciója kizárólag a meglévő ajánlati vállalás megfelelőségének igazolása, nem pedig annak pótlása volt. Az ajánlattevői nyilatkozat nem helyettesíthető, nem váltható ki pusztán broszúrák becsatolásával, és konkrét vállalás nélkül gyakorlatilag nincs is mit igazolniuk. Tévesen hivatkozott arra is az ajánlatkérő, hogy az EKR felhasználói szintű autentikációja pótolhatja a konkrét ajánlati vállalást. Az EKR felhasználói jogosultságok kizárólag technikai szinten vizsgálhatóak, és kizárólag annak megállapítására alkalmasak, hogy a közbeszerzési eljárás dedikált felületére az ajánlatba az arra jogosult személy helyezhet el dokumentumokat. Ettől még gyártói prospektus, a gyártói információ nem tekinthető ajánlattevői jognyilatkozatnak. Helyesen hivatkozott arra a kérelmező, hogy ilyen esetben az ajánlatkérő közvetett és nem is egyértelmű információk alapján, önkényesen döntötte el, hogy milyen műszaki tartalomra kapott ajánlatot. Mivel a nyertes ajánlattevő utólag nyújtotta be a beszerzés tárgyára vonatkozó konkrét nyilatkozatát, azt eredményezte, hogy az az ajánlattételi határidőt követően tette meg a valós szakmai ajánlatát, mely nem tekinthető nem jelentős hiány, hiba pótlásának.

Az ajánlatkérő bár helytállóan hivatkozott arra, hogy a Kbt. 71. §-a szerinti hiánypótlás jogintézményének funkciója az, hogy elősegítse az érvényes ajánlattételt, a közbeszerzési eljárások eredményes lezárását, az ajánlatkérői beszerzési igények megvalósítását, a szerződéskötést, ám e jogintézmény korlátját a Kbt. 71. § (8)-(9a) bekezdésekben előírtak alapján a jogalkotó egyértelműen felállította. A konkrét esetre vonatkozathatóan e korlát abban fogalmazható meg, hogy a hiánypótlás megadása nem járhatott a Kbt. 2. § (1)-(3) és (5) bekezdésében foglalt alapelvek sérelmével, és a beszerzés tárgyának jellemzőire vonatkozó dokumentum tekintetében csak nem jelentős, egyedi részletkérdésre vonatkozó hiba volt javítható, vagy hiány volt pótolható.

A jelen esetben megállapítható, hogy a nyertes ajánlattevő hiánypótlása a Kbt. 71. § (8) bekezdése szerinti hiánypótlási tilalomba ütközött, a hiba ugyanis jelentős volt, egyedi részletkérdésnek semmiképp sem volt minősíthető. Az ajánlatból gyakorlatilag hiányzott a beszerzés tárgyára vonatkozó konkrét ajánlat. Mivel az ajánlati kötöttséget eredményező valós ajánlat utólagos megtétele sértette a verseny tisztaságát, az egyenlő bánásmódot, az egyenlő esélyű ajánlattételt előíró alapelveket, továbbá jelentős – hiánypótlással jogszerűen nem korrigálható – hiba megszüntetésére irányult. Az ajánlatkérőnek a bírálat során e jogszabálysértést észlelnie kellett volna Kbt. 71. § (10) bekezdésében előírt kötelezettsége alapján, és a hiánypótlást nem vehette volna figyelembe a nyertes ajánlat érvényességének megállapítása érdekében.

A fentieket összegezően, a Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő jogsértően bírálta el az S Kft. ajánlatát, megsértette a Kbt. 71. § (10) bekezdését és a Kbt. 69. § (1) és (2) bekezdését, mivel az S Kft. ajánlata a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja alapján érvénytelen volt.

A Döntőbizottság megállapította továbbá, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 77. § (4) bekezdését, mert érvénytelen ajánlatot benyújtó ajánlattevőt hirdetett ki az 5. közbeszerzési rész nyerteseként.

A kérelmező a 2. kérelmi elembe állított jogsértést arra építette, hogy az eredeti ajánlatban becsatolt gyártói kézikönyv kétféle nagyteljesítményű festőautomata gyártói adatait is tartalmazta egyaránt, ezért lényegében az ajánlattevő kétféle termékkel is ajánlatot tett, mely többváltozatú ajánlattételnek minősül.

A Döntőbizottság rámutatott arra, hogy a megfogalmazott jogsértéseket illetően a 2. és 3. kérelmi elem konkurál egymással. Figyelemmel arra, hogy a 3. kérelmi elemnél részletesen kifejtett indokok alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy az eredetileg benyújtott ajánlat nem tartalmazott konkrét szakmai ajánlatot a beszerzés tárgyára vonatkozóan, a gyártói ismertető, kézikönyv bemutatása nem alkalmas a hiányzó ajánlattevői vállalással azonos joghatás kiváltására, ezért a többváltozatú ajánlattétel megállapítására irányuló 2. kérelmi elem nyilvánvalóan alaptalan.

A Döntőbizottság határozata ellen az ajánlatkérő nyújtott be keresetet a bírósághoz, a perbe az alperes oldalán a kérelmező beavatkozott.

A Fővárosi Törvényszék a 2023. január 25. napján kelt 106.K.703.866/2022/18. számú ítéletében a keresetet elutasította, a következő indokolás alapján:

A bíróságnak a perben arról kellett döntenie, hogy az alperes határozata és eljárása – a keresetben foglalt hivatkozások alapján – jogsértő-e. Ennek körében elsőként azt vizsgálta, hogy mi tekinthető szakmai ajánlatnak; a nyertes ajánlattevő a szakmai ajánlatát az ajánlattételi határidőn belül megtette-e; és erre tekintettel jogsértő-e az alperes azon megállapítása, hogy a felperes jogsértően hiánypótolta az érvénytelen ajánlatot fogadott el érvényesnek, és érvénytelen ajánlatot benyújtó ajánlattevőt hirdetett ki nyertesnek.

A Kbt. 2. § (1) bekezdésében rögzített alapelvek, a Kbt. 3. § 37. pontja, a Kbt. 66. § (1) bekezdése, a Kbt. 81. § (11) bekezdése, a Kbt. 69. § (1) bekezdése, a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja rendelkezései alapján a szakmai ajánlatot a felhívásban és a közbeszerzési dokumentumokban foglaltak alapján kell értelmezni és elkészíteni. Ez a Kbt. „szakmai ajánlat” fogalmából is következik, mely szerint a szakmai ajánlat a beszerzés tárgyára, az ajánlatkérői előírásokra tett ajánlat. A szakmai ajánlat nem értelmezhető az ajánlatkérői előírásoktól függetlenül, a szakmai ajánlatot nem pusztán a Kbt. fogalma alapján kell megítélni, erre a felperes alaptalanul hivatkozott. Az ajánlattevői esélyegyenlőség és a verseny tisztasága csak akként biztosítható, ha az ajánlatkérő az ajánlatokat saját előírásának megfelelően kéri számon az ajánlattevőkön akként, ahogy azt a közbeszerzési dokumentumokból – és esetlegesen felvilágosítás-adásból – az ajánlattevőknek értenie kellett.

A jelen perben ezért nem hagyható figyelmen kívül az a tény, hogy az ajánlatkérő a felhívásban és a közbeszerzési dokumentumokban is egyértelműen előírta, hogy milyen szakmai tartalomra vonatkozóan vár el kifejezett nyilatkozatokat az ajánlatok megtétele során. A törvényszék ennek vonatkozásában megállapította, hogy mind a felhívásnak, mind a közbeszerzési dokumentumoknak része volt a felhívás arra vonatkozóan, hogy az ajánlattevők a szakmai ajánlatukat a rendelkezésre bocsátott táblázat kitöltése útján tegyék meg, amelyben nyilatkozzanak a megajánlott termék típusáról, gyártójáról, származási helyéről és szervízéről, megadva a szervizelő cég nevét és annak székhelyét. Továbbá nyilatkozzanak az eszközök minimumparamétereire figyelembevételével a megajánlott, teljesített paramétereiről; valamint az értékelési szempontok figyelembevételével is a további megajánlott paramétereiről. A „KD02 Közbeszerzés tárgya szerinti műszaki leírás” c. közbeszerzési dokumentum és a felhívás szövege is elkülönülten tartalmazta a kereskedelmi ajánlat megtételére és a „Szakmai ajánlat” -ra vonatkozó kötelező előírásokat, és az egyéb - a megajánlott termékek vonatkozásában benyújtandó továbbiak tekintett - dokumentumokat. A felperes a gyártói termékismertetőt, a CE megfelelőség értékelési tanúsítványt, illetve a kézikönyvet maga tekintette „további dokumentum” -oknak, míg szakmai ajánlatnak egyértelműen az I.2. pont alatt felsoroltakat minősítette.

Figyelemmel arra, hogy az ajánlattételi határidőig sem a felperes, sem arra jogosult más személy jogorvoslati kérelemmel nem támadták az ajánlati felhívásban és a közbeszerzési dokumentumokban foglalt előírásokat, arra az ajánlati kötöttség – a Kbt. 81. § (11) bekezdése alapján – beállt. Ezt követően a felperes is kötve van a saját rendelkezéseire, és annak alapján köteles a bírálót elvégezni, a benyújtott ajánlatokat megvizsgálni, és az esetlegesen szükséges eljárási cselekményeket elvégezni, majd dönteni az ajánlatok érvényességéről. Utólag az ajánlatkérő sem módosíthatja, szűkítheti le a felhívásában közzétett elvárásait annak érdekében, hogy a számára legkedvezőbb ajánlatot érvényesnek fogadhassa el. Ez ugyanis a verseny tisztaságát, az egyenlő esélyek biztosítását súlyosan sérti. Az alperes erre helytállóan hivatkozott.

Az a perben nem volt vitatott, hogy az S Kft. eredeti ajánlatának nem volt része az I.2. pont szerinti szakmai ajánlatra előírt dokumentum, és más dokumentumban sem kerültek megtételre ezen szakmai ajánlati tartal-

lomra vonatkozó nyilatkozatok az ajánlattételi határidőn belül, melyből következően sem tartalmi, sem formai értelemben véve nem állt a felperes rendelkezésére a nyertesként kihirdetett ajánlattevő szakmai ajánlata, csak az I.3. résznek megfeleltethető további egyéb benyújtandó dokumentumok (termékismertető, kézikönyv, stb.). A nyertesként kihirdetett ajánlat ezért egyértelműen nem felelt meg az ajánlati felhívásban és a közbeszerzési dokumentumokban foglalt tartalmi feltételeknek, az alperes ezért helytállóan jutott arra a megállapításra, hogy a felperes nem megfelelően értékelte a S Kft. által benyújtott ajánlati dokumentumokat, mert az S Kft. nem tett eleget a Kbt. 66. § (1) bekezdésében foglaltaknak, csak az egyéb dokumentumként előírt dokumentumokat (termékismertetőt és felhasználói kézikönyvet) nyújtotta be, azonban a szakmai ajánlatra előírt dokumentumot nem, ezért az ajánlata a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja alapján érvénytelen volt.

Hangsúlyozta a bíróság, hogy az alperes nem a formai követelménynek (táblázatos formának) való meg nem felelés vagy a cégszerű aláírás hiánya miatt állapította meg az ajánlat érvénytelenségét – hiszen az ajánlat egészét vizsgálta –, hanem azért, mert a táblázat adattartalmának megfelelő, a szakmai ajánlat megtételét jelentő ajánlattevői nyilatkozat nem került benyújtásra sem táblázatos, sem más formában. A felperes a keresetében és a per során mindvégig tévesen állította, hogy az alperes formai hibára alapozta a döntését. Az alperes azt állapította meg, hogy az ajánlattételi határidőn belül hiányzott a beszerzés tárgyára vonatkozó konkrét szakmai ajánlat, amely megállapítással a bíróság is maradéktalanul egyetért. Így nem volt jelentősége annak, hogy a kért műszaki specifikáció az egyéb további dokumentumokban szerepelt, az alperesnek azok meglétét nem kellett vizsgálnia. Helytállóan állapította meg az alperes, hogy ezen további dokumentumok az ajánlat alátámasztására szolgálnak, mivel a kiírás minősítette ezen dokumentumokat ekként. Az alperes nem egy mesterseges követelményrendszerhez, hanem a kiírásban foglaltakhoz mérte a határidőben benyújtott ajánlat megfelelőségét, a szakmai ajánlatot pedig nem szűken értelmezte, hanem tényszerűen és helytállóan. A fentiekből következően a felperes a keresetlevelében szükségtelenül mutatta be a ténylegesen meg nem ajánlott termék műszaki megfelelőségét. Az alperesi érdekelt sem helytállóan határozta meg a jogvita lényegét, mert az alperes nem a kézikönyvben megjelenő két terméktípus miatti bizonytalanság, hanem a szakmai

ajánlat megtételének hiánya okán állapította meg az érvénytelenséget.

Az alperes a hiánypótlás lehetőségéről is helytállóan foglalt állást. A Kúria Kfv. 37.612/2017/5. számú ítéletének [32] pontjában kifejtette, hogy akkor sem alkalmazható a hiánypótlás lehetősége, amennyiben a szakmai ajánlat lényeges eleme hiányzik az ajánlatból. Tekintettel arra, hogy a jelen ügyben az ajánlatban egyáltalán nem került sor a kiírásnak megfelelő szakmai ajánlat megtételére, a hiánypótlás fenti törvényi korlátaira is figyelemmel nincs jogszerű lehetőség a hiányok póttöltésére és pótlására. A szakmai ajánlat megtételének ajánlattételi határidőn túli hiánypótlása továbbá szükségképpen befolyásolja a sorrendet, és jelentős hibának is minősül. Ennek okán a felperes a Kbt. 71. § (8) és (10) bekezdéseinek sérelmével, jogszerűtlenül bocsátotta ki a hiánypótlási felhívást és végezte el az ajánlattételi határidőn túl benyújtott ajánlat bírálatát és értékelését. Az alperes helytállóan állapította meg, hogy joghatályos ajánlattevői jognyilatkozat hiányában e hiány jogszerűen nem pótolható. Az ajánlat utólagos megtétele sértette a verseny tisztaságát, az egyenlő bánásmódot, az egyenlő esélyű ajánlattételt előíró alapelveket, továbbá jelentős – hiánypótlással jogszerűen nem korrigálható – hiba megszüntetésére irányult.

A fentiek alapján a felperes azáltal, hogy nem az eredeti ajánlat értékelését végezte el, azaz a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja alapján érvénytelen ajánlatot érvényesként értékelt, megsértette a Kbt. 71. § (10) bekezdésében foglalt kötelezettségét és a Kbt. 69. § (1)-(2) bekezdéseit is, melyet az alperes jogszerűen állapított meg. Az alperes határozata jogszerűsége szempontjából

a KFF tanúsítvány megléte nem releváns.

A bíróság részletesen vizsgálta a felperes joggyakorlatot illető hivatkozásait. A bíróság megállapította, hogy a felperes által hivatkozott határozatok nem támasztották alá azon hivatkozását, hogy a szakmai ajánlat fogalma körében az alperes korábbi gyakorlata eltért a keresettel támadott határozatban foglaltaktól és az előírástól függetlenül szakmai ajánlatként lenne elfogadható az egyéb becsatolt műszaki dokumentumok tartalma. A hivatkozott határozatokban vizsgált közbeszerzési eljárások egyikében sem fordult elő az, hogy a szakmai ajánlat ne került volna az ajánlattételi határidőn belül megtételre. Ismét visszautal a bíróság arra, hogy a szakmai ajánlatot nem lehet elvont fogalomként értelmezni, és ezen fogalom alapján elvégezni az ajánlat érvényességi vizsgálatát, hanem mindig az adott ügy kapcsán az ajánlati felhívásban foglaltak alapján kell az ajánlatkérőknek a vizsgálatot elvégeznie.

A bíróság megállapította, hogy a bírság kiszabása és annak összezszerősége vonatkozásában a felperes a keresetében nem hozott fel olyan indokot, mely alapján az alperesi mérlegelés okszerűtlensége megállapítható lett volna. Az alperes a határozatát a bírság összege tekintetében a mérlegelési jogkörben hozott határozatokra vonatkozó Kp. 85. § (5) bekezdése szerint indokolta, határozatából megállapíthatóak a mérlegelés szempontjai és azok okszerűsége. Mindezek alapján a bíróság a kiszabott bírság mérséklésére sem látott lehetőséget.

A fentiekre figyelemmel a törvényszék a felperes teljes körben alaptalan keresetét – a Kp. 88. § (1) bekezdés a) pontja alapján – elutasította.

KÖZBESZERZÉSI IRÁNYTÚ

A szerződés-ellenőrzés kérdései – Útfelújítástól a Kúriáig Második rész

Questions of the control of public contracts – from road reconstruction to the Supreme Court 2nd part

Dr. Bakos Balázs, főosztályvezető, Közbiztosági Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2023.4.4

Címszavak: közbiztosítás, szerződés, szerződés-ellenőrzés, ellenőrzési gyakorlat, jogorvoslat, jogkövetkezmény

Absztrakt

A szerződés-ellenőrzési tevékenységet a Közbiztosági Hatóság a Közbiztosítási törvény 2015. évi hatálybalépése óta végzi – de milyen megfontolások és elrendő célok vezérlik? Melyek azok az irányvonalak, melyek napjainkig tartó folyamatos fejlődése olyanná formálta az ellenőrzés gyakorlatát, amilyennek azt ma ismerhetjük? A szerző ezekre a kérdésekre kísérel meg választ adni egy saját maga által lefolytatott ellenőrzésén keresztül, melynek kezdete szinte egybeesik az ellenőrzést végző főosztály történetének kezdetével – és amelynek végére alkotmánybírói határozatokkal és kúriai ítéletekkel lehettünk gazdagabbak.

A cikk a Közbiztosítási Értesítő Plusz 2022. IV. évfolyam 6. számában megjelent cikk¹ folytatása, annak ismerete jelentősen megkönnyíti a bemutatásra kerülő jogeset megértését.

Abstract

The Public Procurement Authority has been carrying out the control of public contracts since the entering into force of the Public Procurement Act in 2015 – but what are its considerations and objectives? What are the guidelines, the continuous evolution of which to this day has shaped the practice of control as we know it today? The author endeavours to answer these questions by example of a control conducted by himself, which started almost simultaneously with the history of the department for the control of contracts - and by the end of which we became richer with constitutional court decisions and Curia judgements.

The article is the continuation of the article published in the Public Procurement Bulletin Plus 2022, Vol. IV, No. 6, familiarity with the first part considerably facilitates understanding the case presented herein.

Előszó

Jelen cikk a Közbiztosítási Döntőbizottság (a továbbiakban: Döntőbizottság) D.401/2017. számon lefolytatott jogorvoslati eljárását (és D.401/25/2017. számon hozott határozatát) dolgozza fel, melyet az e cikk első részében bemutatott szerződés-ellenőrzési eljárás alapján kezdeményezett a Közbiztosítási Hatóság (a továbbiakban: Hatóság, a jogorvoslati eljárással összefüggő cselekményeknél a továbbiakban: Hivatalbéli Kezdeményező) elnöke.

Fontos kiemelni, hogy noha a bemutatásra kerülő jogsértések a közbiztosításokról szóló 2011. évi CVIII. törvény (a továbbiakban: régi Kbt.) anyagi hatálya alá tartoznak, azok olyan jellegűek (alapelvek, szerződésmódosítás), hogy - kisebb változtatásokkal - a jelen szabályozás kereteiben is visszaköszönnek, és a közbiztosításokról szóló 2015. évi CXLIII. törvény (a továbbiakban: Kbt.) alapján számonkérhetőek.

Kiemelendő továbbá az is, hogy a határozatot utóbb megtámadták, de ezen felülvizsgálati eljárás eredmé-

¹ Közbiztosítási Értesítő Plusz 2022. IV. évfolyam 6. szám 36-46. oldal, DOI: 10.37371/KEP.2022.6.4

nyéről a harmadik cikk fog szólni, mindazonáltal a jogeset kiválóan alkalmas annak bemutatására, hogy - legalábbis a szerződés-ellenőrzés életében - újdonságnak számító tényállást miként igyekezett megragadni a Hatóság és mennyiben fogadta el érveit a Döntőbizottság.

A jogorvoslati kezdeményezés

A szerződés-ellenőrzés központi eleme a kirendelt igazságügyi szakértő szakvéleménye volt, az abban foglaltak közbeszerzési jogi értelmezése okozott némi fejtörést a Hatóságnak. A közbeszerzési szerződés (a továbbiakban: szerződés) tárgya útfelújítás volt, a szakértőnek pedig arra kellett választ adnia, hogy szerződésszerű volt-e a teljesítés, eltértek-e a közbeszerzési eljárásban megversenyeztetett műszaki tartalomtól, ha igen, milyen mennyiségi/minőségi mértékben, valamint ezek az eltérések Forintban kifejezve milyen értéket képviselnek. A szakvélemény alapján eltérések mutatkoztak a teljesített szerződés, és az eredetileg megkötött szerződés tartalma között. Bizonyos tételek beépítésére nem talált bizonyítékot a szakértő (AC22-es kötóréteg) más tételek nem akkora mennyiségben készültek el, mint ahogy azt a műszaki leírás/költségvetés szerint az ajánlatkérő megrendelte (AC11-es kopóréteg kisebb felületen lett terítve, árokprofilozás nem készült el teljes terjedelmében), valamint voltak minőségbeli eltérések is (AC11-es kopóréteg burkolati hézaga nem volt megfelelő). Voltak viszont olyan tételek is, melyek egyáltalán nem szerepeltek a szerződésben, mégis elkészültek. A szakértő azt mutatta ki, hogy a műszaki tartalomcsökkentés értéke összesen nettó 49.325.482,- Ft volt, ami a szerződés eredeti értékéhez képest (nettó 105.256.140.-Ft) számottevőnek mondható. Viszont ami lényeges, hogy a műszaki tartalomcsökkentést nem követte az ellenérték arányos csökkentése, a teljes eredeti szerződéses értéket kifizette az ajánlatkérő.

Önmagában az, hogy a teljesítés során a felek eltérnek a szerződéstől, nem feltétlen probléma, de az eltérések megfelelő jogi értékeléséről és dokumentálásáról gondoskodnia kell a feleknek, tekintettel arra, hogy a (rég) Kbt. kógenciája szűkíti a polgári jog által biztosított szerződéses szabadság kereteit - és ez akkor is érvényes, ha egyébként (mint jelen esetben is) átalánydíjas szerződésről van szó.

Ahogy arról az első részben is szó esett, itt is megemlítendő, hogy a szerződés megkötésére és teljesítésére a régi Kbt. hatálya alatt került sor, a Kbt. 2015. november 1-i hatálybalépésének idejére a kivitelezés és a kifizetés is befejeződött. A Kbt. 197. § (1)-(2) bekezdésére tekintettel azonban a szerződés ellenőrzésére utóbb sor kerülhetett és az így megindított jogorvoslati eljárásra is irányadóként a Kbt. szabályait kellett alkalmazni. Anyagi jogi viszonylatban azonban kizárólag olyan szabályok betartását lehetett számon kérni, melyek már a régi Kbt. hatálya alatt is rendelkezéseket tartalmaztak a felek teljesítésére nézve.

A jelenlegi szabályozás a következők szerint épül fel. A Kbt. 142. § (1) bekezdése rendezi, hogy az ajánlatkérőnek ellenőriznie és dokumentálnia kell a teljesítést, a Kbt. 142. § (2) bekezdése előírja, hogy szerződésszegés esetén ebből eredő igényeit mikor kötelező az ajánlatkérőnek érvényesíteni, és amely igényérvényesítés elmaradása esetén jogorvoslati eljárásban alapvető jog sértés elkövetése miatt marasztalható, a Kbt. 142. § (3) bekezdése pedig rögzíti azokat az eseteket, amikor a szerződés módosítása semmisnek minősül. Utóbbiak közül kiemelendő az az eset, amikor azért módosítják a szerződést, hogy látszólag ne álljon fenn ajánlatkérőnek a Kbt. 142. § (2) bekezdése szerinti igényérvényesítési kötelezettsége - azaz a felek azért módosítják a szerződést, hogy az ajánlattevő szerződésszegését elleplezzék, kimentsék. A jelenlegi szabályozás egy koherens rendszert alkot: ha az ajánlatkérő észleli, hogy a teljesítés nem szerződésszerű, igényérvényesítési kötelezettsége áll fenn, kivéve, ha az ajánlattevő kimenti magát a szerződésszegés alól. Tilos azonban egy leplezett szerződésmódosítással megkerülni ezt a szabályt, a jogalkotó gondoskodott arról, hogy ezek a szerződésmódosítások semmisnek minősüljenek (akkor is, ha egyébként a Kbt. alapján fenn is állna valamely, a Kbt. 141. §-a szerinti jogalap).

A Hatóság a szerződés-ellenőrzés eredményeként juthat arra a következtetésre, hogy a felek szerződést módosítottak a Kbt. 142. § (3) bekezdés tilalma ellenére, és kérheti a Döntőbizottságtól az alkalmazott Kbt. 141. § szerinti jogalap jogszerűtlenségének kimondását, egyúttal a felek marasztalását, valamint ezzel párhuzamosan Bíróság előtt kezdeményezheti a Kbt. 175. § szerinti pert a szerződésmódosítás semmisségének

megállapítása érdekében (1. eset)². Ha a felek azonban nem éltek szerződésmódosítással, de úgy tértek el a teljesítés során a szerződéstől, hogy azzal megvalósították a Kbt. 142. § (2) bekezdésében foglaltakat (és az ajánlatkérő nem érvényesített igényt az ajánlattevővel szemben), akkor a Hatóság *csak az ajánlatkérővel szemben* indít jogorvoslati eljárást a Döntőbizottság előtt, még hozzá alapvető jogsértés (elsősorban felelős gazdálkodás alapelve) elkövetése miatt (2. eset).

A fenti kettő eset egyike sem volt explicit szabályozva a régi Kbt.-ben, az azonban kétségtelennek tűnt, hogy azoknak megfeleltethető magatartás nem minősülhet jogszerűnek. A Hatóságnak a régi Kbt. anyagi hatálya alá tartozó rendelkezések közül kellett megtalálnia a megfelelőt a felek vélt jogszerűtlen magatartásának értékelésére.

Mindezek alapján a Hatóság az alábbi öt kérelmi elemében látta megvalósulni a szerződés tartalmától eltérő és ezen túlmenően jogsértő teljesítést:

1. a régi Kbt. 2. § (1) és (3) bekezdésének megsértése az ajánlatkérő és nyertes ajánlattevő által,
2. a régi Kbt. 2. § (4) bekezdésének megsértése az ajánlatkérő által,
3. a régi Kbt. 39. § (1)-(2), 48. § (1)-(2) és 49. § (1)-(2) bekezdéseinek ajánlatkérő általi megsértése,
4. a régi Kbt. 132. § (1) bekezdés b) pontjának ajánlatkérő és ajánlattevő általi megsértése,
5. a régi Kbt. 132. § (1) bekezdés c) pontjának ajánlatkérő és ajánlattevő általi megsértése.

A kérelmi elemek részletes indokolása az első részben olvasható.

A jogorvoslati kezdeményezés benyújtására 2017. augusztus 8-án került sor.

A jogorvoslati eljárás

A továbbiakban kérelmi elemenként kerül bemutatásra, hogy mi történt a jogorvoslati eljárás során, azokkal kapcsolatban hogy vélekedtek a felek és nem utolsósorban a Döntőbizottság. A kérelmi elemek sorsa igen változatosan alakult, de mielőtt erre rátérhetnénk, ismertetni szükséges röviden a felek által hivatkozott eljárási kifogásokat³.

A felek hivatkoztak arra, hogy

1. a Döntőbizottságnak nincs hatásköre eljárni egyes kérelmi elemek esetén,
2. bizonyos kérelmi elemek időelőttiek,
3. a jogsértésekről a Hatóság nem feladatköre ellátása körében szerzett tudomást,
4. a hivatalbóli kezdeményező a jogorvoslatra nyitva álló határidőt elmulasztotta, azaz elkésett.

Ami a Döntőbizottság hatáskörének hiányát illeti, az összefoglalható abban, hogy a felek szerint alapvetően polgári jogi természetű kérdésről, szavatossági igények érvényesítéséről/érvényesíthetőségéről szól a jogeset, és ezekről a Döntőbizottságnak nincs felhatalmazása dönteni. Azzal a Hatóság is egyetértett, hogy lehet ilyen vetülete a jogesetnek, már csak azért is, mert a Kbt. 142. § (2) bekezdése is ilyen megközelítéssel él⁴, és ehhez kapcsol egyértelmű közbeszerzési jogsértést az ajánlatkérő oldaláról, amennyiben az igényérvényesítés elmarad. A kérelmi elemek célja azonban nem az volt, hogy a Döntőbizottság elbírálja a szavatossági, vagy egyéb polgári természetű igényeket, vagy, hogy az ajánlatkérőt marasztalja egy efféle igényérvényesítés elmaradása miatt - a kérelmi elemek arra épültek, hogy

² Megjegyzendő, hogy nem szükségképpen jár együtt Kbt. 141. § valamely bekezdésének megsértése a Kbt. 142. § (3) bekezdésének megsértésével - sőt, legtöbb esetben kizárólag a szerződésmódosítás jogalapjának fenn nem álltat kéri számon a Hatóság a feleken, Bírósági eljárásra pedig nem kerül sor. A jelenlegi szabályozás ismeretéhez és a megfelelő jogalkalmazáshoz elengedhetetlen annak tudatosítása, hogy a semmisség esetkörei és a szerződésmódosítás klasszikus értelemben vett jogalapi meg nem felelősége párhuzamosan vizsgálendő és számonkérhető.

³ Az eljárási kifogások - különösen az elkésztésre vonatkozó kifogás - rendszerese a Hatóság által kezdeményezett jogorvoslati eljárásokban, ezek ismertetése már csak azért is célszerű, hogy a felek felismerjék, mely esetekben lehetnek ezek megalapozottak és melyekben nem.

⁴ Természetesen elméleti szinten és a jövőre nézve beszélhetünk a Kbt. 142. § (2) bekezdésének alkalmazhatóságáról, hiszen a tárgyi ügyben a régi Kbt. anyagi szabályai voltak irányadók. Az alapelvek azonban a két Kbt. esetén párhuzamosságot mutatnak, és ezek képezik az alapját az új Kbt. 142. § (2) bekezdésének is, ezért nem volt valóságtól elrugaszkodott elképzelés az alapvető jogsértésekre történő hivatkozás.

közbeszerzési jogsértés, (elsősorban a felelős gazdálkodás elvéből levezetve) megvalósult-e azáltal, hogy a szerződés nem az eredeti tartalommal teljesült. Erre a Döntőbizottság is rámutatott a határozatában és nem adott helyt az eljárás kifogásnak: „a szerződés teljesítése során bekövetkezett mulasztások... is a szerződések törvénybe ütköző teljesítése körében értékelendők”.⁵

Az időelőttiség kérdésköre is a fentihez kapcsolódik, ugyanis - maradvá szavatossági kérdéseknél - az ajánlatkérőnek a polgári jog szabályai szerint van még lehetősége és ideje igényt érvényesíteni, és ameddig ez fennáll, addig az ezzel kapcsolatos kérelmi elemek időelőttiiek. Ehelyütt rá kell világítani arra, hogy a Hatóság a jogsértést leginkább abban látta, hogy a műszaki tartalomcsökkentést nem követte arányos ellenszolgáltatás-csökkentés - hiszen az ajánlatkérő már kifizette a szerződéses ellenértéket, a kifizetést megelőzően pedig kiállította a teljesítésigazolást - melyben az ajánlatkérő a teljesítést, mint szerződés szerűt, elfogadta. Ezen körülményeket együttesen értékelve nem számított arra a Hatóság, hogy bárminemű igényérvényesítés a teljesítés el nem fogadásával kapcsolatban felmerülhet még az ajánlatkérő részéről. A Döntőbizottság hasonlóképp érvelt⁶.

A Hatóság feladatkörének ellátásával összefüggésében arra hívták fel a figyelmet, hogy a jogorvoslat kezdeményezésére a Kbt. 153. § (1) bekezdés c) pontja alapján került sor, amely kimondja, hogy ennek a Hatóság a Kbt. 187. § (2) bekezdés j) pontja szerinti eljárásának eredményeként, különösen a Kbt. 142. § (2) bekezdése szerint elkövetett jogsértés esetén van helye. A Hatóság a szerződés ellenőrzését hatósági ellenőrzés keretében, a 187. § (2) bekezdés j) pontjában foglaltaknak megfelelő módon folytatta le, és a jogorvoslati eljárás kezdeményezésére okot adó körülmények is mind ezen eljárás keretében jutottak a tudomására. Noha a Kbt. 153. § (1) bekezdés c) pontja nevesít egy esetet, a „különösen” jelző⁷ arra utal, hogy ez csak egy példa azon (egyébként számos) eset közül, amikor a kezdeményezésnek helye lehet.

Az eljárás kifogások közül az elkésztésre hivatkozás az, ami a legtöbb szót érdemli, tekintettel arra, hogy a

kérelmi elemek közül volt olyan, amivel szemben az erre való hivatkozás jogos volt, és akár valamennyi tekintetében is fennállhatott volna.

Érdemes kettéválasztani a kérdést a szubjektív és objektív határidők megtartottsága szerint, különösen azért, mert a közbeszerzési eljárás megindításakor hatályos régi Kbt. és a jogorvoslati eljárás megindításakor hatályos Kbt. eltérő objektív határidőket állapított meg. Az esetleges összeütközésből fakadó problémakör egyébként 2020. márciusában - más, nem a cikk tárgyát képező ügyben, de ugyancsak szerződés-ellenőrzési eljárás alapján - az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: EUB) C-496/18. és C-497/18. sz. egyesített ügyekben hozott ítéletben is megjelent. Az ítélet lényege, hogy a jogbiztonság elvével ellentétes az, ha a módosított nemzeti szabályozás által megteremtett újabb határidő alapján indul meg jogorvoslati eljárás olyan ügyben, ahol a *jogorvoslatra nyitva álló jogvesztő határidő a szabályozás módosításakor már lejárt*. Végülis tehát az ítéletből az olvasható ki, amihez hasonló álláspont egyébként az Alkotmánybíróság 3060/2017. (III.31.) határozatában is megjelenik, hogy nem ütközik a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmába az a szabályozás, amely alapján a jogorvoslati határidő a korábbi határidőhöz képest *meghosszabbodik, és nem* pedig egy már lejárt jogorvoslati határidő *éled újra*.

A jogorvoslati eljárás kezdeményezésére nyitva álló objektív határidő a jogsértés megtörténtétől számítható, emiatt kérelmi elemként vizsgálandó, hogy az abban foglalt magatartás mikor valósult meg. Az öt kérelmi elem közül a harmadik, a közbeszerzési eljárás nem megfelelő előkészítésére vonatkozó kilóg a sorból, mivel annak esetleges megvalósítása a közbeszerzési eljárás megindításakor már megtörténik, míg a többi kérelmi elemmel kifogásolni kívánt magatartás csak a szerződés teljesítése vonatkozásában, tehát a közbeszerzés egy későbbi létszakában valósulhat meg. A közbeszerzési eljárás 2014. május 30-án indult, amikor is legkésőbb megvalósulhatnak lehetne tekinteni a közbeszerzési eljárás nem megfelelő előkészítését, csakhogy a Döntőbizottság ezt a kérelmi elemet nem vizsgálta - nem is tehetette, mert a Hatóság az erre vonatkozó kérelmi elemet visszavonta. Ennek oka az volt, hogy a

⁵Ld. D.401/25/2017. sz. határozat 28. pontját

⁶Ld. D.401/25/2017. sz. határozat 29. pontját

⁷Ld. D.401/25/2017. sz. határozat 27. pontját

2014. május 30-án hatályos régi Kbt. szerinti 1 éves objektív határidő (amely 2015. május 30-án járt volna le), 2015. január 1-jén 3 évre módosult (tehát a jogszabály módosításakor még le nem járt határidő nem újraéledt, csupán meghosszabbodott), amely azonban legkésőbb 2017. május 30-án így is lejárt. A Hatóság csak a jogorvoslati eljárás megindítása után észlelte, hogy a felek eljárásjogi kifogása e kérelmi elemmel szemben alapos lehet (tekintettel a jogorvoslati eljárás 2017. augusztus 8-i megindítására), ezért annak visszavonása mellett döntött. A visszavont kérelmi elem vonatkozásában a Döntőbizottság megszüntette a jogorvoslati eljárást, érdemben tehát nem vizsgálta.

Más a helyzet azonban a teljesítéssel kapcsolatos jogsértésekkel, mivel azok feltételezett megvalósulása 2014. szeptember 2-ára volt tehető, ezért az ezekre vonatkozó - fentiekben ismertetettek szerint - 3 évre felemelt jogorvoslatra nyitva álló objektív határidő csupán 2017. szeptember 2-án járt (volna) le - a hivatalbóli kezdeményező tehát időben kezdeményezte a jogorvoslati eljárást.

Hasonlóképp kérdés merült fel a jogorvoslati eljárás kezdeményezésére nyitva álló szubjektív határidő megtartottságával kapcsolatban, azaz a hivatalbóli kezdeményező elkésztően nyújtotta-e be 2017. augusztus 8-án kezdeményezését, tekintettel a tudomásszerzésre.

Azt már korábban rögzítettük, hogy a szubjektív határidőre vonatkozó rendelkezéseket a Kbt. és nem a régi Kbt. rendelkezései között kell keresnünk - erre tekintettel a hivatalbóli kezdeményezőnek a jogsértésről való tudomásra jutását követő 60 napon belül kellett az

eljárást kezdeményeznie⁸. De mely időpont számít a tudomásszerzés kezdő időpontjának?

Az ajánlatkérő és az ajánlattevő jogorvoslati eljárás során benyújtott észrevételei alapján a Döntőbizottságnak az alábbi időpontokat kellett megvizsgálania (kérelmi elemenként):

- Közérdekű bejelentés Hatósághoz történő megérkezésének napja;
- Szerződés-ellenőrzés soráni kérdésfeltevések (tényállásbiztató végzések kibocsátásának) első alkalombeli napja;
- Az ezekre első ízben adott válaszok megérkezésének napja;
- A szakértőnek feltett kérdések megküldésének napja;
- A szakvélemény elkészültének napja;
- A szerződés-ellenőrzési eljárás lefolytatására irányadó 90 napos határidő lejártának napja.

A szerződés-ellenőrzési eljárás megindításának alapjául szolgáló közérdekű bejelentést a Döntőbizottság is megvizsgálta, és megállapította, hogy az a közbeszerzési szerződésben résztvevő alvállalkozók bevonásával, valamint kifizetésével kapcsolatban tartalmazott, általános jellegű kijelentéseket. Nem tartalmazott azonban olyan jogsértésre utaló tényállítást⁹, amelyet a hivatalbóli kezdeményező a jogorvoslati eljárás tárgyává tett volna. Emiatt kizárt volt, hogy már a közérdekű bejelentésből tudomást szerzett volna valamely jogsértésről. Megjegyzendő, hogy nem kizárt már a közérdekű

⁸ A Kúria Kfv.II.39.215/2010/4. számú döntése alapján a jogsértésről való tudomásszerzés ténykérdés, így ellenkező bizonyításig azt az időpontot kell a tudomásra jutás időpontjának tekinteni, melyet a hivatalbóli kezdeményező megjelölt. A Fővárosi Bíróság 25.Kpk.45588/2006/3. számon hozott eseti döntése nyomán kialakult következetes döntőbizottsági és bírósági gyakorlat szerint a Kbt. nem követeli meg a jogorvoslati kérelem megdönthetetlen bizonyítékokkal való alátámasztását. A Kúria Kfv.VI.35.802/2012/5. számon hozott döntésében elvi élel állapította meg, hogy a tudomásszerzés nem az a nap, amikor a jogellenesség teljes bizonyosságban a kezdeményező tudomására jut, hanem az a nap, amikor az eljárás megindításához szükséges tényekről értesül. A vizsgálat tárgya tehát az volt, hogy a hivatalbóli kezdeményező legkorábban mikor értesülhetett a jogorvoslat tárgyává tett jogsértésekről, és ehhez képest megtartotta-e a rendelkezésére álló 60 napos határidőt.

⁹ Megjegyzendő, hogy a jogsértés feltételezéséhez, gyanújához azonban nem elegendő önmagában valamely megalapozatlan körülmény bizonyítás nélküli állítása - megalapozott tényismeret szükséges a jogsértés feltételezéséhez. A szerződés-ellenőrzési eljárás - legalábbis közérdekű bejelentések esetén - épp ezt szolgálja: az abban foglalt állítások megalapozottságának kivizsgálása, a tényismeret megszerzése. Jelen esetben épp a közérdekű bejelentésben foglaltakat nem sikerült alátámasztani, nem merült fel arra utaló körülmény, hogy az alvállalkozókkal kapcsolatban közbeszerzési jogsértés történt volna (ezért nem is terjedt ki erre a jogorvoslati kezdeményezés). A Hatóság azonban nem kizárólag a bejelentésekben foglaltakra tekintettel végzi el a vizsgálatot, hanem maga által kialakított általános ellenőrzési metodika alapján - amely alkalmazása önmagában ugyancsak nem jelenti, hogy valamely jogsértés elkövetéséről lenne a Hatóságnak tudomása.

bejelentés alapján tudomást szerezni jogsértésről, de ahogy a gyakorlat is mutatja, a tényállításnak dokumentumokkal alátámasztottnak kell lennie, amely alapján a hivatalbóli kezdeményező legalábbis feltételezheti, hogy jogsértés történt. Általánosságban elmondható, hogy bejelentővédelmi okok miatt a közérdekű bejelentésbe az iratbetekintést a felek számára a hivatalbóli kezdeményező nem engedi. Ezért nem példanélküli - és teljesen érthető - ha azok akikre nézve hátrányos kijelentéseket tartalmazhat a közérdekű bejelentés, jogorvoslati eljárásban kívánják jogos érdeküket - jelen esetben elkésettiségre hivatkozással - érvényesíteni.

A kérelmezettek a közérdekű bejelentésen túl feltételezték, hogy a jogorvoslati kezdeményezés benyújtását több, mint 60 nappal megelőzően, már szerződés-ellenőrzési eljárás során tudomást szerezhetett a Hatóság a jogsértésről. Feltételezésüket arra alapították, hogy a Hatóság kérdései - tényállásbiztosító végzései - álláspontjuk szerint voltak annyira konkrétak, hogy valamilyen - jogsértésre vonatkozó - többletinformáció birtokában lehetett, melyet csupán megerősíteni kívánt az ellenőrzési eljárás köntösébe bújtatva. Hasonlóképp vélekedtek a kérelmezettek az általuk adott válaszok információtartalmáról: ha a kérdések mögött nem is húzódott tudomásszerzés, az azokra adott válaszok alapján az már bizonyosan megtörtént! Nem így volt. A Hatóság a szerződés-ellenőrzés lefolytatásának idején - és azóta is - általánosságban, de az adott szerződés tárgyához - és nem utolsósorban a számon kérhető jogszabályhelyek szövegéhez - igazítva tesz fel típuskérdéseket, amelyekre adott válaszokat összességükben és együttesen értékeli. Az kétségekívül igaz, hogy a tudomásszerzés nem a válaszok kiértékelésének idejéhez igazodik (hisz az könnyedén visszaélésre adhatna okot), de jelen esetben az ügyfelek által szolgáltatott adatok nem voltak olyanok, melyekből önmagukban lehetett volna következtetni a teljesítés - a megkötött szerződéshez képesti - mennyiségi és egyúttal minőségi eltéréseire. Ehhez elengedhetetlen volt a később kirendelésre kerülő szakértő nem átvitt értelemben vett feltáró munkája, laborvizsgálatai. A Döntőbizottság sem találta ezt másképp.

Az igazságügyi szakértő kirendelésére épp azért került sor, mert az ügyfelek által szolgáltatott nyilatkozatok, dokumentumok ellentmondásosak voltak: a szerződés-ellenőrzés során ugyanis az útépitéshez használt aszfaltmennyiség-felhasználást olyan szállítólevelekkel

is kívánták igazolni, melyek kiállításának dátumai nem minden esetben estek egybe a teljesítés időszakával. Önmagában ez nem feltétlen jelenti, hogy jogsértés történt (főleg nem átalánydíjas szerződés esetén), de másként nem lehetett meggyőződni arról, hogy csupán téves dokumentumok kerültek-e megküldésre, vagy csakugyan kisebb mennyiségű aszfaltot használtak-e fel az előírtnál - és mégha az utóbbi is igazolódna be, az egyáltalán nem jelenti azt, hogy az eredmény ne valósult volna meg. Az eredmény megvalósulása (még ha az kevesebb aszfaltból is történik) ugyanis szerződés szerinti teljesítést jelent. De mi számít eredménynek? A Hatóság álláspontja szerint a mai napig az, ha a teljesítés megfelel a közbeszerzési eljárásban kiírt feltételek szerinti minőségnek. Egy úttest megvalósítása esetén sokféleképp meg lehet határozni, hogy mi számít ilyen minőségűnek, de a lényeg az, hogy az úttest hosszútávon is közlekedhető legyen és ahhoz ne kelljen „hozzányúlni” - tehát általános igénybevétel mellett ne kelljen arra számítani, hogy idő előtt újabb közbeszerzési eljárást kell kiírni útburkolat felújítása céljából.

A Hatóság erre volt kíváncsi: a felújított úttest mennyiségi és minőségi paraméterei megfelelnek-e a kiírásnak: az ajánlati felhívásnak, műszaki leírásnak, a szerződésnek. Ezek a paraméterek lettek kérdésként a szakértőnek feltéve: az úttest geometriai tulajdonságaira, burkolati hézagra, burkolati rétegre, árokprofilozás megvalósult folyóméterére és számos egyéb, a teljesítés számszerűsíthető értékére volt kíváncsi a Hatóság. Ahogy az ellenőrzött szervezeteknek feltett kérdések sem bírtak többletjelentés-tartalommal, úgy a szakértőnek feltettek sem bírtak ilyennel - a kérdések azt szolgálták kideríteni, van-e egyáltalán olyan eltérés a teljesítésben, mely a régi Kbt. szerint szankcionálandó - így a szakértő kirendelése önmagában nem alapíthatott tudomásszerzést.

Ahogy a szakvélemény elkészültének a napja sem: a szakértő ugyanis az Igazságügyi Minisztérium nyilvántartásában szereplő - a kirendelő Hatóságtól is - független igazságügyi szakértő volt - ráadásul a tárgyi ellenőrzésben már a harmadik a sorban (a korábbi szakértők a kirendelést vagy nem vállalták, vagy visszamondták felkérésüket). A Hatóságnál nem álltak rendelkezésre saját szakértők, ahogy az a megfelelő speciális szakértelem sem, mely az úttestek fenti paramétereinek vizsgálatához elégséges lenne. Egy a Hatóságtól független szakértő által készített (végleges) szakvélemény elké-

szülnének a napja nem jelenthet egyet a tudomásrajtás napjával (kivéve, ha aznap meg is érkezik a kirendelő Hatósághoz). A szakértő nem a Hatóság munkavállalója, így az általa elkészített szakvélemény ugyanolyan dokumentum, melyet az ellenőrzött szervezetek is szolgáltatnak: ugyanúgy érkeztetendő, iktatandó¹⁰, értékelendő és végső soron figyelembe veendő, ahogy azt a joggyakorlat bármely más iratnál megkívánja a tudomásszerzéshez.

Végsősoron kérdésként merült fel, hogy a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződések teljesítésének és módosításának Közbeszerzési Hatóság által végzett ellenőrzéséről szóló 308/2015. (X. 27.) Korm. rendeletben (a továbbiakban: 308/2015. Korm. rendelet) meghatározott ellenőrzési határidő (90 nap) tulajdonképpen jogvesztőnek számít-e és annak lejártá megnyitja-e a szubjektív határidő kezdőnapját vagy sem. Ennek azért tulajdonítottak jelentőséget a kérelmezettek, mivel álláspontjuk szerint jócskán meghaladta az ellenőrzés határidejét a jogorvoslati eljárás kezdeményezése. Fel kell azonban hívni a figyelmet egy lényeges körülményre: a szerződés-ellenőrzési eljárás lefolytatásának idején irányadó (háttér)jogszabályként kellett figyelembe venni a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényt (a továbbiakban: Ket.), melynek 33. § (3) bekezdése számos esetet sorol, melyek nem számítanak bele az ügyintézési határidőbe: többek között ilyen a hiánypótlásra, illetve a tényállás tisztázásához szükséges adatok közlésére irányuló felhívástól az annak teljesítéséig terjedő idő, vagy a szakértői vélemény elkészültének a napja¹¹. Az ügyintézési határidőbe nem számítandó tételek „nettósítják” a 308/2015. Korm. rendelet szerinti határidőt, mely tekintettel az ellenőrzésben kibocsátott tényállástisztázó végzések kibocsátásától azok megválaszolásáig terjedő időtartamra, illetve a szakvélemény elkészültének idejére, megtartottnak minősült. A Döntőbizottság ezt a körülményt nem vizsgálta, tekintettel arra, hogy hatáskörrel nem rendelkezik a Hivatalbóli Kezdeményező eljárásainak törvényességi ellenőrzésére, de ehelyütt mindenképp kiemelendő ez a körülmény is. A Döntőbizottság kizárólag azt vizsgál-

hatta, hogy mikor történt meg a tényleges tudomásszerzés: és ezt 2017. június 9-ében határozta meg, mely a szakvélemény Hatósághoz történő megérkezésének napja volt - választ adva ezzel az elkészettséggel kapcsolatos vitás kérdésekre.

Ehelyütt érdemes kitérni arra, hogy a hatályos jogszabályi keretek között sem egyszerű annak eldöntése, hogy a szerződésben foglaltaktól eltérő teljesítést miként kell értékelni. Kétségtelen, hogy ennek alapvetően van egy klasszikus, tisztán polgári jogi vetülete, ahogy arra a felek helyesen fel is hívták a figyelmet a hatásköri kérdések kapcsán. Van azonban közbeszerzési jogi vetülete, melyet a Kbt. hatálybalépésével a jogalkotó igyekezett megragadni, kibogozni, és ezzel egyúttal azt a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt is marasztalhatóvá tenni.

Az egyik eset ezek közül, ha a szerződésszerű teljesítés elmaradását nem követi az ajánlatkérő igényérvényesítése - erről szól a Kbt. 142. § (2) bekezdése. Ez azonban tipikusan azokra az esetekre vonatkozik, amikor az ajánlatkérő az ajánlattevő szerződésszegéséről való tudomásszerzés után nem érvényesíti a szerződésből fakadó igényét. Elképzelhető azonban, hogy az objektív szerződésszegés (eltérő teljesítés) megléte esetén sem áll fenn az ajánlatkérőnek igényérvényesítési kötelezettsége: a késedelmes teljesítés esetére kikötött kötbér nem követelhető az ajánlattevőtől, ha arra azért került sor, mert az ajánlatkérő nem biztosította a leszállítandó áru átvételére a megfelelő területet - a jogosulti (ajánlatkérői) késedelem kizárja a kötelezetti késedelmet.¹² De ugyanígy kizárt olyan szerződésszegésből eredő kár érvényesítése, melyre nézve a Ptk. 6:142. §-a szerinti mentesülési okok beállnak. Úgy tűnik, hogy a Kbt. 142. § (2) bekezdése szerinti jogsértés esetén nem beszélhetünk klasszikus szerződésmódosításról, ugyanis a szerződésmódosítást megelőző akarategyezség hiányzik.

A másik eset a tényleges szerződésmódosítás esetköre, mely a Kbt.-be ütközhet, ha annak feltételei nem állnak fenn. Ez a megközelítés alapjaiban nem változott a Kbt. korábbi változataihoz képest, viszont a jelenleg hatályos Kbt. részletesebben kifejti azokat a lehetőségeket, amelyek fennállása esetén a szerződésmódosítás jogszerű,

¹⁰ Itt elsősorban a hétköznapi értelemben vett, a Hatósághoz történő tényleges megérkezésre kell gondolni, melyet az érkeztetés/iktatás dátuma csupán igazol - a tudomásszerzésnek nem feltétele az iratkezelési szabályok betartása.

¹¹ Ld. Ket. 33. § (3) bekezdését.

¹² Ld. Ptk. 6:156. § (2) bekezdését.

ahelyett, hogy kizárólag a tilalmazott esetkörre világítana rá, ahogy azt a régi Kbt. tette.

Nem ad azonban a Kbt. választ arra, hogy az igényérvényesítés elmaradásával, azaz az eltérő teljesítésbe való ajánlatkérői „belenyugvás”-sal egyúttal jóváhagyottnak tekinthető-e a „szerződésmódosítás”, utólagosan az akaratgyűség megállapítható-e. Amennyiben igen, úgy a határ elmosódik az ajánlatkérői igényérvényesítés elmaradása és a tényleges szerződésmódosítás (és annak potenciális jogszerűtlensége között) - többek között ennek elhatárolása is feladata a Hatóságnak, legalábbis a Döntőbizottság előtt kezdeményezett jogorvoslati eljárásokban, és az azt megelőző szerződésellenőrzési eljárásokban. Némi fogódzót nyújt, ha az eltérő teljesítést megelőzően a felek között volt kommunikáció, amelyből megállapítható, hogy az ajánlatkérő már azelőtt tudott az eltérő teljesítés valószínűségéről, hogy az bekövetkezett volna. Ha ekkor az ajánlatkérő nem tiltakozik az eltérő teljesítés ellen, majd azt a teljesítésigazolás kiállításával aztán jóvá is hagyja, akkor a jelenlegi - hatósági - álláspont szerint inkább beszélhetünk szerződésmódosításról, mint a 142. § (2) bekezdés szerinti jogsértésről, és a Kbt. szerződésmódosítási jogalapjainak vizsgálata az indokolt.

A tárgyi ügyben az ajánlatkérőt a teljesítés során a műszaki ellenőr reprezentálta, aki az építőipari kivitelezési tevékenységről szóló 191/2009. (IX. 15.) Korm. rendelet 16. § (2) bekezdése szerint „az építőipari kivitelezési tevékenység teljes folyamatában elősegíti és ellenőrzi a vonatkozó jogszabályok, hatósági előírások, szabványok, szerződések és a kivitelezési dokumentáció betartását”. A Hatóság álláspontja szerint a műszaki ellenőr feladata a közbeszerzési szerződéstől eltérő teljesítés észlelése, ennek során az ajánlattevő és ajánlatkérő figyelmének erre történő felhívása. Arra

utaló körülmény, hogy ezen feladatát ne látta volna el a teljesítés során, nem merült fel, ezért a hivatalbóli kezdeményező abból indult ki, hogy az ajánlatkérő - legalábbis áttételesen - észlelhette a szerződéstől eltérő, csökkentett műszaki tartalommal megvalósuló teljesítést, és ezzel együtt az eredeti szerződéses áron fizette ki az ajánlattevőt. Mindezt a Hatóság szerződésmódosításként értékelte. A jogorvoslati eljárásban egyébként megerősítést nyert, hogy a felek folytathattak tárgyalásokat az eltérő teljesítésről, mivel a szakvélemény hiányosságát vélték felfedezni abban, hogy az nem vette figyelembe, hogy az ajánlattevő az alapréteget „az AC22 aszfalttal teljesen egyenértékű mart aszfalttal kiváltotta”. Kiváltásról/helyettesítésről akkor beszélhetünk, ha az eredeti termék helyett mást építenek be - ennek tényét a felek nem tagadták, sőt megerősítették a jogorvoslati eljárás során, és a hivatalbóli kezdeményező is ekként vette figyelembe.¹³

A következő kardinális kérdés az, hogyha meg is valósult a szerződésszegés/ szerződésmódosítás, akkor a csökkentett műszaki tartalom jogszerűtlensége támadható-e, hiszen átalánydíjas szerződésről lévén szó, nem az számít, hogy milyen a szerződésben meghatározott mennyiségű építőanyagból, hanem egyáltalán megvalósult-e az elvárt eredmény: az átadott úttest ott volt, és évek óta használták. A felek álláspontja szerint ugyanis a költségvetési tételek utólagos tételes vizsgálata ellentétes a szerződés átalánydíjas jellegével. A hivatalbóli kezdeményező álláspontja szerint azonban elsősorban nem az volt a kérdés, hogy az egyes tételek abban a mennyiségben (annyi köbméter aszfaltból, annyi db/folyóméter szegélyből stb.) valósultak-e meg, mint amit az ajánlatkérő az árazatlan költségvetésben rögzített¹⁴. A kérdés az volt, hogy mi is az elvárt eredmény és ehhez képest mi valósult meg - ami alapvetően nem mennyiségi, hanem minőségi kérdés. Az ajánlatkérők

¹³ Tekintettel azonban arra, hogy teljes kétséget kizáróan nem lehetett kizárni, hogy az ajánlatkérő esetleg mégsem szerzett tudomást az eltérő teljesítésről, pl. azért, mert a műszaki ellenőrtől nem kapott teljes körű tájékoztatást a nem szerződésszerű teljesítésről, az alapvető jogsértésekre hivatkozást a Hivatalbóli Kezdeményező sem mellőzhette. Ugyanis, ha a szerződésmódosítás alapvető eleme, az akaratgyűzőség a Döntőbizottság szerint mégsem állna fent, akkor utóbb (elkésztés miatt) a felelős gazdálkodás alapvető követelményeinek megsértése (igényérvényesítés elmaradása a régi Kbt. szerint is levezethető a generálklauzulákból) érdemben már nem lenne hivatkozható. Ugyanezen megfontolásból került a többi alapvető sérelem is a jogorvoslati kezdeményezésbe.

¹⁴ Másodsorban azonban kérdés lett volna, ugyanis felveti az ajánlatkérő felelősségét a közbeszerzési eljárást megelőző előkészítés során tanúsított magatartását illetően. Ha kevesebb mennyiségű alapanyagból is megépíthető az elvárt eredmény, és feleolyan összegből is megvalósítható a szerződéses tartalom, akkor a nem megfelelő előkészítés miatt (túló mennyiségek és ezek beárazása az ajánlattevő által) sokkal jobban megterhelte a költségvetést, mint ami indokolt lett volna, és ami a felelős gazdálkodás alapjába belefért volna. Sajnos a fentiekben kifejtettek miatt ezek vizsgálatára nem került sor.

ezt meghatározhatják a szerződésükben utalva az általuk elvárt minőségi kritériumokra, szabványokra, stb., ezek hiányában azonban a Ptk. szolgáltatás minőségére vonatkozó rendelkezései adhatnak támpontot¹⁵. Ez utóbbi kritériumrendszer elég általános, ennél fogva bizonyos termékeknél nehezebben alkalmazható, és ez alapján a szolgáltatás meg nem felelő mivolta nehezebben is számon kérhető.

A Döntőbizottság is arra az álláspontra helyezkedett, hogy a szerződés, a műszaki leírás és az árazatlan költségvetés tételeinek vizsgálata elengedhetetlen ahhoz, hogy meg lehessen határozni, mi volt az ajánlatkérő által elvárt eredmény, és ezzel kell összevetni azt, ami megvalósult. Átánydíjjal kapcsolatban kiindulópont, hogy „ha a felek a vállalkozói díjat a szerződés megkötésekor végleges jelleggel - a vállalkozó előzetes kalkulációjának eredményeként - egy összegben, átánydíjra határozzák meg, a szerződés teljesítését követően a megállapított fix díjtól sem felfelé, sem lefelé nem lehet eltérni. A vállalkozót ilyen esetben megillető díj - a szerződés módosításának minősülő pótmunkavégzés esetétől eltekintve - a szerződésben kikötött díjjal egyezik meg, ezt az összeget a megrendelő az esetleg alacsonyabb költségekre hivatkozással sem csökkentheti, és a vállalkozó sem számíthatja hozzá a díjhoz a többletmunka költségvonzatát. Abban az esetben, ha a vállalkozó nem szerződészerűen teljesített, az elszámolás akként történhet, hogy az elmaradt munkarésszel kapcsolatos díjtételeket az átánydíjból levonásba kell helyezni, és a vállalkozó az átánydíj arányos részére tarthat igényt.”¹⁶

A Döntőbizottság tehát a kezdeményezésben megjelölt tételeket, mint a hivatalbóli kezdeményező véleménye szerint csökkentett/elmaradt műszaki tartalmat, egyenként¹⁷ megvizsgálta, annak megállapítása érdekében, hogy történt-e szerződéstől eltérő teljesítés, megvalósult-e vagy sem az elvárt eredmény. Számos esetben nem látta megalapozottnak a szerződéstől való eltérést, és ezekre tekintettel nem is állapított meg jogsértést. Azonban az aszfaltrétegek nem megfelelő (csekélyebb)

mennyiségben és egyúttal minőségben történő megvalósítása (vékonyabb kötő/kopórétegek hamarabb tönkremennek), az AC22-es aszfalttal egyenértékűnek nem tekinthető (más szemcseméretű, nehezebben tömöríthető, szabványok szerint önálló réteggként nem használható) mart aszfalttal történő helyettesítés, burkolati hézagok nem megfelelősége, árokprofilozás hiányosságai miatt megalapozottnak látta a kezdeményezést. A burkolati hézagok esetében kitért arra is a határozat, hogy mivel a szerződés csupán 1. osztályú minőségben való teljesítést várt el, a Ptk. szolgáltatás minőségére vonatkozó rendelkezések vizsgálata érdekében az útügyi előírások, mint támpontok figyelembe veendőek. Rámutatott arra is, hogy noha 3 év eltelt a teljesítéstől, a burkolati hézagok változása ennyi idő alatt nem megengedett¹⁸. Ebből arra lehet következtetni, hogy nem az idő múlása/elhasználódás miatt tértek el az értékek a szerződésben foglaltaktól, hanem azért, mert eredetileg sem szerződészerűen valósultak meg.

A fentiekre tekintettel tehát az elvárt eredmény nem valósult meg, így az eredeti szerződéses ellenértékre, az átánydíjra mint egészre az ajánlattevő sem tarthatott volna igényt, és a megvalósult csökkentett tartalmú szolgáltatással arányosan csökkentett díj járt volna. Tekintettel azonban arra, hogy az elvárt munkaeredménnyel nem volt arányos a kifizetett ellenszolgáltatás, megállapítható, hogy a gazdasági egyensúly a nyertes ajánlattevő javára billent, ami a régi Kbt. 132. § (1) bekezdés b) pontjába ütközik. A Döntőbizottság nem vizsgálta az eltérés mértékét, mert nem ettől függ a jogsértés megtörténte, a régi Kbt. 132. § (3) bekezdésének kiegészítőszempontként való figyelembe vétele nem volt szükséges. A jogsértés megállapítása mellett a felekkel szemben bírsággiszabásra került sor, mely a kiszabható mérték felső határát csaknem elérte. A Döntőbizottság súlyosnak ítélte a jogsértést, mivel a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányának indokolatlan megváltozása a Kbt. alapelveit és céljait sérti, valamint a közbeszerzési eljárásban közölt feltételek utólagos módosulása egyúttal azok relativizálásával jár.¹⁹

¹⁵ Ld. Ptk. 6:123. §

¹⁶ Ld. D.401/25/2017. sz. határozat 34. pontját

¹⁷ Valamennyi tétel ismertetésére terjedelmi korlátok miatt nem kerül sor, az érdeklődők ezeket a D.401/25/2017. sz. határozatban megtalálhatják.

¹⁸ Ld. D.401/25/2017. sz. határozat 45-48. pontját

¹⁹ Ld. D.401/25/2017. sz. határozat 59. pontját

Ugyanezen vizsgált költségvetési tételek vonatkozásában a Döntőbizottság nem állapította meg a régi Kbt. 132. § (1) bekezdés c) pontja szerinti jogsértést, mivel a felek új elemre nem terjesztették ki a szerződéses tartalmat, valamint nem vizsgálta az alpelvi jogsértések elkövetését sem, mivel tételes jogsértés megjelölése mellett a hivatalbóli kezdeményező többlettényállási elemet nem adott elő. A következőes döntőbizottsági gyakorlat szerint, ami a Legfelsőbb Bíróság Kfv.IV.37.197/2008/6. döntésén alapul, az alapelvek önmagukban csak akkor válhatnak a jogszerű eljárás fokmérőivé, ha valamely magatartás a tételes rendelkezések szerint nem ítéltető meg - jelen esetben azonban megítélhető volt a régi Kbt. 132. § (1) bekezdés b) pontja alapján.

A Döntőbizottság határozata a szerződéstől eltérő teljesítés értékelése szempontjából mérföldkőnek számít, mert nem klasszikus, könnyen megragadható, külön dokumentumba foglalt szerződésmódosításról beszélhetünk, hanem a teljesítés dokumentumaiból kirajzolódó, szakvélemény alapján rekonstruálható teljesítéstől történő eltérésről - mellyel szerződés-ellenőrzéseink során a mai napig gyakran találkozunk.

A felek a döntés ellen jogorvoslattal éltek, melynek eredményéről a cikksorozat következő részében számolunk be.

A közbeszerzési ajánlatok költségvetéseinek és ártáblázatainak bírálatához kapcsolódó jogi problémák III. rész

Legal problems related to the evaluation of budgets and price tables of public procurement offers - Part III.

Dr. Pfeffer Zsolt PhD, Felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó, Egyetemi adjunktus, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pénzügyi Jogi és Gazdasági Jogi Tanszék

DOI: 10.37371/KEP.2023.4.5

Címszavak: közbeszerzési eljárás, költségvetés és részletes ártáblázat, ajánlatok bírálata, szakmai ajánlat, ajánlati kötöttség

Keywords: public procurement procedure, detailed price table and budget, evaluation of tenders, professional tender, binding effect of a tender

Absztrakt

A közbeszerzési eljárásokban az ajánlati ár részletezésére, megbontására, a teljeskörűség ellenőrzésére, valamint egyes műszaki jellemzők rögzítésére külön ajánlati elemek szolgálhatnak. Az ajánlatkérők a közbeszerzési dokumentumok részeként bocsáthatják az ajánlattevők rendelkezésére az árazatlan költségvetéseket, valamint a részletes ártáblázatokat. Az ajánlattevők kötelezettsége, hogy az ajánlatkérő teljes beszerzési igényére megfelelő ajánlatot nyújtsanak be. A költségvetésekhez, valamint ártáblázatokhoz kapcsolódóan különböző hiányok, ellentmondások, számítási hibák merülhetnek fel, továbbá az ajánlati ár aránytalanul alacsony jellegét is vizsgálni szükséges. Az ajánlatkérőnek döntést kell hoznia a vonatkozó jogintézmények megfelelő alkalmazásáról, illetve az érvényességről, érvénytelenségről. A tanulmány e dokumentumok bírálatának főbb jogi kérdéseit tárgyalja, a vonatkozó magyar joggyakorlat alapulvételével.

Abstract

In public procurement procedures, separate bid elements can be used to detail and break down the bid price, check its completeness and record certain technical characteristics. The contracting authorities can provide tenderers with unpriced budgets and detailed price tables as part of public procurement documents. It is the tenderer's obligation to submit a suitable offer for the entire procurement requirement of the contracting authority. Various deficiencies, contradictions and calculation errors may arise from budgets and price tables and it is also necessary to examine the unreasonably low nature of the offer price. The contracting authority has to make a decision on the appropriate application of the relevant legal institutions, as well as on the validity and invalidity of the offers. The study discusses the main legal issues of these documents, based on the relevant Hungarian jurisprudence.

A 0 Ft-ra árazott tételek kérdései

Az ajánlattétel során az egyik fontos kiindulópont az, hogy az ajánlatot a teljes műszaki tartalomra kell megtenni. „A Döntőbizottság jogi álláspontja szerint az ajánlattevő abban az esetben tesz eleget a közbeszerzés tárgyára vonatkozó ajánlatadási kötelezettségének, ha az árazatlan költségvetésben meghatározott műszaki tartalmat ajánlata lefedi, attól nem tér el, az nem tartal-

maz sem kevesebbet, sem többet.”¹ Vagyis „Az ajánlatot valamennyi tétel beárazásával kellett megtenni, ajánlatkérő az árazott költségvetésben foglaltak teljesítésére köt szerződést a nyertes ajánlattevővel, annak teljesítését várhatja el. Átalányár megajánlása nem ad felmentést az ajánlattevők számára valamennyi költségvetési tétel beárazása alól. A költségvetés az a-

¹ A KDB D.501/9/2011. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 28.K.33.652/2011/6. számú ítéletét. Ld. még a KDB D.459/24/2013. számú határozatát.

jánlatkérő által elvárt műszaki tartalmat rögzíti, az általánjár ennek keretein belül teszi lehetővé az ajánlattevők számára az egyéni üzletpolitika érvényesítését.”² Továbbá „A közbeszerzés tárgyára vonatkozó ajánlat akkor tekinthető teljesnek, ha az kiterjed a teljes műszaki tartalomra, azaz a tételes költségvetés minden anyag és díjsora megfelelő ajánlati tartalommal kerül kitöltésre. Ez teszi lehetővé a konkrét ajánlatok összehasonlítását. Amennyiben az egyes ajánlattevők az egyes költségvetési tételekben megadott anyag- és díjtételeket szabadon értelmezik és egyik tételből áthelyezik a másik tételbe, vagy anyagárat számolnak el a díjtételnél, akkor az ajánlatok nem hasonlíthatók össze, nem ellenőrizhető a műszaki tartalom, sem az árképzés.”³ (Viszont „Az ajánlatok megfelelő összehasonlíthatóságát [...] nem zárja ki önmagában az a tény, hogy egy költségvetési tétel soron belül az ajánlattevő elkülönítetten szerepelteti-e a tevékenység ellátása során elégetett üzemanyag, energiahordozó, tisztítószer, kinyomtatott papír költségét, amennyiben az a feladat elvégzése során szükségszerűen felmerül.”)⁴ A műszaki tartalom és az ezek teljesítésével járó feladatok ajánlatkérői meghatározásából feladatellátási kötelezettsége keletkezik az ajánlattevőknek, így „Egy építési beruházás teljesítése ellentételezését nem matematikai szempontból kell kizárólag meghatározni. Attól függetlenül, hogy a '0' egy létező egész szám, egy anyag- és munkaköltséggel járó szolgáltatás teljesítésének ellenszolgáltatásának mennyiségeként nem szerepelhet, hanem ugyancsak valós és meghatározott árat kell megadniuk az ajánlattevőknek az ajánlatukban.”⁵

E fent említett követelmények érvényesülése kérdőjeleződik meg akkor, ha valamely ajánlattevő a kiadott költségvetésben (ártáblázatban) egy vagy több tételt nem áraz be, illetve a vonatkozó sor(ok)ban 0 Ft-os megajánlást szerepeltet. Fontos ugyanakkor az is – ahogyan arról korábban szó volt –, hogy „[ö]nmagában a 0.-Ft anyag- vagy díj költség-tétel feltüntetése nem feltétlenül azt jelenti, hogy hiányzik a teljeskörű

műszaki tartalomra tett vállalás, illetőleg ingyenes juttatás nyújtására tettek megajánlást.”⁶ Klasszikus hiba az, ha az ajánlattevő kitöltetlenül hagy bizonyos cellákat a táblázatban, vagyis bizonyos feladatok (szolgáltatások) teljesítésének ellenértékét az ajánlati ár részszempontra tett vállalás nem tartalmazza (az ajánlat ilyenkor a felolvasólapon megadott árnak megfelelő ajánlatot nem tartalmaz), az ajánlati kötöttség pedig mint a beszerzés tárgyára vonatkozó lényeges szerződéses feltételre áll be.⁷ Ennek megfelelően alapvető kérdés, hogy a bírálat során milyen eljárási cselekmények teljesíthetők, illetve teljesítendőek akkor, ha az ajánlatkérő 0 Ft-ra beárazott tétel(ek)e)t észlel a csatolt árazott költségvetésekben, ártáblázatokban.

A kiinduló pont tehát a beszerzési igény, így nem eredményez érvénytelenséget például az olyan tétel be nem árazása, amely csak eszközül szolgál a beszerzési igény kielégítésére. A KDB egyik döntésében az ajánlatkérői előírások alapján megállapította, hogy az ideiglenes építmények anyagköltsége beárazásának elmaradása nem érvénytelenségi ok, tekintettel egyrészt arra, hogy az előírások alapján az ideiglenes építmények (így a dúcok) visszakerülnek a kivitelező tulajdonába, másrészt arra, hogy az árképzésük úgy alakítható ki, hogy a számvitelileg leamortizált eszközök használatáért anyagdíjat nem számítanak fel, csupán munkadíjat (különösen akkor, ha az építőipari válság miatt „köztudott tény” az, hogy az ajánlattevők minél kisebb áron, minimális profittal kívánnak részt venni a közbeszerzési eljárásokban).⁸ Ugyancsak jogsértő volt az érvénytelenné nyilvánítás akkor, amikor az ajánlattevő olyan eszközöket (ideiglenes forgalomtechnikai eszközöket, táblákat, korlátokat) árazott 0 Ft-ra, amelyeket nem kellett megvásárolnia, és amelyek a beruházás teljesítését követően máshol is felhasználhatók, így helytálló volt csak a díjköltségek megadása. („A Döntőbizottság szerint akkor kell az árazott költségvetés elkészítésekor minden anyagmennyiséget beárazni, mikor

² A KDB D.351/16/2011. számú határozata.

³ A KDB D.60/10/2012. számú határozata.

⁴ A KDB D.473/12/2011. számú határozata. Így „[s]zakmai szempontból is helytálló, a gyakorlatnak megfelelő volt az ajánlattevő költségelése, az ajánlat sem formai, sem tartalmi szempontból nem volt hiányos.”

⁵ A KDB D.72/15/2012. számú határozata.

⁶ A KDB D.20/21/2021. számú határozata.

⁷ Ld. a KDB D.223/13/2021. számú határozatát.

⁸ A KDB D.376/14/2011. számú határozata.

az ténylegesen keletkezik, az véglegesen azon a helyen kerül felhasználásra.”⁹

Ismét kiindulópontként említhető, hogy „önmagában a 0 Ft megjelenése nem teszi a konkrét beszerzési eljárásban érvénytelenné az ajánlatot, ilyen tételes jogi tilalom” nincs.¹⁰ Ez azt jelenti, hogy árubeszerzések esetében is elképzelhető, hogy 0 Ft-ra áraz be bizonyos elemeket egy ajánlattevő. Így például egy esetben „az ártáblázatot akként készítette el az ajánlatkérő, hogy egy teljes/komplett informatikai eszköz alatt alábontásban felsorolta az eszköz összetevőit.” Egyes 0 Ft-ra árazott tételek esetében pedig elfogadta az ajánlatkérő azt a magyarázatot, hogy az ajánlattevő a gyártói képviselőktől, forgalmazóktól árajánlatot kért, és ezek a vállalkozások a komplex árpolitikájukra, az ajánlattevővel fennálló üzleti kapcsolatokra és árkedvezményekre tekintettel bizonyos termékeket ingyenesen ad át, így semmiféle költsége nem merül fel az ajánlattevőknek bizonyos tételekhez kapcsolódóan. Egyébként ilyen esetben a 0 Ft-os megajánlás üzleti titokká nyilvánítása sem kifogásolható, hiszen „Sem gazdasági, sem jogszabályi alapja nincs a kérelmező azon álláspontjának, hogy 0.- Ft-os megajánlás nem bír vagyoni értékkel függetlenül attól, hogy azt az ajánlatkérő nyilvánosságra hozta-e vagy sem. A Döntőbizottság álláspontja szerint a titokgazda jogosult eldönteni, hogy számára az adott tény, tájékoztatás, egyéb adat vagyoni értékkel bír.” Megjegyzendő, hogy ebben a jogorvoslati eljárásban a kérelmező a Kbt. 72. § (3) bekezdését jelölte meg megsértett jogszabályi rendelkezésként, viszont a KDB azt is megállapította, hogy valamennyi eszköz beárazásra került, nem merült fel az, hogy a kérelmező által kifogásolt árres hiányozna, az ajánlati ár nem volt aránytalanul alacsony sem a becsült értékhez, sem a többi ajánlati árhoz képest, így a megjelölt Kbt. 72. § (3) bekezdés alkalmazásának előfeltételeként meghatározható Kbt. 72. § (1) bekezdése sem sérült, ezen túlmenően a kérelmező is 1 Ft-os értéket tüntetett fel a saját ajánlatában az általa vitatott tételekre, és a KDB az 1 Ft és a 0 Ft közötti különbség hiányára is rámutatott.¹¹

Az is lényeges kérdés, hogy miképpen kezelendő egy önmagában lehetetlennek tűnő árazott tétel, 0 Ft-ra beárazottnak kell-e tekinteni? Egy esetben az ajánlattevő 20 Ft-ot rögzített egy költségvetési tételre a díj egységéhez kapcsolódóan. A KDB szerint azonban nem tekinthető egy ilyen árazás 0 Ft-tal egyenlőnek, tekintettel arra, hogy az ajánlatkérőnek nem volt előírása a díjkalkulációra, továbbá a nem megfelelő díj egységár miatt az ilyen tételsor műszaki tartalma sem vitatható, mivel e tételben egyértelműen meghatározásra került az ajánlatkérő által elvárt műszaki tartalom. Továbbá „A kirívóan alacsony ellenszolgáltatás vonatkozásában az ajánlat egésze, mint egység vonatkozásában vizsgálható csak a kirívóan alacsony ellenszolgáltatás, egyetlen kiragadott tétel ára esetében nem...”, így az aránytalanul alacsony árra vonatkozó indokoláskérés szüksége sem merült fel.¹²

A 0 Ft-ra árazott tételek esetében a kiindulópontot a Kbt. 71. § (8) bekezdése által a *hiánypótlás, valamint a felvilágosítás* körében megállapított határok képezik a bírálat során teljesítendő feladatok, lehetőségek terén. A hiánypótlás előírása, illetve felvilágosítás kérése az átalányáras kivitelezési szerződések költségvetéseihez (részletes árajánlataihoz) kapcsolódóan merülhet fel elsősorban mint a 0 Ft-ra beárazott tételek korrigálásának, egyértelműsítésének eszköze, tételes elszámolású, más tárgyú beszerzések esetében nehezebben valósítható meg a jogszabályi keretek megtartása, de ott sem kizárt.

Az átalánydíjas szerződések esetében, 0 Ft összegre árazott tételek kapcsán hiánypótlásnak, illetve felvilágosításkérésnek van helye, ennek keretében lehetőség van magyarázatot adni arra, hogy az ajánlattevő „[a]z ajánlati ár meghatározásakor az adott tételek műszaki ellenértékeként milyen értékkel kalkulált, illetve az ellenértéket mely költségvetési soron szerepeltette. Viszont nem kötelező felvilágosítást kérni, ha a 0 összegű ellenérték indoka egyértelmű például azért, mert a munka jellegéből adódóan az adott tételhez nem társul anyagköltség vagy díjköltség.” Ha tehát olyan tételek

⁹ A KDB D.42/19/2014. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Zalaegerszegi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 4.K.27.103/2014/4. számú ítéletét.

¹⁰ A Fővárosi Törvényszék 103.K.706.953/2020/7. számú ítélete [19].

¹¹ A KDB D.276/19/2020. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.706.953/2020/7. számú ítéletét.

¹² A KDB D.359/14/2011. számú határozata.

esetében szerepel 0 Ft az árazott költségvetésben az anyagköltség körében, ahol az fel sem merülhet, akkor az ajánlat jogszerűen fogadható el, így például, ha előzetesen elbontott járdalapokat használnak fel, vagy bontási, összegyűjtési, tárolási, elszállítási, megsemmisítési munkák esetében. Ilyen „[t]ételeknél értelemszerűen anyagköltséggel nem kellett számolni, viszont mindegyik tételnél az ajánlattevő díjköltséget számolt, tehát a költségvetési tétel sor összességében tartalmaz ellenértéket.”¹³

Az ajánlattevők egyes költségvetési hiányokat *nem korrigálhatnak úgy, hogy a teljes költségvetést átdolgozzák* oly módon, hogy átcsoportosítják („kigazdálkodják”) számos más sorból a beárazni elmulasztott tételek árát. Egy esetben az ajánlattevő nem töltötte ki és nem adta be az ajánlata részeként az egy adott munkarészre vonatkozó, 33 tételt tartalmazó költségvetést, e költségeket az eredetileg benyújtott szakmai ajánlat nem tartalmazta, így a megajánlott műszaki tartalom nem volt teljeskörű, az jelentős részben nem fedte le a teljes beszerzési tárgyat. Az ajánlatkérő hiánypótlási felhívást bocsátott ki, amelyet úgy teljesített az ajánlattevő, hogy a hiányzó költségvetés 33 tételét beárazta, és az eredeti szakmai ajánlatában beárazott 11 tételes költségvetési tábla tétel közül – több táblát érintően – összesen 22 költségvetési tételt csökkentett annak érdekében, hogy az értékelés alapjául szolgáló ajánlati ára ne változzon. A KDB szerint ez jogsértő volt, hiszen a Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontja kizárólag az árazott költségvetés csak valamely tételének, illetve egységárának módosítását teszi lehetővé, „[d]e jogszerűen nem lehetséges egy egész költségvetés utólagos beárazása, és a többi költségvetési tábla tételének olyan módosítása, még abban az esetben sem, ha az összességében nem eredményezi az ajánlati ár változását. Hiányzó szakmai ajánlat hiánypótlás keretében jogszerűen nem adható meg pótlólagosan, és a szakmai hiánypótlás nem sértheti az esélyegyenlőséget és a verseny tisztaságának alapelveit. A vizsgált esetben azonban jelentős hibában szenvedett a szakmai ajánlat, teljes munkarészre hiányzott az ajánlati vállalás, a hiánypótlás a kiadott árazatlan költségvetésnek nem pusztán valamely tételét érintette, hanem a nyertes ajánlattevő számos, már beárazott tételt módosított, és

egy teljes költségvetési táblát pótlólagosan árazott be, és egészítette ki azzal a szakmai ajánlatot.”¹⁴ (Ebben az esetben eredetileg szó szoros értelemben vett 0 Ft-ra beárazás nem történt, mivel nem is nyújtotta be az eredeti ajánlatban a hiányzó költségvetést, de az átárazásból következtetni lehet, hogy ezekre valóban 0 Ft-tal kalkulált, azokra árat eredetileg nem adott az ajánlattevő.) Az ajánlati ár egyébként sem változtatható, így egy másik esetben megállapítást nyert, hogy „[a]z ajánlatban nem szereplő föld és egyéb törmelék elszállításának hiánypótlás keretében történő beárazása és az ajánlati árba történő bekalkulálása a teljes (rész)ajánlati árat befolyásolná, amire azonban [a jogszabály] nem ad lehetőséget. Összegezve a fentieket a Döntőbizottság megállapította, hogy a vizsgált esetben az ajánlatban nem megadott műszaki tartalom és az ahhoz kapcsolódó költség hiánya olyan jelentős és nem egyedi részletkérdés, amelynek változása befolyásolja a teljes ajánlati árat és az ajánlattevők közötti verseny eredményét, továbbá az értékeléskor kialakuló sorrendet. Erre tekintettel jogszerűen hiánypótlás alkalmazására nem lett volna lehetősége ajánlatkérőnek.”¹⁵

A hiánypótlás (felvilágosítás) alkalmazhatósága kapcsán is kiindulópont a szakmai ajánlat és az ajánlati kötöttség kérdése. Egy esetben az ajánlattevő az ajánlata részeként csatolt a kitöltött ártáblázatot, azonban a „catering” munkalapján nem közölte a kilenc alapdíjra vonatkozó árát, az érintett cellákat kitöltetlenül hagyta. A KDB szerint a kitöltött ártáblázat képezte ebben az esetben a szakmai ajánlatot, „vagyis az ajánlati ár értékelési részszerzőpontok alábontásaként az egyes feladatok tényleges megvalósításáért fizetendő ellenértéket.” Az említett „[m]unkalap kilenc sorában közölt nettó ajánlati ár a beszerzés tárgyára vonatkozó lényeges szerződéses feltételt képezett, amellyel kapcsolatosan az ajánlattételi határidőben beállt a kérelmező ajánlati kötöttsége.” Ebből adódóan az „[a]jánlati ár részszerzőpontra értékelhető ajánlatot az ajánlattételi határidőre nem tartalmazott, ugyanis az 1.b. értékelési részszerzőpontra adott ajánlati árban kilenc lényeges tevékenység nem került árazásra. Ez az ajánlati hiba az ajánlattételi határidő lejártja után hiánypótlás vagy felvilágosításkérés keretében nem volt pótolható.” A

¹³ A KDB D.446/16/2013. számú határozata.

¹⁴ A KDB D.168/16/2020. számú határozata.

¹⁵ A KDB D.426/9/2012. számú határozata.

KDB megvizsgálta a Kbt. 71. § (8) bekezdés két pontjának alkalmazhatóságát – pontosabban az alkalmazhatóság kizártságát – is. Álláspontjuk szerint az *a*) pontban említett alapelvek sérelmével járna a hiánypótlás, mert az ajánlattevő az ajánlattételi határidőre nem nyújtotta be az ajánlatát teljes körűen az adott részszempontra (ezzel végül is a teljes ajánlati ár szempontra sem), az ajánlat tehát az értékeléshez a felolvasólapon megadott árnak megfelelő ajánlatot nem tartalmazott, felvilágosítás ellentmondás hiányában pedig nem volt kérhető. Az ajánlati hiba továbbá a *b*) pont alapján jelentős, nem egyedi részletkérdésre vonatkozott. Mivel az eljárás nem átalánydíjas szerződés megkötésére irányult, ezért a Kbt. 71. § (8) bekezdés *b*) pont utolsó fordulatainak alkalmazhatósága fel sem merülhetett. Ebből adódóan a Kbt. 73. § (1) bekezdés *e*) pontja alapján az ajánlat érvénytelennek minősült.¹⁶

Rendkívül lényeges azonban az is, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumokban határoz-e meg *különleges követelményeket* az árazás kapcsán vagy sem. Ahogyan arról korábban szó volt, jogsértő az, ha az ajánlatkérő „megdönthetetlen vélelmet” állít fel egy olyan előírással, amely szerint nem fogad el 0 Ft-os megajánlást az árazott költségvetés egyes során (sorain).¹⁷ Más megítélés alá esik az az eset ugyanakkor, ha az ajánlatkérő maga írja elő, hogy bizonyos tételeket 0 Ft-ra kell beárázni: ilyen esetben sem hiánypótlási felhívási, sem pedig felvilágosítás-kérelmi kötelezettség nem merül fel, és az érvénytelenné nyilvánításról sem kell döntenie. Ha viszont kétséges, hogy egy adott feladat – amelyre nem terjed ki az ajánlatkérő speciális előírása – anyagköltség nélkül is megvalósítható, akkor felvilágosításkérés alkalmazásával, a beérkezett ajánlattevői válaszok alapján lehet csak jogszerűen állást foglalni az érvényesség kérdésében.¹⁸

Ha az ajánlatkérő kiadja az árazatlan költségvetést, amelyben szerepel „anyag” és „díj” oszlop, akkor *konkrét előírás hiányában is be kell áraznia* az ajánlattevőknek, hiszen az ajánlatkérő „egyértelműen kifejezésre juttatta azon szándékát, hogy kéri tételenként az

anyag és díj bontását. Ebből következően ajánlattevők kötelesek költségvetésüket ezen bontásban ismertetni, hiszen ezáltal tesznek eleget a teljes műszaki tartalom beárázási kötelezettségüknek. Ajánlatkérő által sem volt vitatott annak ténye, hogy a kérelmező által megjelölt 5 költségvetési tétel egyértelműen anyagigénnyel járó tételek. Ebből következően mind az anyagdíj, mind az összesen anyagdíj tételek 0 értéket nem tartalmazhattak.”¹⁹ Ezen kívül nincs annak jelentősége, hogy az adott tételeket az ajánlattevő vagy az alvállalkozó fogja-e teljesíteni: „a tartalmilag kötött költségvetés kitöltését nem befolyásolhatja annak ténye, hogy az adott munkanemet ajánlattevő saját maga, vagy alvállalkozója végzi. Ajánlatkérő azért ilyen bontásban kéri az ajánlat megadását, mivel ismerni akarja az adott tétel anyag- és munkadíját is, mely köti az ajánlattevőket. Ebből következően ajánlattevőknek függetlenül attól, hogy ki fogja az adott munkát megvalósítani, vagy ki fogja az árut szállítani, anyag és díj bontásban kell megadnia tételeinek értékét.”²⁰ (Másképpen fogalmazva mindez akadályozná az összehasonlíthatóságot, hiszen az „Olyan ajánlati felhívás esetén, amely az egyösszegű ajánlati ár bontását anyag és díj elkülönülő megadásával várja el, nem engedhető meg olyan saját árképzési rendszer alkalmazása, amely az anyagköltséget a díjtételben kalkulálja.”)²¹

Az is felmerülhet, hogy *az ajánlattevő egy adott tétel árát nem az adott soron tünteti fel*, hanem egy másik tételnél veszi figyelembe oly módon, hogy hivatkozik kifejezetten azokra a tételekre, ahol azokat szerepeltette. Ilyen esetben nem állapítható meg, hogy ne tettek volna ajánlatot a teljes műszaki tartalomra, vagy hogy az ajánlati ár ne lenne teljes körű. Viszont az ajánlatkérői előírásoknak való megfelelés érdekében hiánypótlási felhívást kell kibocsátani annak érdekében, hogy a költségvetés az összevont tételek árának tételenkénti megbontásával megfeleljen az ajánlatkérő követelményeinek, figyelemmel arra is, hogy sem a műszaki tartalmat, sem az ajánlati árat nem módosítják ilyen esetben.²² Egy jogorvoslati eljárásban a KDB is úgy

¹⁶ A KDB D.223/13/2021. számú határozata.

¹⁷ A Kúria Kf.V.40.222/2020/7. számú közbenső ítélete.

¹⁸ Ld. KDB D.399/9/2017. számú határozatát.

¹⁹ A KDB D.550/13/2012. számú határozata.

²⁰ A KDB D.550/13/2012. számú határozata.

²¹ A Zalaegerszegi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 4.K.27.103/2014/4. számú ítélete.

²² Ld. a KDB D.359/14/2011. számú határozatát.

foglalt állást, hogy ha az ajánlattevő bizonytalan, hogy hol milyen költséget tüntessen fel (mert például az ajánlatkérő által használt fogalmak tartalma kétséges volt), és kiegészítő tájékoztatás kérésére már nincs mód, akkor az árazásra vonatkozó közléseket az ajánlatában megteheti az ellenőrizhetőség érdekében. „Amennyiben [az ajánlattevő] úgy ítélte meg, hogy a régészeti szakfelügyelet és a megfigyelés nem azonos, – de kiegészítő tájékoztatás kérésére módja már nincs –, és a régészeti megfigyelés ellenértékét eltérő soron árazza be, úgy ennek a tényét jeleznie kellett volna az ajánlatban az ajánlatkérő felé. Ennek hiányában az nem ellenőrizhető, hogy megfelelően, az ajánlatkérő által előírt műszaki tartalomra adta meg az ajánlatát, amely a fentiekben kifejtettek szerint az ajánlatok összehasonlításának az alapját képezi.”²³ Más esetben is lehetett volna jelentősége az ajánlattevői közléseknek: „A Döntőbizottság megállapította, hogy az [ajánlattevő] a dokumentáció fenti előírásai ellenére, sem az adott tételnél, sem az aktuális fejezet végén a költségvetésében nem tett olyan kiegészítéseket, jelöléseket, melyek alapján az ajánlatból megállapítható lenne a 0.-Ft-tal jelentkező anyagköltségek indoka, hogy az anyag és díj költségek szétválaszthatatlanok lennének.”²⁴ A máshol szerepeltetés akkor is elfogadható volt egy esetben, amikor az ajánlatkérő nem zárta ki a kiegészítő tájékoztatásban, hogy az ajánlattevők a költségvetést átszerkesszék, és a költségvetésben kiírt anyagokat más anyagokkal helyettesítsék. Az ajánlatkérő eredetileg azt írta elő az ácsmunkák keretében, hogy a faanyagokat gomba és rovarkártevők ellen kezelni kell. Ajánlattevő az ácsmunkák keretében kereskedelmi forgalomban kapható, előre kezelt faanyagokat ajánlott meg, vagyis a kezelést nem az építési beruházás helyszínén végzi el a kivitelező ilyen esetben. Az ajánlattevő e tételnél egyértelműen jelezte, hogy a vegyszerkezelés árát mely más tételknél vette figyelembe. A KDB a közbeszerzési

dokumentumokban és a kiegészítő tájékoztatásban megfogalmazott ajánlatkérői előírások alapján ezt a „költségelési megoldást” elfogadhatónak tartotta.²⁵ (Ezt a kezelést „okszerűen” külön beárazni nem kellett,²⁶ illetve „Azt az előírást, hogy a listán szereplő valamennyi tételt be kell árazni, értelemszerűen a kiírási feltételek rendszerében, a beszerzési tárgyhoz kapcsolódó költségvetés sajátosságaihoz igazodóan kell teljesíteni.”)²⁷

Összegezve a fentieket: ha az ajánlatkérő – hacsak kifejezetten másként nem rendelkezett a közbeszerzési dokumentumokban egyes tételek 0 Ft-ra történő árazása kapcsán – 0 Ft-ra árazott tételt észlel az ajánlatban, akkor a Kbt. 71. § (1)-(2) bekezdése szerint hiánypótlási felhívást kell kibocsátania, illetve felvilágosítást kell kérnie. Figyelembe kell vennie azonban a Kbt. 71. § (8) bekezdése által megszabott korlátokat. Vagyis, ha a 0 Ft-os megajánlások száma, illetve az ahhoz tartozó tételek jelentősége (például teljes szakág hiánya) olyan mértékű, hogy már nem valamely egyedileg meghatározható tétel vagy egységár hiányáról van szó, hanem ezeket meghaladó mértékű hibáról, az ajánlat egészét érintő általánosabb hiányról, akkor már a hiánypótlás szabályai nem alkalmazhatók, és az ajánlatot a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja alapján érvénytelenné kell nyilvánítani. Ugyanakkor a benyújtott hiánypótlás, felvilágosítás alapján sem állapítható meg automatikusan az ajánlat érvénytelensége vagy érvényessége, hiszen a kérdéses tételek nagyságrendje, értéke, jelentősége még mindig az érvénytelenség irányába mutathat. Viszont ha jelentéktelen, kisebb súlyú tételt érintettek, vagy az ajánlattevő az adott tétel 0-val jelölt „költségét” a munkadíjba vagy anyagköltségbe építette be, akkor mindez önmagában nem eredményez automatikus érvénytelenséget. A hiánypótlás, illetve a felvilágosítás elfogadhatósága tehát mindig az adott eset egyedi

²³ A KDB D.459/24/2013. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 12. K. 30.144/2014/25. számú ítéletét, ennek hatályban tartásáról pedig a Kúria, mint felülvizsgálati bíróság Kfv.II.38.020/2014/7. számú ítéletét.

²⁴ A KDB D.72/15/2012. számú határozata.

²⁵ Ld. a D.473/12/2011. számú határozatát. Ebben a döntésben foglalkoztak a kiadott szakági költségvetésben szereplő nyilvánvaló elírás kérdésével is. A kereset elutasításáról ld. a Budapest Környéki Törvényszék 4.K. 27.038/2011/9. számú ítéletét. Ennek helybenhagyásáról ld. a Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.27.196/2012/5. számú ítéletét.

²⁶ A Budapest Környéki Törvényszék 4.K.27.038/2011/9. számú ítélete.

²⁷ A Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.27.196/2012/5. számú ítélete.

sajátosságaitól függ.²⁸ Ezzel kapcsolatban megjegyzendő, hogy önmagában nem jogsértő az, ha az ajánlatkérő hiánypótlási felhívást bocsát ki (felvilágosítást kér), majd utóbb úgy foglal állást, hogy ezek elfogadása a Kbt. 71. § (8) bekezdésébe ütközne, hiszen e jogszabályhely sérelmét nem a hiánypótlási felhívás (felvilágosításkérés) kibocsátása, hanem az olyan hiánypótlás (felvilágosítás) elfogadása jelenti, amely már meghaladja az említett § által szabott határokat, arra is tekintettel, hogy nem lehet tudni, milyen tartalmú válasz kerül benyújtásra.²⁹

A számítási hiba javítása

A költségvetések, ártáblázatok kitöltése során az ajánlattevőknek különböző matematikai műveleteket (összeadás, szorzás stb.) kell elvégezniük az általuk meghatározandó, ún. alapadatokkal, amelyekhez kapcsolódóan felmerülhet a hibázás lehetősége. Ennek javítási lehetőségét biztosítja a Kbt. 71. § (11) bekezdése. Az e bekezdésben meghatározott szabályok megfelelő alkalmazása szintén lényeges, hiszen „Az ajánlatkérőnek tekintettel kell lenni arra, hogy az ellenszolgáltatás összegét helyesen tartalmazza az ajánlat, és majd a megkötésre kerülő szerződés is.”³⁰

A számítási hiba javítása körében elsődlegesen az *alapadat* és a *származtatott adat* fogalmát kell meghatározni, tekintettel arra, hogy a jogintézmény alkalmazhatóságának alapvető feltétele, hogy a „kijavított érték ne minősüljön alapadatnak.”³¹ Az alapadat nem változtatható, ennek ugyanis a számítási módszere nem meghatározott, ezt az ajánlattevők határozzák meg az árképzésre vonatkozó döntésüknek megfelelően (például egy egységárat). A számítási hiba a *származtatott adat* esetében merülhet fel: az árazott költségvetésekben, illetve részletes ártáblázatokban az alapadatokból matematikai műveletek (jellemzően összeadás, szorzás) út-

ján további adatokat – származtatott adatokat – kell képezni: az egységárat meg kell szorozni a megadott mennyiséggel, az így kapott szorzatokat össze kell adni stb. „A számítási hiba javítása tekintetében alapkövetelmény, hogy rendelkezésre álljanak az ajánlatban a matematikai művelet alapadatai. A számítási hiba mindig egy művelet eredményeként keletkezik, ami lehet szorzás, osztás, összeadás, kivonás, hatványozás, százalékszámítás, illetőleg más matematikai művelet. Azt is rögzíti a törvény, hogy az eljárás eredményére ki nem ható számítási hibát ajánlatkérő nem köteles javítani. E szabály alá a nyilvánvalóan lényegtelen számítási hibák tartozhatnak.”³² Számítási hiba egyébként nemcsak az ellenszolgáltatáshoz kapcsolódhat: „Az ajánlatkérő akkor is végezhet számítási hibajavítást az ajánlatban, ha a hiba nem az ellenértékben, hanem valamely – értékelésre kerülő – más mennyiségi adatban fordul elő. Az ajánlatkérőnek arra van lehetősége, hogy az ajánlatban szereplő alapadatok felhasználásával végezzen matematikai műveletet, az ajánlatban feltüntetett alapadatokat azonban nem változtathatja meg.”³³

Számítási hiba javítása keretében az ajánlati alap-egységek módosítására tehát nincs lehetőség, hiszen az ajánlaton módosítani nem lehet. „A Kbt. [...] kizárólag arra ad lehetőséget az ajánlatkérő számára, hogy amennyiben az ajánlatok bírálata során az ajánlatban nyilvánvaló számítási hibát észlel, annak javítását végezze el, mégpedig úgy, hogy a közbeszerzés tárgya elemeinek tételesen meghatározott értékeit (az alapadatokat) alapul véve számítsa ki az összesített ellenértéket, tehát számítási hiba miatti javításra akkor van lehetőség, ha az ajánlati ár több részelemből áll, a részelemek esetlegesen 2 mennyiség összeszorzásának (pl. darab \times ár) hibájából, vagy e részelemek összeadásának hibájából adódnak.”³⁴ Másképpen fogalmazva:

²⁸ A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója a hiánypótlás szabályairól (2021. július 5.); <https://www.kozbeszerzes.hu/kozbeszerzesek-az/magyar-jogi-hatter/a-kozbeszerzesi-hatosag-utmutatoi/kozbeszerzesi-hatosag-kereteben-mukodo-tanacs-utmutatoja-hianypotlas-szabalyairol---2021-07-05/> (2022. 11. 15.) Vö. a Kúria, mint felülvizsgálati bíróság Kfv.II.38.020/2014/7. számú ítéletével: „A 'nem jelentős' kitéltet nem az összeg nagysága és az ajánlati ár viszonylatában kell értelmezni.”

²⁹ Ld. pl. a KDB D.99/12/2019. számú vagy a D.325/12/2019. számú határozatát.

³⁰ A KDB D.264/18/2014. számú határozata.

³¹ A Legfelsőbb Bíróság Kfv.III.37.060/2008/8. számú ítélete.

³² A KDB D.264/18/2014. számú határozata.

³³ A Kbt. javaslati állapotához fűzött miniszteri indokolás.

³⁴ A KDB D.612/10/2007. számú határozata.

„A számítási hiba a Döntőbizottság megítélése szerint azt jelenti, hogy az adott ajánlattevő tévesen, hibásan számította ki az alapadatokból az összesített ellenértéket. Ebből az következik, hogy ajánlatkérő csak akkor eszközölhet javítást, ha az ajánlattevő a közbeszerzés tárgya elmeinek tételesen meghatározott értékeinek az összesítése során vétett hibát. Az ajánlatban előforduló számítási hibák közül a Kbt. [...] értelmében csak az alapadatok összesítése, az ellenérték kiszámítása során elkövetett számítási hiba javítható ki.”³⁵ A számítási hiba javításának „eszközlésére” csak az ajánlatkérő jogosult: „A Döntőbizottság mindenekelőtt rámutat arra, hogy az ajánlati kötöttség beálltára tekintettel kizárólag az ajánlatkérő eszközölheti a számítási hiba javítását, erre az érintett ajánlattevő nem jogosult.” Ebből adódóan jogsértő, ha az ajánlatkérő ilyen saját elhatározáson alapuló javítást elfogad, és engedi az elektronikus árlejtésben való részvételt. Mindezt utólag, az ajánlatkérő által elvégzett javítás sem orvosolhatja. „Az a tény, hogy az [ajánlattevő] végezte el az egyébként az ajánlatkérő által kizárólag elvégezhető számítási hiba javítását azt jelenti, hogy az ajánlatkérő a versenytársakkal szemben többlet eljárási jogosultságot biztosított az egyik ajánlattevő részére.”³⁶ (Ez a korábbi tételes jogi szabályozáson alapuló megközelítés a hatályos szabályozás tükrében úgy is értelmezhető, hogy technikailag az ajánlatkérő kezdeményezi az EKR-ben a javítást, és erre a kezdeményezésre reagálhat az ajánlattevő a javítás elvégzésével.)

Ezen túlmenően a számítási hiba jogintézményének alkalmazása szintén nem használható arra, hogy az ajánlatkérő hibás mennyiségi megadásából származó ajánlati hiányosságot küszöböljék ki vele: „Számítási hiba kijavításának jogintézménye nem szolgálhat alapul az ajánlatkérőnek arra, hogy a költségvetésben szereplő esetleges hibákat – az ajánlati kötöttség beállta után – ezen jogintézmény keretében javítsa ki.” Az ajánlatkérő így jogsértő módon járt el akkor, amikor számítási hibaként kezelte azt az esetet, amikor az ajánlattevő az ajánlatkérő elírását saját maga korigálta a kiadott árazatlan költségvetésben, miután a mennyiség egy soron tévesen szerepelt (betonacél szerelés körében

217,28 kg helyett 217,28 tonna került feltüntetésre). Az ajánlattevő a helyes mennyiséget árazta be, ezt fel is tüntette a költségvetésben. Az ajánlatkérő tájékoztatta az ajánlattevőket a hiba javításáról és az ennek megfelelő ajánlati árról. Mindez azonban nem minősült jogszerűnek, mivel „A Döntőbizottság álláspontja szerint jelen esetben a számítási hiba kijavításának előfeltételei sem álltak fenn. Jelen esetben alapadatnak a költségvetés egyes tételeinek az ellenértéke minősül. Az egyes tételek mennyisége alapadatnak nem minősül.”³⁷

Ahogy arról korábban szó volt, nem alkalmazható a számítási hiba akkor, ha az ajánlattevő az ajánlatkérő által kiadott költségvetést tartalmazó fájlban a képletet átírja, és ezáltal a program nem végzi el azt a műveletet, amelyet az ajánlatkérő előírása alapján el kellett volna végeznie, és mindez eltérő számértékeket eredményez. Ebben az esetben az ajánlattevők „[a] költségvetés elkészítésekor nem számítási hibát vétettek, ezért az ajánlatkérő a számítási hiba javítására vonatkozó jogintézményt annak alapfeltétele fennállásának hiányában alkalmazta, mellyel megsértette a Kbt. 71. § (11) bekezdését. A Döntőbizottság a fentiek alapján rámutat arra, hogy az ajánlatkérőnek az eljárást lezáró döntése során figyelemmel kell lennie a felhívás és a dokumentáció valamennyi előírásának ajánlattevők általi figyelembe vételére, így az árazott költségvetés elkészítésére vonatkozó követelmények ajánlattevők általi betartására is.”³⁸

Ha hiányoznak az alapadatokat tartalmazó dokumentumok az ajánlatból, és azok hiánypótlás alkalmazásával nem nyújthatók be, akkor a számítási hiba alkalmazása sem merülhet fel: „a költségvetés hiánya mint egész, egyben mindazoknak a műszaki, szakmai alapadatoknak a hiányát is jelentette, amelyből a megválasztott bírálati szempont szerinti egy adat elnyerhető lett volna. Függetlenül ezért attól, hogy az értékelés szempontja a legalacsonyabb összegű ellenszolgáltatás volt, amely lényegében a vállalkozói díjak összehasonlítását jelentette, az ajánlatban közölt adat mögül hiányzó összes alapadat, egyben azt jelentette, hogy az ajánlat olyan

³⁵ A KDB D.722/7/2010. számú határozata.

³⁶ A KDB D.510/16/2012. számú határozata.

³⁷ A KDB D.501/9/2011. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 28.K.33.652/2011/6. számú ítéletét.

³⁸ A KDB D.948/14/2016. számú határozata.

hibában szenved, ami [...] nem korrigálható.”³⁹ Más-
képpen fogalmazva, „A számítási hiba kijavítását ille-
tően [az ajánlattevő] a további számszaki vizsgálatot
sikerrel azért nem igényelheti, mert a hiánypótlás aka-
dálya következtében az ajánlatnak nem voltak meg
azok az alapadatai, amelyek az ajánlatkérő részéről a
számítási művelet elvégzését lehetővé tették volna.”⁴⁰

A számítási hiba javításához kapcsolódóan felmerülhet
az a kérdés is, hogy milyen dokumentumokat kell az
ajánlattevőnek benyújtania, fennáll-e például *egységes
szerkezetbe foglalási kötelezettség* vagy sem. Egy esetben az
ajánlatkérő hiánypótlásra szólította fel az ajánlattevőt,
mert az nem csatolta a .pdf formátumú, dátummal és
aláírással ellátott költségvetési példányokat, majd pedig
számítási hiba javítására szólította fel, és a javításra
vonatkozó felhívásában „pontosan meghatározta, hogy
mely költségvetési lapok mely munkalapjának mely
cellái tartalmaztak számítási hibás adatokat, és mi a
helyes érték, amelyre a javítást kérte.” Az ajánlattevő
benyújtotta a hiánypótlási felhívás alapján a kért
költségvetést, majd pedig benyújtotta ugyanazon a nap-
pon a javított felolvasólapot, a főösszesítőt és „azon
költségvetési lapokat csatolta teljes egészében (tehát
nem csak a javított munkalapokat), melyek az aján-
latkérő észlelése alapján számítási hibát tartalmaztak.”
Az ajánlatkérő közbenső döntéssel érvénytelenné nyil-
vánította az ajánlatot arra hivatkozással, hogy csupán
azokat a munkalapokat csatolta az ajánlattevő, ame-
lyeken módosításokat hajtott végre, pedig „a felhívása –
a dokumentációval összhangban – az árazott költség-
vetésre és nem annak egyes részeire vonatkozott, illetve
a kérelmező azáltal, hogy a hiánypótlásnak is eleget tett,
az ajánlatában az árazott költségvetés egyes részei *.pdf
formátumban és szerkeszthető formátumban, valamint
a felolvasólapon is két változatban, egymástól eltérő
tartalommal szerepel.” Az ajánlatkérő arra hivatkozott,
hogy „a többváltozatú (alternatív) ajánlat benyújtását
nem tette lehetővé, így további hiánypótlás elrendelés
lehetőségének hiánya okán az ajánlat a Kbt. 73. § (1)
bekezdés e) pontja alapján érvénytelen, mivel az nem
felelt meg a dokumentáció előírásainak.” A jogvita
lényege az volt, hogy elégségesnek volt-e tekinthető-e

az, hogy csupán a számítási hiba javításával érintett
költségvetési lapok benyújtására került sor? A KDB
szerint az ajánlattevő a hiánypótlás során helyesen járt
el, mert a hiánypótlási felhívásban az ajánlatkérő a teljes
költségvetés csatolását előírta, azt pedig teljesíteni
kellett az ajánlattevőnek (az alól felmentést nem kapott),
még akkor is, ha tudta, hogy azok számítási hibát
tartalmaznak. Miután a számítási hiba javítására vo-
natkozó dokumentumokat az ajánlattevő benyújtotta
(felolvasólap, főösszesítő, költségvetési lapok), az
ajánlatban nem volt ellentmondás. Így abban a kérdés-
ben kellett még állást foglalniuk, hogy miképpen kellett
értelmezni az ajánlatkérő felhívását, azaz, elvárt volt-e a
teljes javított költségvetés benyújtása vagy sem. A KDB
értelmezése szerint „valóban nem volt megállapítható,
miszerint az ajánlatkérő ténylegesen valamennyi költ-
ségvetési lap újbóli benyújtását várta el vagy csupán a
számítási hiba javításával érintett részeket, ugyanis nem
rendelkezett arról, hogy a teljes vagy egységes
szerkezetbe foglalás volt elvárás, ahogy azt a jog-
orvoslati eljárásban az ajánlatkérő állította.” Hozzá-
tették, hogy nem „volt egyértelmű, hogy az ajánlatkérő
valamennyi költségvetési lap benyújtását rendelte el,
még arra tekintettel sem, hogy a felhívásban az 'árazott
költségvetés javított példányának' benyújtását kérte.
Ugyanis az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumen-
tumokban nem határozta meg az 'árazott költségvetés'
fogalmát, ennek értelmében pedig nem volt kiolvasható
a közbeszerzési dokumentumokból – így a dokumen-
tációból sem – az, hogy a számítási hiba javítása
egységesen, kizárólag valamennyi költségvetési lap
újbóli benyújtásával teljesíthető.” Hivatkozták végül a
KDB D.156/12/2020. számú határozatát, amely
„szerint, amennyiben az ajánlatkérő nem jelöli meg
pontosan a pótlendő hiányt, a hiányossággal érintett
iratokat és nem hívja fel, nem határozza meg pontosan,
hogy mivel tudja az ajánlattevő orvosolni az adott
hiányosságot, az ajánlattevők nem tudják azt megfele-
lően teljesíteni. Az ajánlatkérő mulasztása pedig nem
eshet az ajánlattevők terhére és ebből következően az
ajánlat érvénytelenítésére nem kerülhet sor.”⁴¹

³⁹ A Fővárosi Ítéletábrla 3.Kf.27.099/2012/6. számú ítélete, valamint a Kúria, mint felülvizsgálati bíróság Kfv.III.37.699/2012/4. számú ítélete.

⁴⁰ A Fővárosi Ítéletábrla 3.Kf.27.099/2012/6. számú ítélete.

⁴¹ A KDB D.275/14/2021. számú határozata.

Végül említést kell tenni a számítási hiba javítása keretében arról, hogy miképpen kezelendő az az eset, ha a költségvetésben, a főösszesítőben a számok helyesen kerültek feltüntetésre, viszont a *felolvasólapon csak elírás folytán szerepel más összeg*. Ilyen esetben a számítási hiba nem alkalmazható, az ajánlattevő „ajánlatába becsatolt részletes ajánlatban ugyanis az egyes tételek alapján mind a nettó, mind a bruttó ár megfelelően kiszámításra került, ugyanakkor ajánlattevő a helyesen kiszámított összeget – elírás folytán – a nettó összeg vonatkozásában nem megfelelően tüntette fel a felolvasólapon. Az ilyen típusú elírás számítási hibának nem tekinthető. A Kbt. kogens szabályozásából következően a [számítási hiba] alkalmazására ugyanakkor csak az ott megjelölt feltételek fennállása esetén kerülhet sor.”⁴² Vagyis mivel nem matematikai művelethez kapcsolódó hibaként kezelendő az ilyen tévesztés, ezért a hiánypótlás (a felvilágosítás) szabályainak alkalmazhatósága merül fel, vizsgálva az eltérés jellegét, nagyságrendjét is. A kiindulópont az, hogy „A Döntőbizottság nem tud eltekinteni attól a tényről sem, hogy ajánlatkérő az egyösszegű ajánlati áron kívül kérte az ajánlati ár megbontását szolgáltatási elemenként, így ezen két adatnak azonos eredményt kellett jelölni, hiszen a felolvasólapon megjelölt adat a táblázat sorainak összegét eredményezi. Ebből következően a két dokumentum egymással összefügg, külön-külön nem kezelhető, így egyik dokumentum sem nevezhető fajsúlyosabbnak a másiknál.” Megállapították ezen túlmenően, hogy „a szolgáltatás részlemeinek ellenértékének megváltoztatása nem minősíthető nem jelentős hibának, valamint hogy az ajánlattevő „önkéntes hiánypótlása az ajánlati kötöttség sérelmével járt”, így jogszerű volt az érvénytelenné nyilvánító ajánlatkérői döntés.”⁴³ Ugyanakkor, ahogyan arról a hiánypótlásról szóló bekezdésekben részletesebben szó volt, a nem jelentős (például 10.000.- Ft nagyságrendű) eltérés egyedi részletkérdésre vonatkozó hibának tekinthető, a felolvasólapon sincs megkülönböztetett jelentősége, így nem lenne akadálya a felvilágosításkérésnek a Kbt. 71. § (8) bekezdése alapján

– az abban foglalt keretek megtartás esetén – ilyen esetben.⁴⁴

Záró, összegző gondolatok

Az árazott költségvetések, részletes ártáblázatok bírálatához kapcsolódóan számos jogkérdés merül fel, számos olyan tényállás említhető, amelyek helyes, jogszerű megítélése komoly kihívások elé állítja mind az ajánlatkérőket, mind pedig az ajánlattevőket, a jogszabályokban használt általános fogalmak, hiányzó értelmező rendelkezések pedig csak növelik a téves jogértelmezés esélyét. Ennek megfelelően szükséges összegezni a tárgyalta döntőbizottsági és bírósági döntések alapján a főbb kérdésköröket, jellemzőket.

a) Elsőként a *fogalmi kérdések* merülnek fel. A Kbt. – az üzleti titokká minősítésre és a hiánypótlás kereteire vonatkozó szabályokon kívül – mindössze az értelmező rendelkezések körében, a közbeszerzési dokumentumok egyik részlemeként említi a részletes ártáblázatokat, illetve az árazatlan költségvetéseket anélkül, hogy ezek tartalmát vagy elhatároló ismérveit meghatározná, az Épköz. pedig a közbeszerzési dokumentumok részeinek tételes felsorolása körében tesz róla említést a mellékletében. Az árazatlan költségvetésekre nézve az Épkiv.-ben található definíció, azonban ez nem közbeszerzési jogszabály. A vonatkozó joggyakorlat elsősorban abból indulhat ki, hogy milyen információk nyerhetők a táblázatokból: kizárólag az ajánlati ár megbontásához (részletezéséhez) szükséges adatok szerepelnek-e bennük, vagy hogy azokkal kell-e megtenni a teljes műszaki tartalomra vonatkozó ajánlatot. Ezen, az adott eljárás egyedi sajátosságaihoz igazodó ismérvek használhatók fel a meghatározáshoz, illetve elhatároló ismérvek leírásához. Nem kizárólag elméleti jelentősége van ezeknek a kérdéseknek, hanem egyedi jogviták megítélése kapcsán is hangsúlyosak lehetnek, így például a szakmai (műszaki) tartalom bírálata, az üzleti titokká minősítés vagy a 0 Ft-ra beárazott tételek jogszerűségének területén, hiszen döntő az, hogy pontosan mi ismerhető meg belőlük. Megjegyzendő, hogy a „költségvetés” kifejezés a pénzügyi jog más területein is

⁴² A KDB D.335/16/2009. számú határozata.

⁴³ A KDB D.536/10/2012. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 3.Kf.650.103/2013/5. számú ítéletét. („A felolvasólapon szereplő ajánlati ár összegének, és a szakmai ajánlat részét képező árrészletező táblázat összesített összegének azonosnak kellett volna lennie, mert a részletező dokumentum nem más, mint a felolvasólapon feltüntetett ajánlati ár tételes megbontása.”)

⁴⁴ A KDB D.58/14/2020. számú határozata.

megjelenik eltérő tartalommal (például az államháztartási jogban), a központi (állami) és a helyi önkormányzati gazdálkodás (működés) kapcsán. Tartalma szerint a költségvetés ezen a területen pedig nem más az Alkotmánybíróság megközelítése szerint, mint a „gazdálkodás éves terve”, „egyedi pénzügyi döntések sorozata.”⁴⁵

b) A megfelelő előkészítés, illetve az előkészítés keretében megvalósítandó döntések szintén felmerülnek a költségvetésekhez (ártáblázatokhoz) kapcsolódóan. Dönteni kell az ajánlatkérőnek például a struktúráról, a megfelelően pontos és összehasonlítható ajánlattételt lehetővé tevő tartalmi és formai követelményekről (ez azonban nem jelent „útmutatókészítési kötelezettséget”),⁴⁶ továbbá arról, hogy kíván-e az ellenőrzés körében önálló funkcióval rendelkező, formátumra vonatkozó követelményt előírni vagy sem. Az is rendkívül fontos, hogy a költségvetések (ártáblázatok) és a szakmai ajánlat között a megfelelő kapcsolatot megteremtse, e körben is egyértelmű, azonos módon értelmezhető előírásokat fogalmazzon meg. Az előkészítés egy másik lényegi eleme, hogy a költségvetéseket (ártáblázatok) megfelelő minőségben, hiánytalanul, adott esetben megfelelő képletekkel kell elkészíteni (legalábbis törekedni kell rá), hiszen ezáltal elkerülhetők a későbbi kiegészítő tájékoztatások, illetve a közbeszerzési dokumentumok módosításai. Bár megjegyzendő, hogy az még a szerencsésebb eset, ha a hiányosságokra, hibákra még az ajánlattételi határidő lejártát megelőzően, és nem pedig a bírálat, vagy éppen a megkötött szerződések teljesítése során derül fény. A gyakorlatban az is lényeges szempont, hogy ha a költségvetéseket külső, közbeszerzés tárgya szerinti szakmai szakértelemmel rendelkező bevont személy készíti el (például a tervező), akkor e személy mennyire együttműködő a közbeszerzési eljárás során, milyen minőségű dokumentumokat bocsát az ajánlatkérő rendelkezésére, mennyire tudja megfelelő módon, gyorsan és hatékonyan kezelni a kiegészítő tájékoztatásokat, illetve felmerült módosítási igényeket. Végül az előkészítés kapcsán megjegyezhető, hogy az ajánlatkérő nem tehet olyan előírást, amely későbbiekben a jogszerű

bírálati cselekmények teljesítését korlátozná, vagy éppen kizárná, így például jogellenesnek bizonyult azon ajánlatkérői kitétel egy esetben, amely kizárta a 0 Ft-ra beárazott költségvetési tételek elfogadását, tekintettel arra, hogy minden esetben egyedileg kell megvizsgálni, hogy annak mi lehet az oka, és hogy az korrigálható-e hiánypótlással, illetve felvilágosítással, vagy pedig nem. Az ajánlatkérőknek az ilyen „túlbiztosítás” jellegű követelményeket tehát kerülniük kell. Felmerülhet még az ajánlatkérők részéről, hogy egy-egy tételt egy adott összegre kérnek beárazni, ha azonban nincs ilyen különleges ajánlatkérői (vagy más jogszabályi) előírás, akkor „szabad árazási stratégia”⁴⁷ alkalmazható az ajánlattevők részéről, különösen átalánydíjas szerződések esetében.

c) A bírálat körében vizsgálni kell a hiánypótlás és a felvilágosításkérés határait, lehetőségeit. A Kbt. 71. § (8) bekezdésének alkalmazhatóságát a legváltozatosabb és legkülönfélébb történeti tényállások (hibák) teszik próbára, és számos esetben rendkívül nehéz feladat a jog helyes értelmezése. Mivel a bírálatához kapcsolódó jogsértések súlyosnak minősülnek a KDB joggyakorlatában⁴⁸ (hiszen hatással vannak az eljárás eredményére, az ajánlatok érvényességére, érvénytelenségére), ezért különös körültekintéssel kell az ajánlatkérőknek eljárniuk akkor, amikor arról döntenek, hogy biztosítanak-e egy hiány, tévesztés kapcsán lehetőséget a korrekcióra vagy sem. Olyan általános megfogalmazású jogszabályi rendelkezések tartalmát kell helyesen megállapítani, mint „nem jelentős, egyedi részletkérdésre vonatkozó hiba”, de tekintettel kell lenni az ajánlati kööttségre vonatkozó szabályokból fakadó tilalmakra is. A szakmai ajánlat (hiányos, nem megfelelő műszaki tartalom, biankó ajánlattétel), a 0 Ft-ra árazott tételek, a teljes mértékben vagy részlegesen hiányzó költségvetések (ártáblázatok) megítélése állítja jogi szempontból kockázatos kihívások elé az ajánlatkérőket. Ha helytelen döntést hoznak a legkörültekintőbb eljárás ellenére is (és jogorvoslati eljárásra kerül sor), akkor szembesülniük kell rendszerint a bírság jogkövetkezményével is. A 0 Ft-ra árazott tételekkel kapcsolatban a következő főbb sajátosságok említhetők meg: az

⁴⁵ Ld. a 4/2006. (II. 15.) AB határozatot.

⁴⁶ A Tatabányai Törvényszék, mint másodfokú bíróság 2.Kf.20.506/2013/4. számú ítélete. A megismételt eljárásról ld. a KDB D.827/5/2016. számú végzését.

⁴⁷ Ld. a KDB D.400/12/2022. számú határozatát.

⁴⁸ Ld. pl. a KDB D.288/23/2022. számú határozatát.

ajánlatkérőnek meg kell vizsgálni (hiánypótlás, felvilágosítás alkalmazásával) azt, hogy milyen okból kifolyólag szerepel egy vagy több tételnél 0 Ft-os érték, tekintettel arra, hogy önmagában nem tilos ilyen értékek megadása, és ezek nem vezetnek automatikusan az ajánlat érvénytelenségéhez. Az alapvető kiindulópontot az ajánlatkérő előírásai jelentik (mit, hogyan és hol kér beárazni, adott esetben milyen eltéréseket enged, illetve mit nem zár ki), e körben előírhatja azt is, hogy bizonyos tételekre 0 Ft-ot vagy egy adott összeget kér árként feltüntetni. Arra viszont nincs lehetősége, hogy olyan előírást tegyen, amely szerint semmiképpen nem fogadható el 0 Ft-ra történő beárazás, ahogy erről korábban említés történt. A fő kérdés az, hogy az ajánlat lefedi-e a teljes műszaki tartalmat, az ajánlati ár teljes körű-e, magában foglalja-e az összes szükséges tételt vagy sem, korrigálásra kizárólag a Kbt. 71. § (8) bekezdés a)-b) pontja szerint van lehetőség.

d) Az aránytalanul alacsony árra vonatkozó jogviták kiindulópontjai rendszerint a következők: fennállhat-e egyáltalán az ár aránytalanul alacsony jellege, ha pedig igen, akkor kért-e az ajánlatkérő indokolást vagy sem, indokoláskérés esetén pedig annak pontossága, részletessége képezheti vita tárgyát, tekintettel arra, hogy az ajánlattevőt olyan helyzetbe kell hozni, hogy a vállalására nézve objektív, részletes számításokkal és egyéb dokumentumokkal alátámasztott indokolást tudjon benyújtani. Ha a közbeszerzési eljárásban költségvetést (ártáblázatot) kell csatolni, akkor egyrészt az értékelésre kerülő ajánlati elem (az egyösszegű ajánlati ár) a kiindulópont, vagyis ha csak egyes költségvetési tételek esetében áll fenn aránytalanul alacsony jelleg, viszont az összár nem tekinthető ilyennek, akkor nem áll fenn jog-

szerű lehetőség indokoláskérésre. Másrészt mivel rendelkezésre áll árrészletezés, ezért az ajánlatkérőnek lehetősége van pontos tételek, munkanemek, költségek megjelölésére (kiválasztására), pontosan meg tudja határozni, hogy mely elemekre, szempontokra kéri az indokolást. Ha az elfogadhatóság kétséges, akkor pedig további, kiegészítő indokoláskérésnek van helye annak érdekében, hogy az ajánlatkérő megalapozott döntést tudjon hozni az érvényesség, illetve érvénytelenség körében. Ha az indokolás nem elfogadható, akkor az érvénytelenség részletes indokait meg kell adni (az ajánlatok elbírálásáról szóló összegezésben, vagy amennyiben közbelső döntést hoznak, akkor annak keretében), tekintettel arra, hogy utólag nem lehet kiegészíteni a megadott indokolást újabb okokkal.

e) Végül említést kell tenni a *számítási hiba* lehetőségéről, amely jogintézmény lehetőséget ad arra, hogy az elvétett matematikai műveletekből (összeadás, szorzás stb.) származó hibákat korrigálják. A költségvetésekben (ártáblázatokban) rendelkezésre álló ún. alapadatok (például egységárak) nem változtathatók az ajánlati kötöttségre vonatkozó szabályok alapján, viszont az azokból matematikai művelet alapján képzett ún. származtatott adatok már igen. Különösen fontos feltétel, hogy a felolvasólapon és a költségvetésekben (főösszesítőkön) ugyanazon helytelen értékek szerepeljenek, hiszen ha *eltérés van a két dokumentum között*, viszont számítási hiba egyébként nincs, akkor már a hiánypótlás, illetve a felvilágosításkérés szabályai – és annak Kbt. 71. § (8) bekezdése által szabott keretei – alkalmazandók. A joggyakorlatban felmerül időről időre az, hogy az ilyen eltérések – azok jellege, nagyságrendje – alapján orvosolhatók-e vagy sem.

STATISZTIKA

A KKV-szektor 2022. évi közbeszerzéseinek statisztikai elemzése főbb mutatók szerint

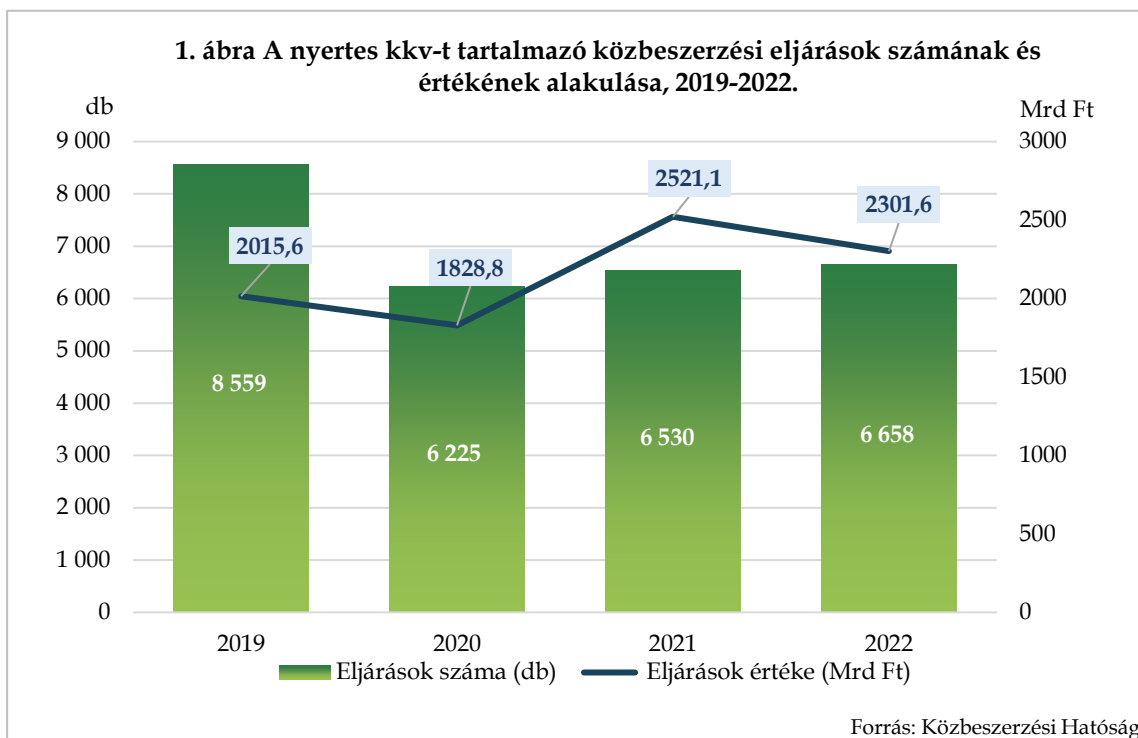
Rezső Orsolya, statisztikai elemző, Közbeszerzési Hatóság

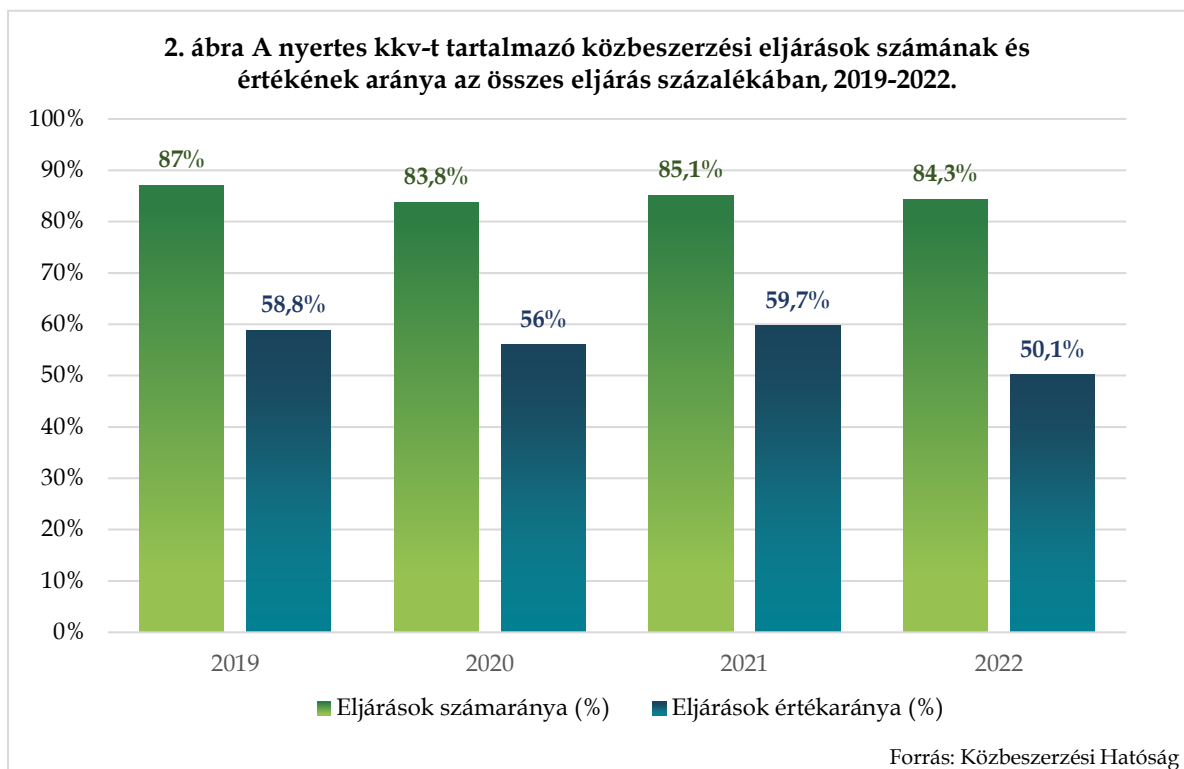
DOI: 10.37371/KEP.2023.4.6

Címszavak: közbeszerzési statisztika, eredményes közbeszerzési eljárás, értékarány, kis- és középvállalkozások, nyertes kkv, kkv-szektor

2022-ben az ajánlatkérők összesen 7894 db eredményes közbeszerzési eljárást folytattak le 4590,3 milliárd forint értékben, mely mindkét adat szempontjából növekedést jelent a 2021 évi megfelelő adathoz képest. Bár igaz, az eljárások száma minimálisan emelkedett, csupán 2,8 százalékkal, de a közbeszerzések összértékét tekintve nem csak a pandémia előtti, 2019-es évet haladta meg, hanem minden eddigi éves összértéket nagymértékben felülmúló rekordot jelentett: ez a 2021-es adatnál majdnem 10 százalékkal magasabb érték. Elmondható, hogy a kis- és középvállalkozások, azaz a kkv-szektor szerepe továbbra is jelentős maradt a közbeszerzési piacon, a nyertes kkv-t tartalmazó közbeszerzési eljárások főbb adataiból készült grafikonok az 1. ábrán

láthatóak. 2021-ben rekordösszeg, több, mint 2500 milliárd forint (2521,1 Mrd Ft) került 6530 db hazai közbeszerzési eljárás eredményeként a kkv szektorhoz, ezt a 2022-es összérték, a 2301,6 milliárd forint ugyan nem tudta meghaladni, de így is magasabb lett a pandémia évének és az azt megelőző összes év adatánál. A kkv nyertest tartalmazó közbeszerzési eljárások száma 2022-ben pedig tulajdonképpen stagnálást mutatott az előző évi számhoz viszonyítva, csupán 128 darabbal, 2 százalékkal növekedett 6530-ról 6658 darabra. Az alábbiaban a kkv szektor 2022. évi közbeszerzéseinek részletesebb elemzése olvasható a főbb statisztikai szempontok alapján.





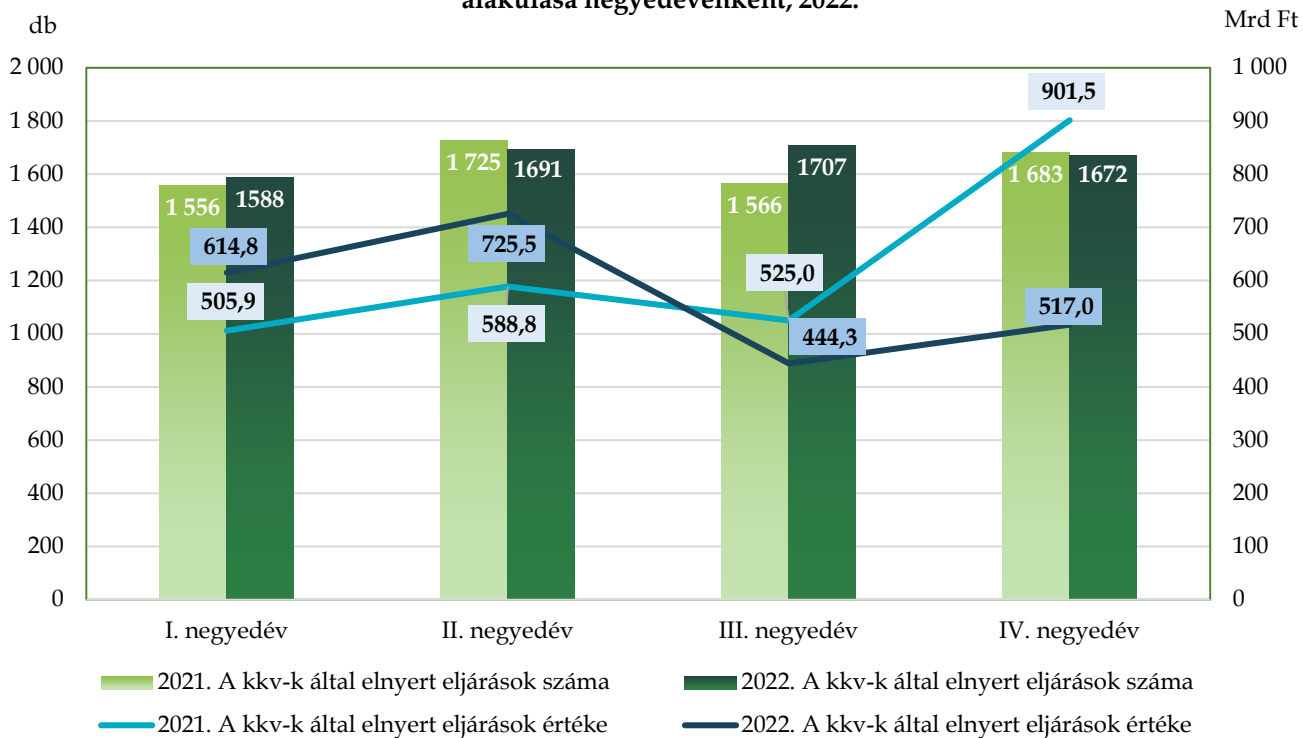
Ami a darabszám- és az értékarányokat illeti (lásd: 2. ábra), közérthetően fogalmazva azt jelenthetjük ki, hogy 2022-ben minden 100 eljárásból 84 darabot a kkv-k nyertek, ami közelítőleg hasonló arányt jelent a korábbi évekhez képest, valamint minden eredményesen elköltött 100 Ft-ból 50 Ft a kkv-khoz került, azaz a közbeszerzések összértékének a fele a kkv szektorhoz kapcsolódott.

A nyertes kkv-t tartalmazó eljárások számának és értékének negyedéves megoszlását vizsgálva, (3. ábra) szembevetve, hogy az eljárások számának eloszlása hasonlóan alakult 2021-ben és 2022-ben is, csupán 1-2 százalékos eltérés tapasztalható, kivéve a harmadik negyedévet, amikor is ellentétes előjelű változás következett be 2022-ben, mint 2021-ben és ekkor az eljárások

száma majdnem 10 százalékkal meghaladta az előző év azonos időszakára vonatkozó adatot.

Az értékek tekintetében már jobban szétnyíltak a grafikonok a két vizsgált évben, az egyes negyedévek között 15-25 százalékos különbségeket lehetett mérni, 2022. negyedik negyedévében pedig az előző év azonos időszakának kb. 60 százaléka esett vissza az összérték. Míg 2021-ben az összérték tendenciájában erőteljes emelkedést figyelhettünk meg, úgy, hogy a negyedik negyedévben a maximum érték majdnem kétszerese lett az első negyedévi minimumnak (180 %-a), addig 2022-ben az értékek trendvonala kissé lejtett, a második negyedévben érte el a maximumát és a harmadikban negyedévben vette fel a legkisebb értékét, ami körülbelül 60 százalékát tette csak ki a legmagasabb értéknek.

3. ábra A kkv-k által elnyert közbeszerzések számának (db) és értékének (Mrd Ft) alakulása negyedévenként, 2022.

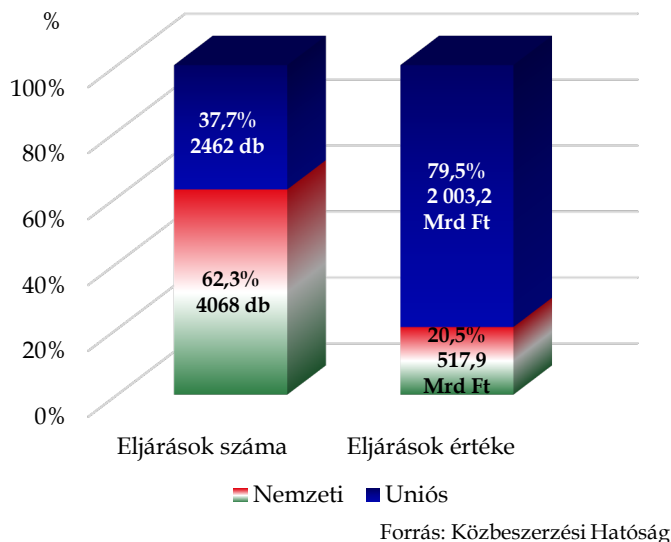


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

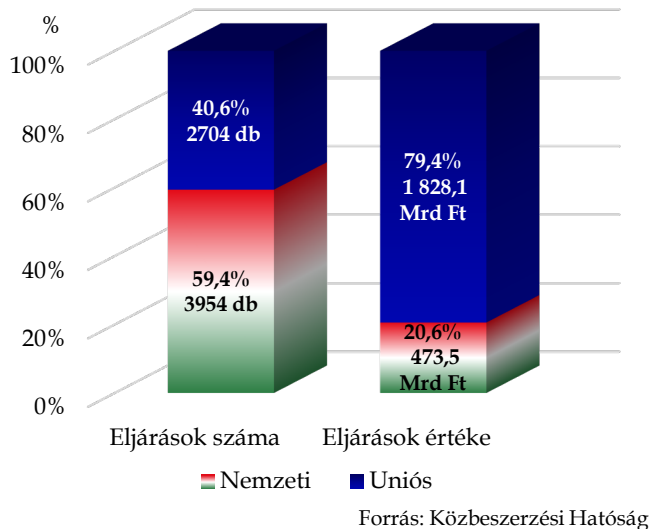
2021-ről 2022-re a nyertes kkv-t tartalmazó közbeszerzési eljárások számaránya pár százalékponttal eltolódott az uniós eljárásrendű közbeszerzések javára és így körülbelül 40%-60% lett az uniós-nemzeti hányados (ez az arány 2020-ban még szinte pontosan egyharmadkétharmad volt), emögött az uniós eljárásrendű kkv nyertest tartalmazó közbeszerzések számának 10 százalékos emelkedése áll. (Lásd: 4. ábra)

Amennyiben az eljárások értékének arányát vizsgáljuk, látható az 5. ábráról, hogy ebben az esetben jó közelítéssel 80%-20% arányt jelenít meg az uniós és a nemzeti eljárásrendű közbeszerzések hányadosa, ami szinte százalékpontra megegyezik a 2021. évre vonatkozó aránnyal, ez annak a következménye, hogy szinte pontosan megegyező mértékben változott a kkv nyertes közbeszerzési eljárások aránya a nemzeti eljárásrenden és az uniós eljárásrenden belül is (91%).

4. ábra A kkv-k által elnyert közbeszerzések számának és értékének megoszlása eljárásrendek szerint, 2021.



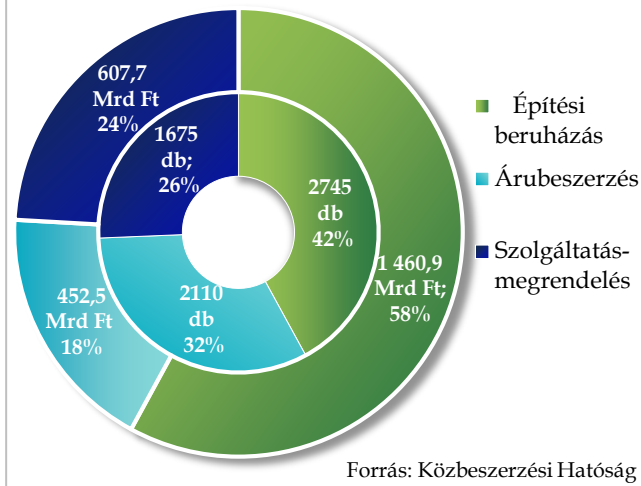
5. ábra A kkv-k által elnyert közbeszerzések számának és értékének megoszlása eljárásrendek szerint, 2022.



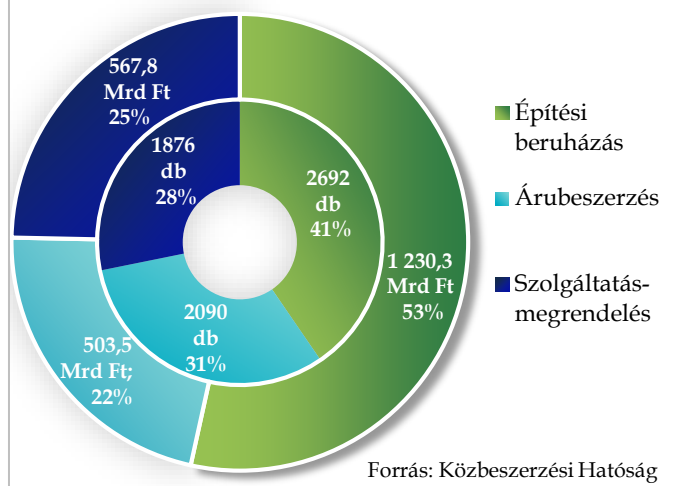
A kkv-k által elnyert közbeszerzési eljárásokat a beszerzés tárgya (építési beruházás, árubeszerzés, szolgáltatás-megrendelés) szerint vizsgálva megállapítható, hogy 2022-ben is az építési beruházás jelentette a legjelentősebb kategóriát, az ilyen tárgyú közbeszerzések a vizsgált eljárások számának 40 százalékát tették ki, értékének pedig több, mint a felét (53%). A nyertes kkv-kat tartalmazó közbeszerzések számának beszerzési tárgyak szerinti megoszlása 2022-ben szinte teljesen megegyezett a megelőző, azaz a 2021-es év arányaival, egy-két százalékpontnál kisebb eltéréseket tapasztalhatunk és egyben nagy hasonlóságot az összes közbeszerzési eljárás megoszlásához viszonyítva. Az érték-

arányokban nagyobb különbségeket lehetett felfedezni, mely jól látható a kördiagramokon is: a kkv-k által elnyert építési beruházások aránya majdnem 5 százalékponttal csökkent 2021-ről 2022-re, 16 százalékos volumencsökkenés mellett. Ugyanakkor viszont az árubeszerzések értékaránya 4 százalékponttal emelkedett 2022-ben az előző évhez viszonyítva, 50 milliárd forintos értéknövekményt realizálva. A szolgáltatás-megrendelések értékaránya pedig tulajdonképpen stagnálást mutatott. (Lásd: 6. és 7. ábra)

6. ábra A kkv-k által elnyert közbeszerzések számának és értékének megoszlása beszerzési tárgyak szerint, 2021.



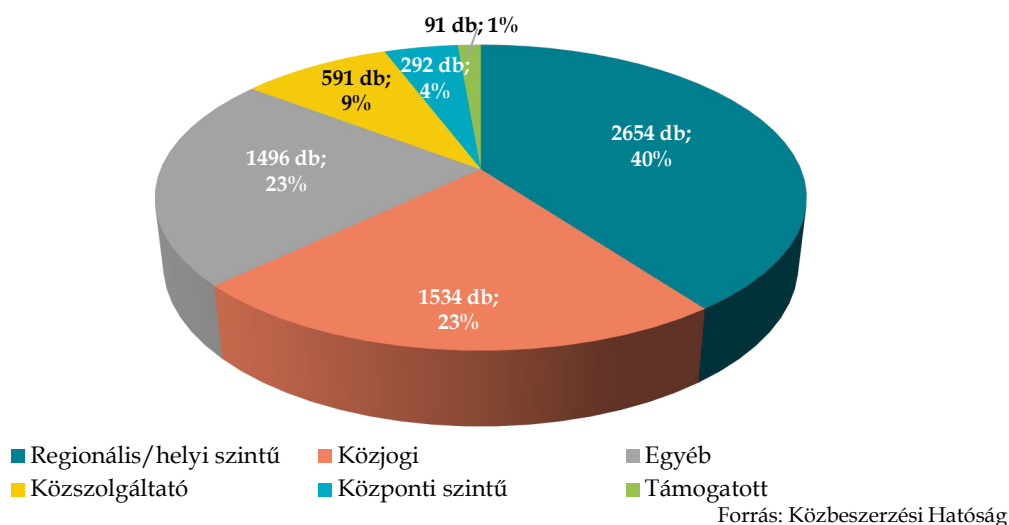
7. ábra A kkv-k által elnyert közbeszerzések számának és értékének megoszlása beszerzési tárgyak szerint, 2022.



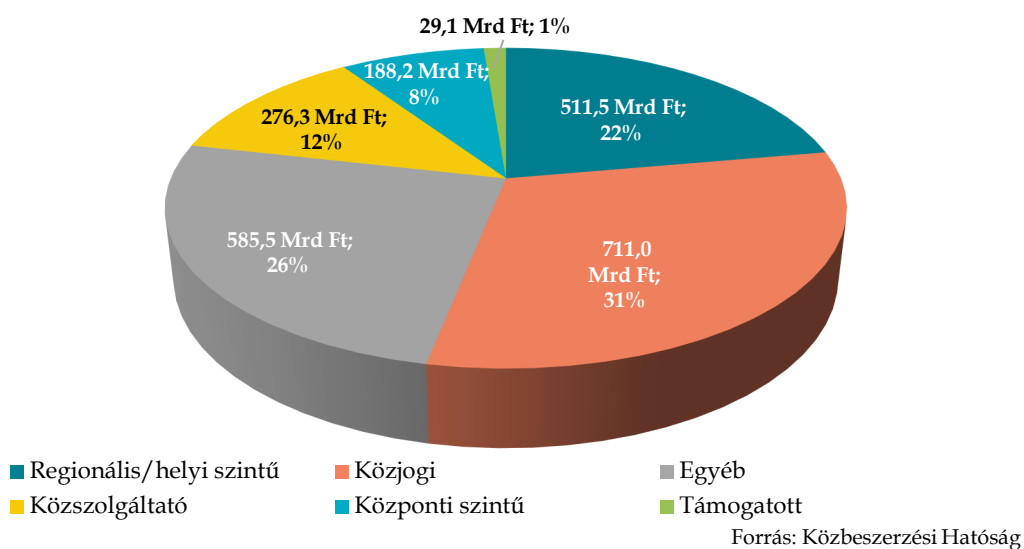
Az ajánlatkérők típusa szerint (regionális/helyi szintű-, központi szintű-, közjogi-, közszolgáltató, támogatott- és egyéb szervezetek) vizsgálva a nyertes kkv-t tartalmazó eljárásokat, azt figyelhetjük meg (8. ábra), hogy a legtöbb közbeszerzést, hasonlóan az elmúlt évekhez, 2022-ben is a regionális/helyi szintű ajánlatkérők bonyolították le, szám szerint 2654 darab eljárást, mely az eljárások számának 40 százalékát tette ki, ami szinte pontosan megegyezik az egy évvel korábbi arány-számmal. A többi ajánlatkérő szervezet esetében is elmondható, hogy a 2021. évi számarányokhoz képest csupán 1 százalékpont körüli eltéréseket lehetett tapasztalni. Csak a központi szintű- és a támogatott szervezetek közbeszerzéseinek száma csökkent le a szignifikáns mértékben, 2021-ről 2022-re, de úgy, hogy arányaiban ez nem okozott érdemi eltérést.

A kkv-k által elnyert közbeszerzési eljárások értékének megoszlásában viszont már nagyobb mértékű változások történtek 2021-ről 2022-re (9. ábra). A közjogi szervezetek által bonyolított eljárások értéke több, mint 30 százalékkal, ~300 milliárd forinttal csökkent és így az arányuk is mérséklődött 10 százalékponttal, de még így is a legjelentősebb kategóriát képezték az értékarányok szempontjából, több, mint 700 milliárd forinttal a kkv nyertest tartalmazó közbeszerzési eljárások összértékének közelítőleg harmada (31%) kapcsolódott ezekhez a szervezetekhez.. A közszolgáltató szervezetek értéke és súlya pedig, éppen ellenkezőleg, relevánsan emelkedett 185 százaléka az egy évvel korábbi értéknek, ami közelítőleg 6 százalékpontos növekedést jelentett az arányok szempontjából. A többi szervezethez kapcsolható közbeszerzések értékaránya nagyjából hasonlóan alakult az egy évvel korábbi megoszláshoz.

8. ábra A kkv-k által elnyert közbeszerzési eljárások számának (db) megoszlása az ajánlatkérők típusa szerint, 2022.



9. ábra A kkv-k által elnyert közbeszerzési eljárások értékének (Mrd Ft) megoszlása az ajánlatkérők típusa szerint, 2022.



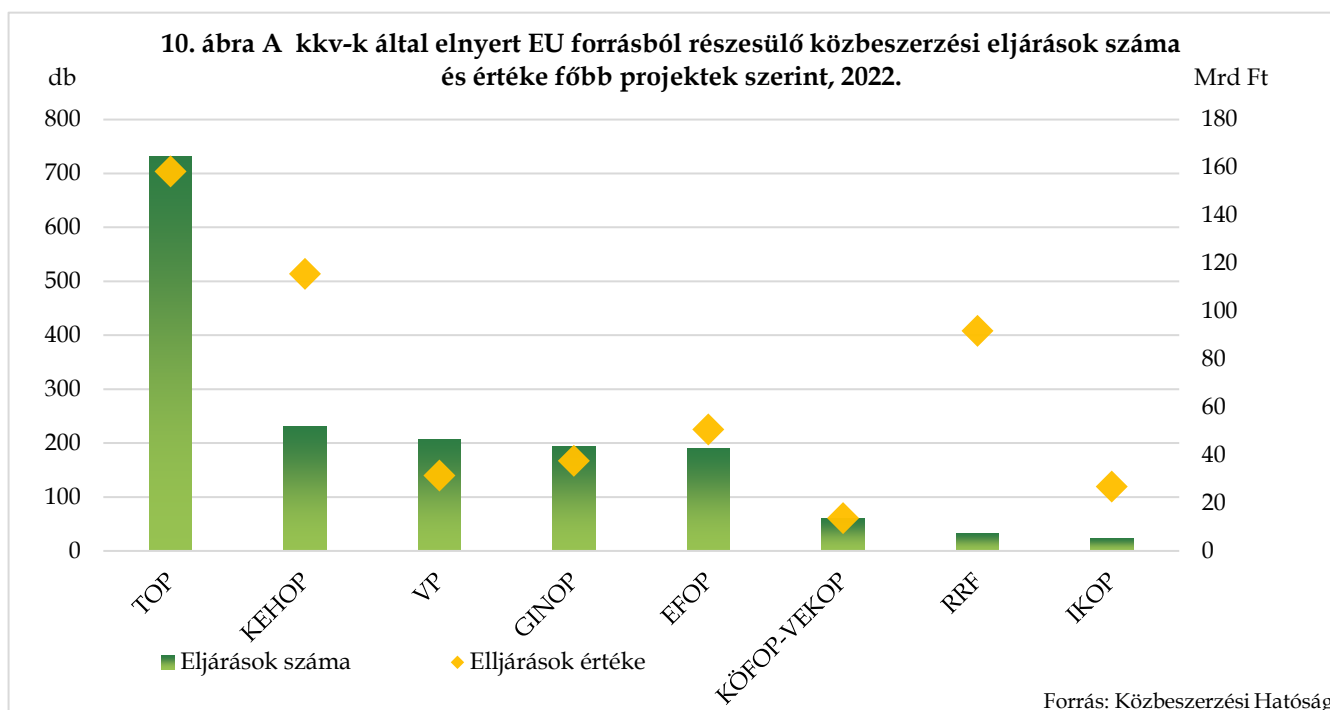
2022-ben a kkv-k által elnyert közbeszerzési eljárások megközelítőleg 30 százaléka részesült európai uniós forrásból, viszont az eljárások összértékét tekintve ez az arány, több, mint 37 százalék. Ez a fajta támogatás mindig valamilyen konkrét operatív programhoz/pro-

jekhez kapcsolódik.¹ A 10. ábrán a legjelentősebb projektek szerinti bontásban kerültek ábrázolásra a 2022. évben a kkv-k által elnyert EU-s támogatásokban részesült közbeszerzési eljárások főbb mutatói. (A kisebb darabszámú és/vagy értékű projektekhez

¹ Az erre vonatkozó adatok – amelyek az eredménytájékoztató hirdetményekben található „a beszerzés európai uniós alapokból finanszírozott projekttel és/vagy programmal kapcsolatos” mező alapján – azt mutatják, hogy a közbeszerzések összértékének mekkora részéhez kapcsolódott európai uniós forrás (az adatok tehát nem a közbeszerzési eljárásokban felhasznált európai uniós források támogatási intenzitását mutatják).

tartozó eljárásokat,² az egyszerre több programból is támogatást elnyerő közbeszerzéseket, valamint a konkrét projektet meg nem nevező de támogatásban részesülő közbeszerzéseket, azaz a korábbi «Egyéb» kategóriát nem jeleníti meg a grafikon.) A legtöbb európai uniós támogatásban részesült közbeszerzés, amely nyertes kkv-t tartalmazott, a Terület- és Településfejlesztési Operatív Programhoz (TOP) kapcsolódott, miközben az eljárások értékét tekintve is ez a program szerepelt az első helyen, hasonlóan, mint a korábbi években. Mintegy 150 Mrd Ft összértékben 732 db eljárás zajlott le a TOP program finanszírozásával, ez számértékben több, mint egyharmados hányadot (37%) képvisel a kkv-k által elnyert összes EU-s forrású közbeszerzésen belül, értékarányát tekintve pedig az eljárások összértékének közelítőleg ötöde (18,5%) kapcsolódott ehhez a programhoz. Az eljárások számát és értékét tekintve is a Környezeti és Energiahatékonysági Operatív Program (KEHOP) szerepelt a második helyen 231 darab, közelítőleg 115 milliárd forint összértékű közbeszerzéssel. A harmadik legtöbb uniós támogatást felhasználó kkv nyertes közbeszerzés a Vidékfejlesztési

Programhoz (VP) kapcsolódott, több, mint három és félszeresére nőtt ezeknek az eljárásoknak a száma az előző évi adathoz képest, bár igaz, az egy eljárásra jutó érték szempontjából az utolsó helyre kerültek. 2021-ben a Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszközből (Recovery and Resilience Facility: RRF) finanszírozott kkv nyertes közbeszerzések még nem képviseltek számottevő hányadot, de 2022-ben már 33 darab ilyen eljárás zajlott le közelítőleg 100 milliárd forint összértékben (91,8 Mrd Ft), így ezeknek az eljárásoknak lett a legmagasabb a fajlagos értéke, egy eljárásra 2,8 milliárd forint jutott. (2021-ben az IKOP: Integrált Közlekedésfejlesztési Operatív Programhoz kötődtek a legnagyobb értékű közbeszerzések.) A Közigazgatás- és Közszolgáltatás- Fejlesztési Operatív Program (KÖFOP) és a Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Program (VEKOP) az esetek többségében együttesen finanszíroz egy-egy közbeszerzési eljárást, így együtt kerültek elszámolásra: 2022-ben 60 db kkv nyertes közbeszerzés kapcsolódott hozzájuk 13,7 milliárd forint értékben, ami az utolsó helyet jelentette az összérték tekintetében a vizsgált projektek körében.

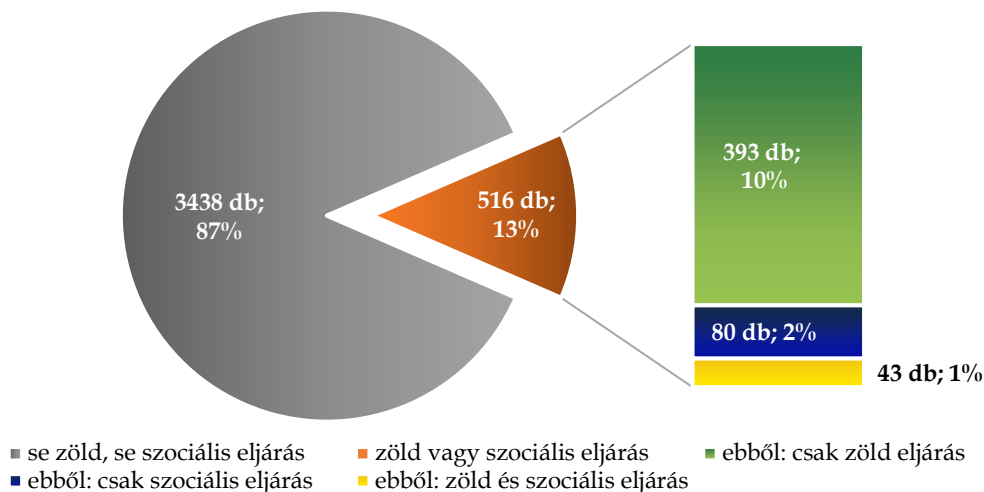


² Például.: a Rászoruló Személyeket Támogató Operatív Program (RSZTOP), a Belső Biztonsági Alap Programjai (BBA), az Interregionális Együttműködési Programok (INTERREG), a Magyar Halmazgáldokási Operatív Program (MAHOP), Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz (CEF), Európai Unió környezetvédelmi, természetvédelmi, éghajlat-politikai projekteket támogató pénzügyi eszköze (LIFE), Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap (MMIA), Digitális Megújulás Operatív Program (DIMOP).

A jogszabályi környezet a 2012. évtől teszi lehetővé az értékelési és egyéb követelményként a környezetvédelmi (zöld), illetve a szociális szempontokat tartalmazó adatok gyűjtését, amelyre viszont csak a nemzeti eljárásrendben nyílik lehetőség, ugyanis az uniós értékhatárt elérő vagy meghaladó eljárások hirdetményeiből még nem nyerhetőek ki ilyen jellegű információk a hirdetményminták sajátosságai miatt. Amíg 2020-ról 2021-re a nyertes kkv-t tartalmazó zöld, és/vagy szociális eljárások főbb mutatói, tehát mind a számuk, mind az értékük növekvő tendenciát mutatott, addig 2021-ről 2022-re kis mértékben ugyan, de volumenben csökkentek az adatok, a szám-, és érték-

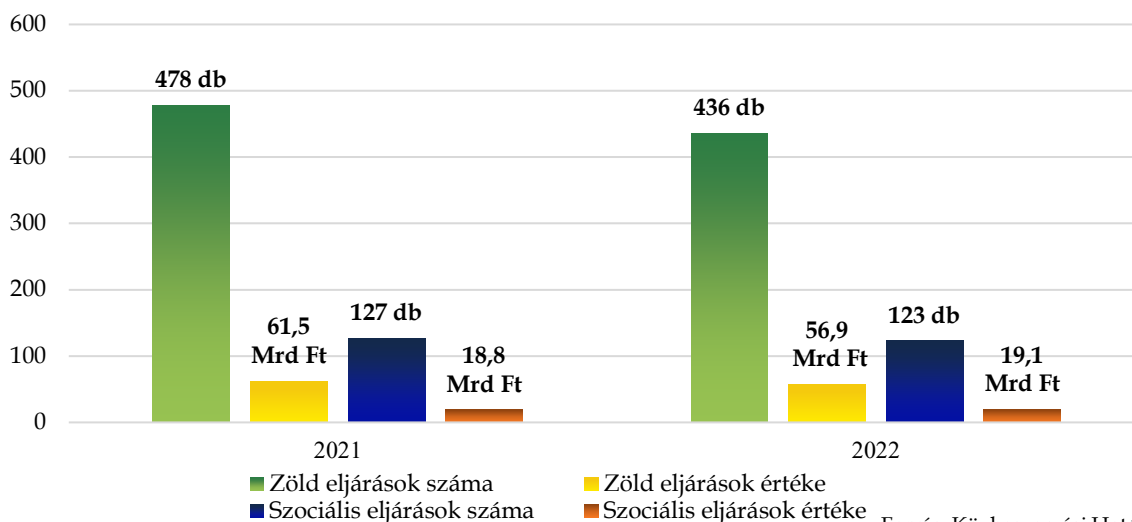
arányok viszont inkább stagnálást mutattak mind a zöld, mind a szociális szempontú eljárások esetében. 2022-ben a nemzeti eljárásrendű kkv-k által elnyert közbeszerzések 11 százaléka tartalmazott környezetvédelmi szempontokat és 3 százaléka szociális szempontokat, 1 százaléka pedig mindkét fajta értékelési szempontot figyelembe vette a közbeszerzéseik során (lásd 11. ábra). Az eljárások értékére vonatkozóan a kkv nyertes zöld közbeszerzések esetében 12 százalékot tett ki az arány a nemzeti eljárásrenden belül, míg a szociális közbeszerzések tekintetében ez a hányados 4 százalékos volt.

11. ábra A kkv nyertes eljárások közül a zöld és/vagy szociális szempontokat tartalmazó eljárások számának megoszlása a nemzeti eljárásrendben, 2022.



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

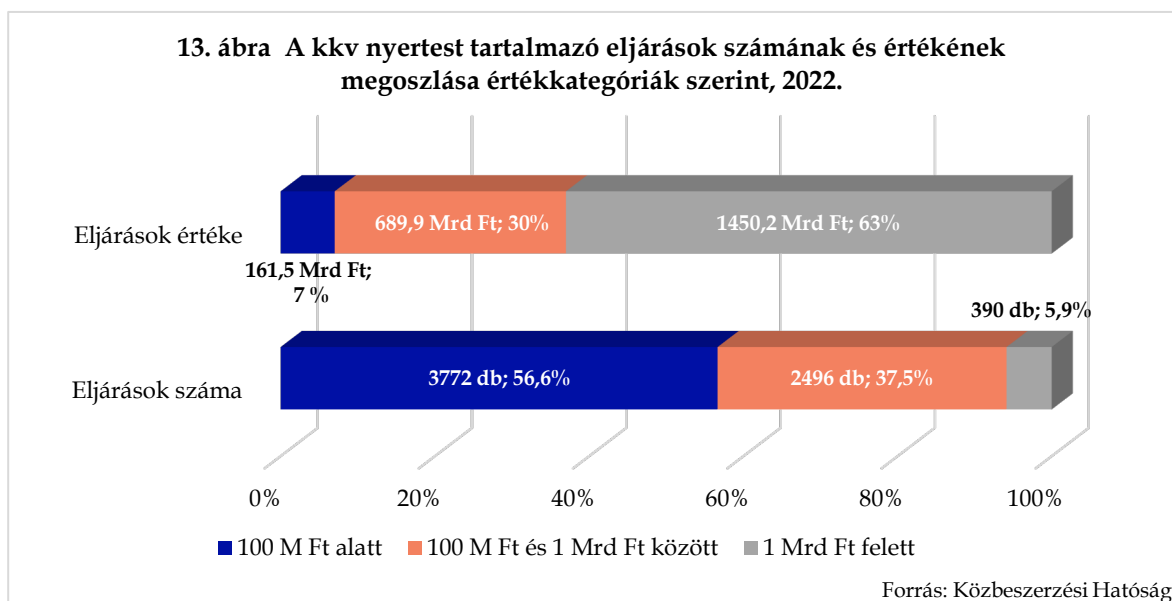
12. ábra A kkv-k által elnyert zöld, szociális eljárások száma (db) és értéke (Mrd Ft), 2021.-2022.



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A 13. ábra a nyertes kkv-khoz köthető eljárások megoszlását mutatja érték kategóriák szerint. Látható, hogy túlnyomó többségben kisebb értékű közbeszerzéseket nyertek el a kkv-k 2022-ben, 3772 darab 100 millió forint alatti összértékű eljárás több mint a felét, 56,6 százalékát teszi ki a nyertes kkv-t tartalmazó eljárásoknak. A kkv-k 2496 darab 100 millió és 1 milliárd forint közé eső összértékű eljárásban szerepeltek nyertesként, ami az összes ilyen eljárás több, mint harmadát, 37,5 százalékát jelentette. Az 1 milliárd forint feletti összértékű eljárások között mindösszesen 390 darab

olyan közbeszerzés volt, amit a kkv-k nyertek el, ez kb. 6 százalékát tette csak ki az összes kkv-khoz köthető eljárásnak. Az eljárások értékét vizsgálva azonban, éppen fordított helyzet tapasztalható. A nagyértékű, 1 milliárd forintot meghaladó közbeszerzések a kkv-s eljárások összértékének több, mint 60 százalékát alkották, a közepes értékű, 100 millió és 1 milliárd forint közötti eljárások az összérték közel harmadát, 30 százalékot tették ki, és a legkisebb értékű közbeszerzések az összértéknek csupán 7%-át képezték.



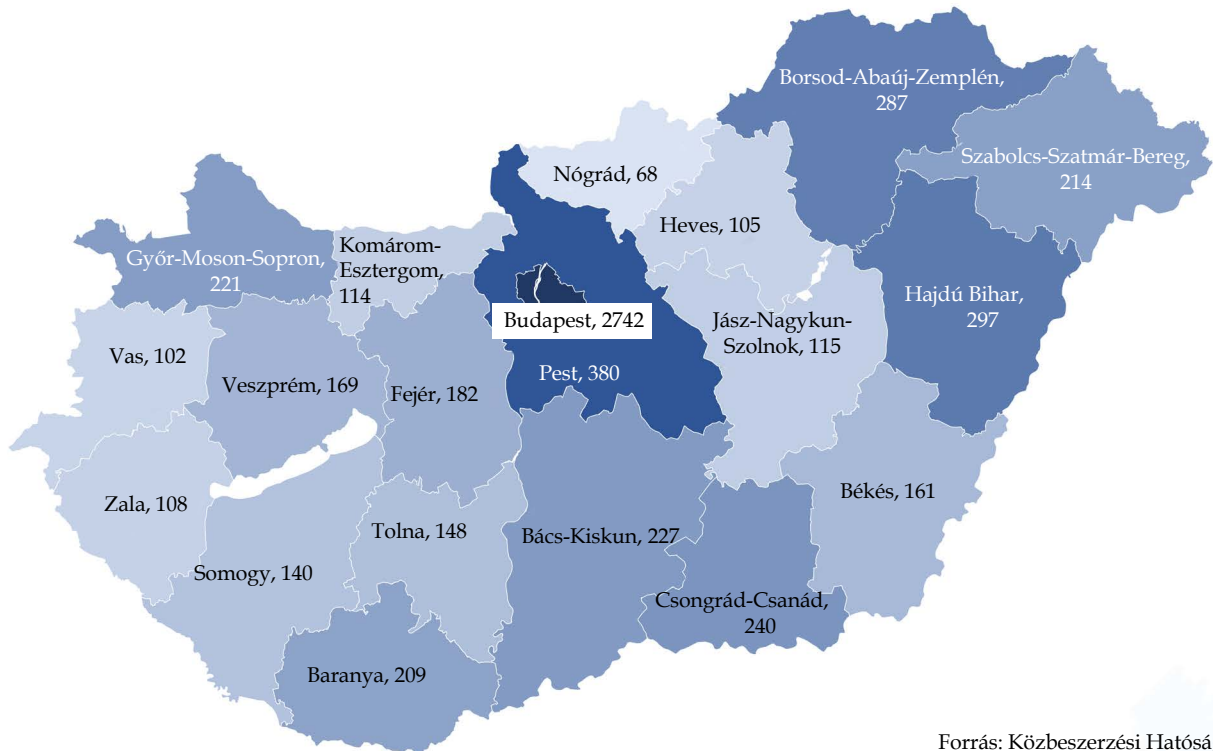
2022-ben a kkv-k által elnyert közbeszerzési eljárások az ajánlatkérők vármegyéje szerinti területi megoszlását mutatja a 14. és 15. ábra térképe³ (Itt meg kell jegyezni, hogy az eljárások teljesítésének helye nem minden esetben egyezik meg az ajánlatkérők régiójával.) Akár az eljárások számának, akár értékének megoszlását vizsgáljuk, mindkét esetben Budapest egyeduralgoló szerepe érvényesül, az adatokból ugyanis az következik, hogy a kkv nyertes eljárások 44 százalékát budapesti székhelyű ajánlatkérők bonyolították le 2022-ben. Pest vármegyével együtt Budapest lefedte a kkv nyertes eljárásoknak pontosan a felét, a többi vármegyében a számarány viszont 5 százalék alatt maradt. A kkv nyertes eljárások értékének megoszlását vizsgálva még dominánsabb szerephez jutott Budapest, az eljárások összértékének közel kétharmada (65,4%) buda-

pesti ajánlatkérőkhöz kapcsolódott, Pest régiójával együtt ez a hányad megközelítette a 70 százalékot, míg a többi vármegye értékaránya 4 százalékot sem érte el. Szembetűnőek a két térkép hasonló színárnyalatai.

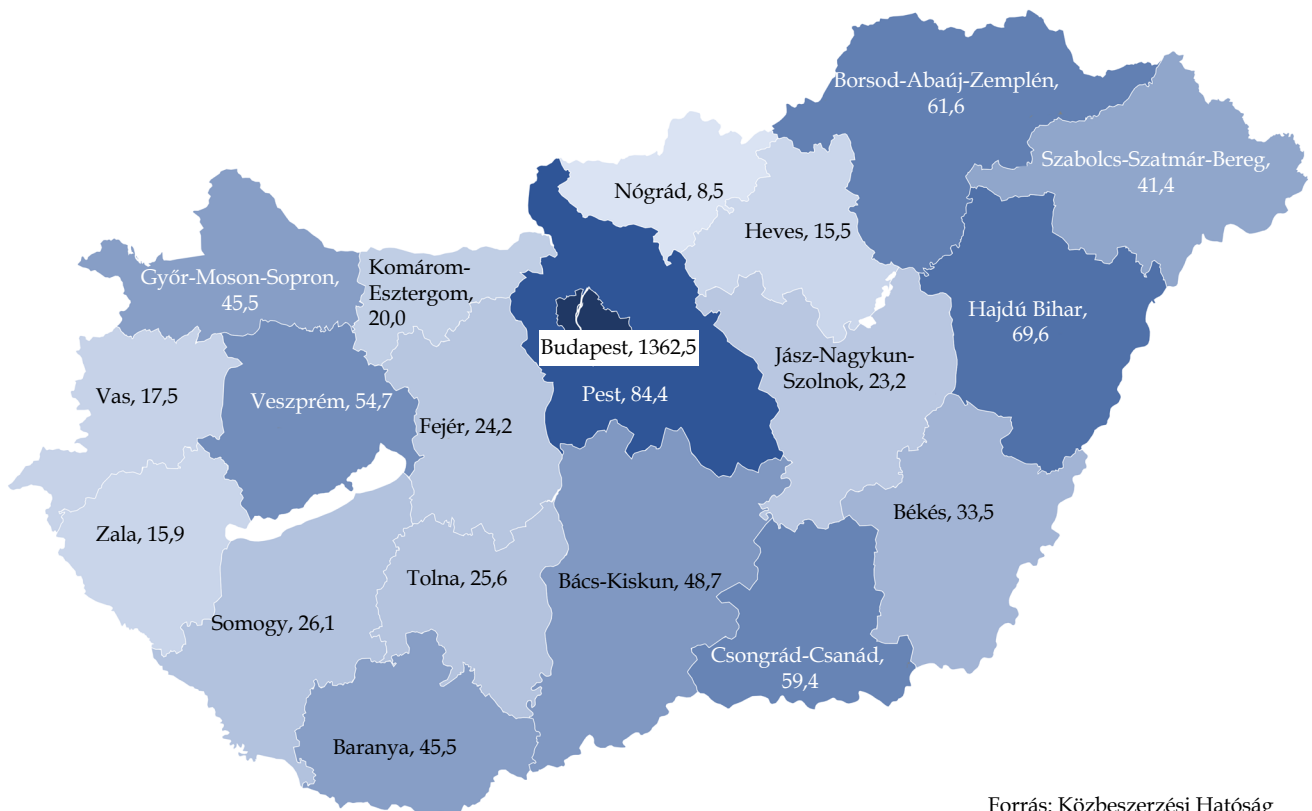
A 16. ábra a kkv nyertest tartalmazó közbeszerzések számát és értékét ábrázolja az ajánlatkérők régiója szerint Budapest nélkül. Látható, hogy a dél-alföldi és az észak-alföldi régiók kivételével az egyes régiók közötti különbségek nagyon jelentéktelenek, az arányukat tekintve 1-2 százalékon belüliek. Észak-Alföld és Dél-Alföld számaránya meghaladja a 10 százalékot, a többi régiójé viszont csak 6-8 % között mozog. Hasonló a helyzet az értékarányok esetében, az észak-alföldi és dél-alföldi régiók aránya 6,5 százalék körüli értéket vesz fel, míg a többi régió aránya 5 százalékot sem éri el, 3-5 % közötti értékeket vesz fel.

³ Az ábra nem tartalmazza azon eljárások adatait, amelyeknél több ajánlatkérő szerepelt, mert azokban az esetekben a vármegyei besorolás nem egyértelmű.

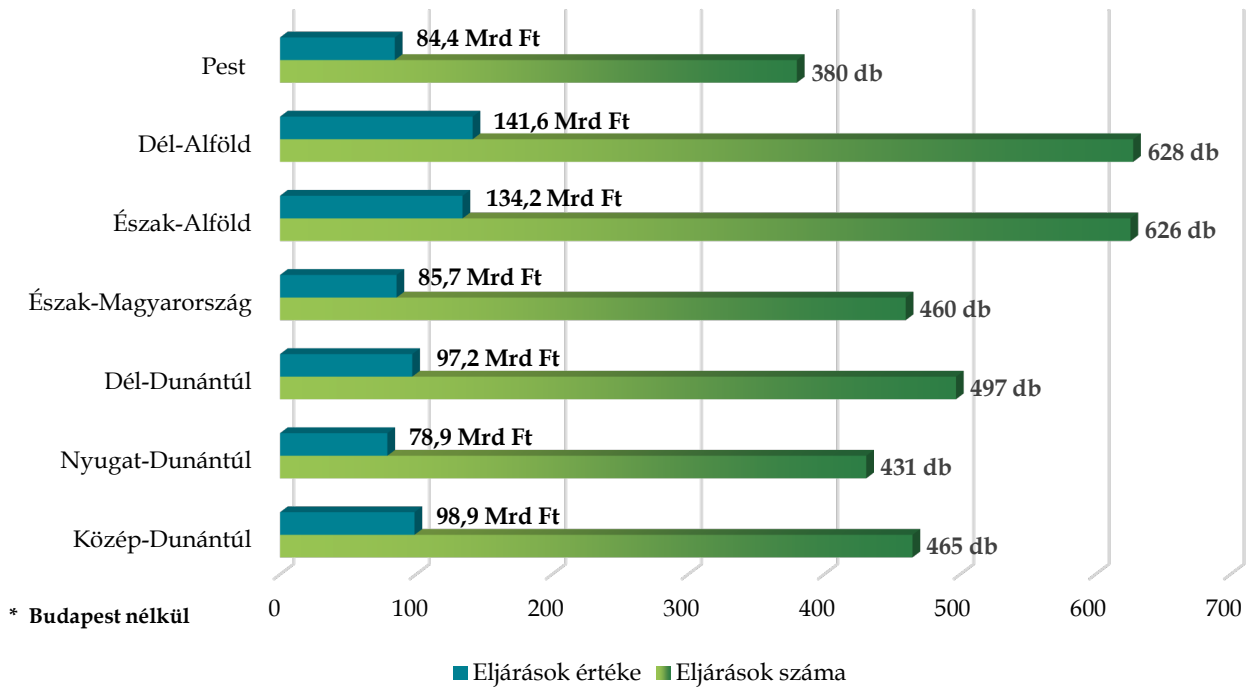
14. ábra A kkv nyertest tartalmazó közbeszerzések számának (db) megoszlása az ajánlatkérők vármegyéje szerint, 2022.



15. ábra A kkv nyertest tartalmazó közbeszerzések értékének (Mrd Ft) megoszlása az ajánlatkérők vármegyéje szerint, 2022.



16. ábra A kkv nyertest tartalmazó közbeszerzések száma (db) és értéke (Mrd Ft) az ajánlatkérők régiója szerint*, 2022.





**KÖZBESZERZÉSI
HATÓSÁG**