



KÖZBESZERZÉSI
HATÓSÁG

2023. V. évfolyam 2. szám

KÖZBESZERZÉSI ÉRTESÍTŐ PLUSZ

KÖZBESZERZÉSEK? LEGYEN **APP**RAKÉSZ!

NAPI KÖZBESZERZÉS ALKALMAZÁS



MENEDZSER ÉRTEŚÍTŐ STATISZTIKÁK FELHÍVÁSFIGYELŐ HIRDETMEŒYEK HATÁROZATOK

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



2023. V. évfolyam 2. 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:

Lónyainé 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 Biró Ferencsel.....	3
A Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásai (Dr. Borza Balázs Domonkos).....	5
Jogorvoslati aktualitások (Dr. Horváth Éva).....	14
D.281/31/2021. számú határozat	14
D.334/15/2022. számú határozat	21
Közbeszerzési iránytű.....	23
A közbeszerzési ajánlatok költségvetéseinek és ártáblázatainak bírálatához kapcsolódó jogi problémák - I. rész (Dr. Pfeffer Zsolt PhD).....	23
A közbeszerzési szerződés jogellenes módosításának következményei az uniós és a magyar jogban (Dr. Ferge Péter).....	39
Statisztika (Rezső Orsolya)	
A közbeszerzési eljárások 2022 I.-III. negyedéves adatainak statisztikai elemzése főbb ismérvek szerint....	52



ISSN 2676-8860 (Nyomtatott)

ISSN 2631-1135 (Offline)

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

Nyomdai előkészítés:
Classmate Studio Kft.

Nyomdai munkák:
Pátria Nyomda Zrt.

SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI KÖSZÖNTŐ

A Közbeszerzési Értesítő Plusz 2023. februárjában megjelenő második számának a *Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásait* bemutató rovata – egyéb kérdések mellett – a szerződés értéke, ellenérték, szerződéses díj fogalmak meghatározásával, a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja szerinti szerződésmódosítási joggal, az ajánlati biztosíték jogintézményével és referencia nyilatkozat elfogadhatóságával összefüggő kérdéseket tárgyal.

A *Jogorvoslati aktualitások* rovatban ismertetett jogesetek az ajánlatkérőket érintően a közbeszerzések tisztaságát és hatékonyságát szolgáló ajánlatkérői kötelezettségekkel foglalkoznak, amelyek az ajánlatkérőknek a közbeszerzés átláthatóságát szolgáló dokumentálási, illetve az egyajánlatos közbeszerzések számának csökkentése érdekében a verseny szintjének növelését célzó intézkedési terv készítésére vonatkozó felelősségét határozzák meg.

A *Közbeszerzési iránytű* rovat első írása egy cikksorozat első 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 második szakcikk a közbeszerzési szerződés jogellenes módosításának következményeit elemzi az uniós és a magyar jogban.

A *Statisztika* rovat a közbeszerzési eljárások 2022 I.-III. negyedéves statisztikáinak elemzését tartalmazza.

Dr. Kovács László
felelős szerkesztő
Közbeszerzési Hatóság

KÖZBESZERZÉSI INTERJÚ

Interjú Biró Ferencsel, a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács tagjával

DOI: <https://doi.org/10.37371/KEP.2023.2.1>

1. 2022. november 4-én Novák Katalin köztársasági elnök Önt nevezte ki az újonnan létrehozott Integritás Hatóság elnökének. Miért döntött úgy, hogy részt vesz az Integritás Hatóság vezető tisztvégviselőinek kiválasztására kiírt nyílt pályázaton, és milyen célokat tűzött ki maga elé, mint elnök?

Szolgálatból vállaltam el a feladatot. Hiszek benne, hogy a piacon szerzett tapasztalatommal, függetlenséggel és leginkább csapattal közösen eleget tudunk tenni annak a nem kis kihívásnak, hogy érdemben szorítsuk vissza a korrupciót Magyarországon. Tehát senki nem győzködött, hogy ezt csinálni kellene, azt hiszem, ez nem is nagyon ment volna: nehéz valakinek eladni, hogy „gyere, végezz olyan munkát, amiért, ha jól csinálod, mindenki kritizálni fog, és egyébként sokkal kevesebbet fogsz keresni, mint eddig”. ... Ezt az ember vagy tudja küldetéstudatból, hivatástudatból csinálni, vagy nem.

2. Milyen feladat- és hatáskörökkel rendelkezik a Hatóság? Van-e már közvetlen tapasztalata, hogyan tudná röviden értékelni az Önök mögött álló hónapokat?

Egy az Integritás Hatósághoz hasonló szervnek sokféle jogköre lehet. Van olyan hatóság az EU-ban, ahol a miénknél erősebb jogosítványokat kapott a szerv, de olyan is, ahol körülbelül ugyanolyan jogkörei vannak, mint nekünk. Két dolog biztos: egyrészt az IH létrejöttét komoly tárgyalások előzték meg a kormány és az Európai Bizottság között. Utóbbi is elfogadta a számunkra biztosított jogosítványokat, Másrészt már az nagy lépés, hogy létrejött egy olyan hatóság, amely a magyar jogrendben példátlanul széles jogosítványokat kapott. Nem csak dolgunk például feljelentést tenni, ha olyan ügyre bukkanunk, de akár további vizsgálatokra is felhívhatjuk az ügyészséget, ha nem vagyunk elégedettek a vizsgálatuk eredményével. Ráadásul leállíthatunk, vagy újra indíthatunk közbeszerzéseket is. És még sorolhatnám.



Ami a tapasztalatokat illeti. Rohamléptekkel haladunk, hogy teljes létszámmal felálljon a hatóság, a toborzásban jók a tapasztalataim, már több mint 30-an vagyunk és sok a jelentkező. Bejelentések is érkeznek szép számmal, van ezen a téren is dolgunk bőven. Vannak olyan bejelentések, amelyek nem komolyan vehetőek, vannak olyanok, amelyek nem a hatóság hatókörébe tartoznak, vannak olyanok, amelyek elévültek – de olyanok is vannak, amelyekkel ténylegesen tud foglalkozni a hatóság, és ezekkel értelemszerűen foglalkozik is. Nem zárult még le vizsgálatunk, amint megtörténik, már többet tudok majd mondani.

3. Az előttünk álló időszakban mely feladatok lesznek kiemelten hangsúlyosak a Hatóság működésében, mire szükséges a legnagyobb figyelmet fordítaniuk?

Most az első számú kötelessége a hatóságnak az lesz, hogy azoknak az EU pénzeknek, amelyek – ha minden jól megy – hamarosan rendelkezésre fognak állni, minden egyes eurocentje célhoz kötötten és szabályosan legyen elkölthetve. E mellett a hatóság saját kockázatelemzést is folytatni fog, ennek is ki kell alakítani a kereteit. Ha ebből kijönnek akár egyes ügyletek, akár iparágak, akkor ezekkel a hatóság foglalkozni fog. Készítenünk kell közszféra integritás jelentést és egyéb jelentős, fontos átfogó anyagokat. Dolgozunk a digitalizáción is, nagyon fontosnak tartom, hogy ebben világviszonylatban is egyedülállóak lehessünk: 2024-re gyakorlatilag – mesterséges intelligencia alapú megoldásokkal – „real time” azaz élőben fogjuk tudni monitorozni a közbeszerzéseket. A bejelentések vizsgálatáról és a szervezet felállításáról pedig már beszéltem.

4. A Korrupcióellenes Munkacsoport a Hatóságtól független elemző, javaslattevő, véleményező és döntéshozó szerv, melynek szintén Ön az elnöke. Milyen céllal került sor a munkacsoport felállítására, kik a tagjai?

Hatékonyágunkat növelheti – sőt hiszem, hogy növelni is fogja – a Korrupcióellenes Munkacsoport is. Fontos eredményként könyvelem el, hogy az összes szkeptikus hang ellenére létrejött ez a konzultatív testület. Ott ülnek benne a civil szektor szereplői és az állami szervek érintettjei, ráadásul magas szinten képviselve szervezetüket. Már dolgoznak is, az ülések között is zajlanak az egyeztetések. A viták konstruktívak, a felek – úgy látom – nem a konfliktust, hanem a megoldást keresik. Egy jól és hatékonyan működő Korrupcióellenes Munkacsoport nagy segítséget jelent majd nekünk, hiszen módszertani javaslatokat éppen úgy várunk tőle, mint a jogszabályi környezet jobbítására vonatkozó javaslatokat, vagy akár konkrét ügyeket, melyek becsatornázhatók kockázatkezelési rendszerünkbe. Március 15-re elkészül az első jelentésük is.

5. Az Integritás Hatóság elnökeként tagja lett a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanácsnak is. Mennyire mozog otthonosan a közbeszerzések világában, van közvetlen tapasztalata ezzel a szakterülettel kapcsolatban?

Szakember vagyok. 20 éve foglalkozom közbeszerzésekkel és azzal, hogy hogyan lehet vállalati rendszereket átláthatóvá, tisztává, ellenőrizhetővé tenni, másfelől pedig azzal, hogy hogyan lehet kiszűrni a visszaéléseket. Ez az új pozíciómban maximálisan használható. Csak most nagy társadalmi hatással dolgozhatok ugyanezen. Hogy ez EU-s támogatások a magyar emberek érdekében legyenek hatékonyan befektetve. Ebben a hatóságnak döntő szerepe lehet, hiszen mi rendszert építünk, modelleket állítunk fel, amelyek a szakemberek tudásával együtt rendszerszinten is tudnak hatni.

6. Mennyiben és hogyan működik együtt az Integritás Hatóság feladatai ellátása során más szervezetekkel, mik az első benyomásai a társhatóságokról?

A korrupció elleni harc csapatjáték, amelyhez az állami szereplők, a civil szervezetek és a gazdasági élet prominensei egyaránt kellene. Ha mindenki hozzáteszi a magáét, együtt igazán erősek lehetünk. Szeretnék ebben központi szerepet játszani és minden egyes szereplővel megértetni és elfogadtatni a céljainkat, sőt partnerré tenni őket. Eddigi tapasztalataim pozitívak, akikkel beszéltem, vagy találkoztam, azok mind támogatásukról biztosítottak. A többi majd kiderül menet közben.

7. Végül árulja el, hogyan éli meg az Ön előtt álló szervezeti és szakmai kihívásokat, munkája során mi tartja lendületben, miből tud meríteni?

Az én megbízásom 6 évre szól, nem vagyok újraválasztható. Alapokat fektetek le, amire az utánam jövők biztonsággal építhetnek. Járatlan úton kell végig mennünk, nincs kitaposott ösvény előttünk. A felelősség-érzeten túl ez egy rendkívül izgalmas feladat, amiről meggyőződése, hogy Magyarország érdekeit szolgálja. Azért ez sok erőt ad. És ott lebeg a szemem előtt az a cél – ha tetszik álomként, vagy aspirációként – hogy amikor lejár a mandátumom, másképp nézzenek Magyarországra. Bárki is képviseli Magyarországot, amikor azt mondja, hogy ez egy transzparens, tiszta ország, akkor ne legyen senki a közönségben, aki felhúzza a szemöldökét.

A KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG LEGFRISSEBB ÁLLÁSFOGLALÁSAI

Dr. Borza Balázs Domonkos, jogi tanácsadó, Közbeszerzési Hatóság

DOI: <https://doi.org/10.37371/KEP.2023.2.2>

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 jól értelmezi-e, hogy a Kbt. 141. §-a alkalmazásában a jogszabály szinonimaként használja az ellenszolgáltatás, szerződés értéke, ellenérték, szerződéses díj fogalmakat?

Amennyiben az ellenszolgáltatás, szerződés értéke, ellenérték, valamint a szerződéses díj nem egymás szinonimái, úgy az állásfoglalást-kérő az egyes fogalmak tekintetében kér útmutatást, különös figyelemmel az egységárat rögzítő, keretszeregre kötött keretszerződések tekintetében.

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság tájékoztatja, hogy a Kbt. 141. §-a alkalmazásában az ellenszolgáltatás, szerződés értéke, ellenérték, szerződéses díj fogalmak pontos meghatározására vagy elhatárolására nincs a jogszabályban rögzített vagy a joggyakorlatban kialakult egységes álláspont.

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az ellenszolgáltatás, szerződés értéke, ellenérték, szerződéses

díj fogalmak konkrét tartalma az ügy összes körülménye, a szöveggörnyezet és kontextus alapján ítéhető meg.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

Az állásfoglalás-kérésben kérdésessé tett fogalmak értelmezését elősegítendő, a Közbeszerzési Hatóság a saját gyakorlata alapján néhány példával szeretné a fenti fogalmak gyakorlati megjelenését bemutatni.

Az ellenszolgáltatás kifejezetten a kifizetés szabályai kapcsán lehet releváns [ld. a nyertes ajánlattevőnek ténylegesen kifizetendő összeg, amire vonatkozóan az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet (továbbiakban: 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet) külön feltételeket állapíthat meg].

A szerződés értéke adott esetben nagyobb lehet, mint a ténylegesen kifizetésre kerülő ellenszolgáltatás, például abban az esetben, ha a tartalékkeret nem kerül felhasználásra, az opció nem kerül le hívásra, ennél fogva az ellenszolgáltatás ezek értékét nem fogja tartalmazni, ugyanakkor a szerződés értékének részét képezik. Ebből következik, hogy a szerződés értéke és az ellenszolgáltatás nem minden esetben használható szinonimaként.

Az ellenérték leginkább az ajánlattevő által nyújtott szolgáltatás ellenértékét jelenti, amit az ajánlatában vállal, és ami aztán a szerződésben megjelenik, ami adott esetben a nem teljes szerződéses ellenértéket is jelentheti, hanem egy alvállalkozói teljesítés ellenértékét, vagy részteljesítés ellenértékét. (Például a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdés c) és f) pontjában írottak: „a számlában feltüntetett alvállalkozói teljesítés ellenértékét” és „az ajánlattevőként szerződő felek által benyújtott számlában megjelölt, ajánlattevői teljesítés ellenértékét”.)

A díj fogalom pedig inkább egy speciális ellenszolgáltatási elemre utal, pl. havi díj, meghatározott szolgáltatások díja, stb., a szerződéses konstrukciótól függően [lásd pl. a Kbt. 17. § (4) szabályait].

A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2020. évi CXXVIII. törvény végső előterjesztői indokolása a Kbt. 141. § (5) bekezdésének módosításával kapcsolatban kiemeli: „A módosítás pontosítja a szerződésmódosítások során figyelembe veendő szerződéses értékre vonatkozó szabályokat azzal, hogy az indexált érték esetén az ellenszolgáltatás helyett szerződéses díjra utal. Ez különösen releváns keretmegállapodások és keretszerződések esetében, mivel ilyen esetben ezentúl az indexált összeg már nem csak a lehívási kötelezettséggel érintett összegre, hanem a teljes keretösszegre vonatkozhat majd. A keretmegállapodások alapján megkötött szerződések módosítása esetén nincs változás, azaz ilyen esetben továbbra is az egyes szerződések indexált értékét kell figyelembe venni.”

2. kérdés

Az állásfoglalás-kérésben leírt tényállás szerint az ajánlatkérő nyílt közbeszerzési eljárást indított élelmiszer beszerzés tárgyában. E közbeszerzési eljárás írásbeli összegzését az ajánlatkérő 2022. márciusában küldte meg az ajánlattevőknek, amely alapján az eljárás egyik részajánlati körének a nyertese az állásfoglalást-kérő ajánlattevő szervezet lett.

Az állásfoglalást-kérő ezzel kapcsolatban előadta, hogy a szerződés megkötését követően előre nem látható módon a rezsi- és alapanyagárak jelentősen megemelkedtek, ezért a kenyereknél 70%-os, a finom pékárúnál 60%-os áremelést tart az állásfoglalást-kérő indokoltnak.

Az ismertetett tényállás alapján azzal a kérdéssel fordult a Közbeszerzési Hatósághoz, hogy van-e lehetőség arra, hogy a fent leírt indokok mentén a megkötött szerződés úgy kerüljön módosításra, hogy annak eredményeként a kenyér ára 70%-kal, a finom pékárú ára pedig 60%-kal növekedjen.

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság az állásfoglalás-kérésben foglaltakkal összefüggésben előzetesen felhívja a figyelmet arra, hogy a Közbeszerzési Hatóság hatásköre közbeszerzési vonatkozású, általános jogértelmezési kérdésekben való állásfoglalásra terjedhet ki, nem konkrét, egyedi ügyekben való döntésre, ennek felel meg a jelen állásfoglalás.

A Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjára hivatkozással a megkötött szerződés jogszerűen módosítható, amennyiben a hivatkozott jogszabályhelyben meghatározott feltételek maradéktalanul teljesülnek. Az ellenérték növekedése ez esetben a szerződés teljes ellenértékének növekedését jelenti, tehát amennyiben a szerződésben feltüntetett egyes termékek árának a növekedése meghaladja az 50%-ot, abban az esetben is lehet jogszerű a szerződésmódosítás a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjában írott feltételek fennállása esetén, melyek közül kiemelés érdemel, hogy ebben az esetben sem haladhatja meg a teljes szerződéses ellenérték növekedése az 50 %-ot.

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint különösen fontos ebben a körben annak megítélése, hogy a szerződésmódosítási igényt indokló, állásfoglalás-kérésben ismertetett körülmények a szerződéskötés időpontjában, vagy azt megelőzően – kellő gondosság tanúsítása mellett – valóban nem voltak előre láthatóak. Továbbá vizsgálendő az is, hogy e körülmények közvetlen befolyással vannak-e a szerződés teljesítésére, és igazolható-e kifejezetten az ok-okozati összefüggés a szerződés módosításának igénye, tartalma, valamint az annak indokaként előadott körülmények között.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az állásfoglalás-kérésben leírtak alapján (előre nem látható helyzet) a Kbt.-ben szabályozott szerződésmódosítási jogalapok közül elsősorban a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja szerinti szerződésmódosítási jogalap lehet releváns, ezért a Közbeszerzési Hatóság az állásfoglalás kialakítása során az ezen jogszabályhellyel összefüggő iránymutatások ismertetésére helyezte a hangsúlyt.

A Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja az alábbi módon rendelkezik:

„(4) A (2) bekezdésben szabályozott esetek mellett a szerződés - a (6) bekezdésben foglalt feltételek vizsgálata nélkül - új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül módosítható, illetve módosulhat az alábbiak közül bármely esetben:

- c) a következő feltételek együttes teljesülése esetén:
 - ca) a módosítást olyan körülmények tették szükségessé, amelyeket az ajánlatkérő kellő gondossággal eljárva nem láthatott előre;

cb) a módosítás nem változtatja meg a szerződés általános jellegét;

cc) az ellenérték növekedése nem haladja meg az eredeti szerződés értékének 50%-át. Ha egymást követően több olyan módosításra kerül sor, amelyek a ca) alpont szerinti több, egymással nem összefüggő körülmény miatt merültek fel, ez a korlátozás az egyes módosítások nettó értékére alkalmazandó. Az egymást követő módosítások nem célozhatják e rendelkezés megkerülését.”

A fentiekben idézett jogalap a kellő gondossággal eljáró ajánlatkérő által előre nem látható esetekben teszi lehetővé a szerződés módosítását. A közbeszerzési eljárások eredményeként megkötött szerződések Kbt. szerinti módosításával, valamint teljesítésével kapcsolatos egyes kérdésekről szóló, a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatójában (2022. szeptember 29., a továbbiakban: Útmutató) rögzítettek szerint az előre nem láthatóság követelménye alapvetően akkor valósulhat meg, ha a szerződés módosítását indokoló körülmény jövőbeli bekövetkezéséről az ajánlatkérőnek nem volt tudomása, és arra az ajánlatkérő a legnagyobb gondosság mellett a beszerzés körülményeinek ismeretében nem is számíthatott. Ugyanakkor mindenkor az adott eset összes körülményének alapos vizsgálata és mérlegelése alapján, esetről-esetre történő mérlegeléssel lehet csak eldönteni, hogy az előre nem láthatóság fennáll-e. Ennek megítélését a Kbt. a szerződő felekre (különösen az ajánlatkérőre) bízza, tekintettel arra, hogy a beszerzés körülményeinek ismerete alapvetően a szerződő felektől, és elsősorban az ajánlatkérőtől várható el.

A Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja tekintetében az Útmutató II.2.3.2. pontja kifejezetten tartalmaz rendelkezéseket az alapanyagárak, illetve az energiahordozók árának emelkedésével kapcsolatban. Itt is kiemelésre került, hogy önmagában egy vis maior helyzet (az alapanyagárak vagy az energiahordozók árának emelkedése) nem elegendő hivatkozási alap a szerződés módosításához, mivel minden esetben az előre nem látható körülmények fennállását és azoknak a konkrét szerződés tárgyával és a módosítási igénnyel való közvetlen okozati összefüggését szükséges igazolni. Tehát a feleknek azt kell igazolnia, hogy az alapanyagárak vagy az energiahordozók árának emelkedése közvetlen befolyással van az adott szerződés teljesítésére, annak közvetlen akadályát jelenti valamely szempontból. A feleknek ekkor az előre nem láthatóság körében azt kell igazolniuk, hogy az adott szerződés megkötésekor kellő

gondosságot tanúsítva sem volt előre látható az alapanyagok vagy az energiahordozók árának emelkedése. Mind a döntőbizottsági (pl. a Közbeszerzési Döntőbizottság D.384/19/2018. és D.469/15/2021. számú határozatai), mind a bírósági gyakorlat (pl. a Kúria Kfv. VI.37.948/2018/5. számú ítélete) rámutatott arra, hogy a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpont szerinti előre nem láthatóság a szerződés megkötésének időpontjára, illetve a szerződéskötést megelőző szakaszra vonatkozatható, ezért a szerződésmódosítás jogszerűségének vizsgálata során nem hagyható figyelmen kívül, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás előkészítése során a kellő gondosságot tanúsította-e. Egy fix áras szerződés esetében a szerződéses rendelkezések eleve feltételezik, hogy a vállalkozó előre kalkulál a teljesítéshez szükséges költségek emelkedésével és az ajánlati árat is ennek megfelelően adja. Ilyenkor csak az olyan rendkívüli mértékű áremelkedés tekinthető előre nem láthatónak, amely a szerződéskötéskor észszerűen nem volt előre látható.

A Döntőbizottság D.467/8/2019. számú határozata kimondja, hogy nem tekinthetők előre nem látható körülménynek, amelyek az ajánlatkérő mulasztásából, a közbeszerzési eljárás nem elég gondos előkészítéséből vagy a beszerzést befolyásoló körülmények nem megfelelő súlyú értékeléséből erednek. Következetes a döntőbizottsági gyakorlat abban, hogy a módosítást szükségessé tevő, előre nem látható körülménynek az ajánlatkérőn kívül álló objektív körülménynek kell lennie, a módosítás szükségessége nem fakadhat az ajánlatkérői igény megváltozásából, illetve nem keletkezhet az ajánlatkérő szándékához köthetően.

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint nincs arra vonatkozó jogszabályi előírás, hogy a rendes üzleti kockázatok körét meghaladó kockázatokat a feleknek milyen arányban kell megosztaniuk. Ezzel kapcsolatban – tekintettel a szerződésmódosításra – a felek konszenzusa szükséges. Ezzel kapcsolatban azonban fontos felhívni a figyelmet arra is, hogy a feleknek olyan mértékű módosításban kell megegyezniük, ami csak a rendes üzleti kockázat mértékét meghaladó változás kezeléséről szól, vagyis ezáltal az ajánlatkérő nem vállalhat át indokolatlanul kockázatot az ajánlattevőtől, hanem az előre nem látható mértékű kockázatok viselését osztathatják meg a felek. Ennek mértékét a szerződés tárgyához igazítva, esetileg kell meghatározni. Ezzel kapcsol-

latban Közbeszerzési Hatóság kiemelten felhívja a figyelmet a Kbt. 142. § (3) bekezdésére, mely szerint:

„Semmis a szerződés módosítása, ha az arra irányul, hogy a nyertes ajánlattevőként szerződő felet mentesíték az olyan szerződésszegés (illetve szerződésszegésbe esés) és annak jogkövetkezményei - ide nem értve a felmondás vagy elállás jogának gyakorlását - alkalmazása alól, amelyért felelős (illetve felelős lenne), vagy amely arra irányul, hogy az ajánlatkérő átvállaljon a nyertes ajánlattevőt terhelő többletmunkaköltségeket vagy indokolatlanul egyéb, a szerződés alapján a nyertes ajánlattevőt terhelő kockázatokat.”

A Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont cb) alpontja tekintetében azt szükséges megvizsgálni, hogy a tervezett módosítás megváltoztatja-e a szerződés általános jellegét. Tekintettel arra, hogy az állásfoglalás-kérésben kizárólag áremelkedésről tettek említést, ezért az általános jellegre vonatkozóan nem tehető megállapítás a Közbeszerzési Hatóság részéről. Amennyiben kizárólag az ellenszolgáltatás mértéke változik, akkor a szerződés általános jellege nem változik.

A Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont cc) alpontja tekintetében azt szükséges az ajánlatkérőnek szem előtt tartani, hogy a módosítás következtében az ellenérték növekedése nem haladhatja meg az eredeti szerződéses ellenérték 50%-át. Abban az esetben, ha több, egymással nem összefüggő okból kerül sor a módosításra, akkor az 50%-os korlát a módosításokra külön-külön értelmezendő, azonban az ilyen jellegű, egymást követő módosítások nem célozhatják a Kbt. megkerülését.

Fontos megjegyezni, hogy a Kbt. 141. §-ában foglalt egyes jogalapok alkalmazhatósága tekintetében elsősorban az adott eset körülményeinek vizsgálata a meghatározó szempont. Az ajánlatkérőnek az összes releváns információ birtokában szükséges értékelnie a szerződés teljesítése során felmerülő, a szerződés módosítására okot adó körülményeket, majd ezt követően megvizsgálnia az egyes jogalapokra irányadó rendelkezésekben foglalt feltételek fennállását és döntést hoznia a szerződés valamely jogalap szerinti módosításáról. A Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont körében az előre nem láthatóság feltételének teljesüléséhez az ajánlatkérőnek be kell mutatnia azokat a körülményeket, amelyek az érintett szerződési feltételek módosításának igényéhez vezettek. A módosítás szükségességének a felmerülése tekintetében kiemelő, hogy a szerződésmódosítás jogszerűsége

megállapításának feltétele az előre nem láthatóság mellett az is, hogy az az adott szerződés keretében szükséges legyen, ennek keretében pedig vizsgálni kell azt is, hogy a szerződés teljesítésére a módosítás nélkül is sor kerülhetne-e.

Az állásfoglalás-kérés tartalmaz ugyan általánosságban indokokat arra vonatkozóan, hogy mely okokból kifolyólag lenne szükséges a szerződés módosítása (pl. bel- és külpolitikai események, orosz-ukrán konfliktus, élelmiszer alapanyagok, energiahordozók árának emelkedése), ugyanakkor a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont szerinti jogalap alkalmazhatóságához szükséges első jogszabályi feltételnek való maradéktalan megfelelésre vonatkozó információk nem tűnnek ki az állásfoglalás-kérésből. Így például nem került részletezésre, alátámasztásra a konkrét indokok tartalma és a tárgyi szerződésmódosítási igény (az ellenérték növekedése) közötti közvetlen és tényleges ok-okozati összefüggés. Amennyiben az ok-okozati összefüggés megállapítható, akkor a módosításra az adott körülménnyel arányos mértékben kerülhet sor, de minden esetben megfelelően szükséges dokumentálni az alátámasztó indokokat, körülményeket.

Az állásfoglalás-kérésben foglaltakra tekintettel a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja szerinti jogalap mellett releváns lehet a Kbt. 141. § (2) bekezdés szerinti szerződésmódosítási jogalap is, ezért a Közbeszerzési Hatóság az állásfoglalás keretében e szerződésmódosítási jogalapra is kitér.

A Kbt. 141. § (2) bekezdése az alábbi módon rendelkezik:

„A szerződés - a (4) vagy (6) bekezdésben foglalt feltételek vizsgálata nélkül - új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül módosítható, ha a módosítás eredményeként az ellenérték növekedése - vagy több módosítás esetén azok nettó összértéke - nem éri el az alábbi értékek egyikét sem

a) az uniós értékhatárt elérő értékű eredeti szerződés esetén az uniós értékhatárt;

b) szolgáltatás, árubeszerzés és építési vagy szolgáltatási koncesszió esetén az eredeti szerződés értékének 10%-át, építési beruházás esetén az eredeti szerződéses érték 15%-át;

valamint a módosítás nem változtatja meg a szerződés általános jellegét és illeszkedik az eredeti szerződés jellegéhez.”

A Kbt. 141. § (3) bekezdése az alábbi módon rendelkezik:

„A (2) bekezdést arra a szerződésmódosításra lehet alkalmazni, amely a szerződés értékének változásával jár, a szerződéses jogviszony több elemét érintő módosítás esetén a módosítás azon elemeire, amelyek az érték változásával összefüggnek. Nem alkalmazható a (2) bekezdés a szerződésmódosításra akkor, ha a szerződéskötést megelőző közbeszerzési eljárást az ajánlatkérő olyan szabályok szerint indította meg, amelyek nem lettek volna jogszerűen alkalmazhatóak, ha az ajánlatkérő az eljárás becsült értékét a szerződés-módosítást követő értékét figyelembe véve határozta volna meg.”

A Kbt. 141. § (2) bekezdés alkalmazhatóságának feltétele a szerződéses ellenérték változása, melynek során a jogalkotó olyan „de minimis” korlátot határozott meg, amely értékek alatti módosítás esetén nem szükséges további, külön feltételek fennállásának igazolása, vagy annak alátámasztása, hogy a módosítás nem lényeges. Ebből kifolyólag tehát megállapítható, hogy nem szükséges a szerződésmódosítási igény okainak vizsgálata. Ugyanakkor figyelemmel arra, hogy egy közbeszerzési szerződés módosításának minden esetben tiszta, valós és okszerű indokon szükséges alapulnia, illetőleg tekintettel arra is, hogy az ellenérték kapcsán kiemelt figyelmet szükséges fordítani a szerződés módosításának arányosságára is, ezért - a szerződésmódosítás jogalapjának ellenőrizhetősége érdekében a de minimis módosítások esetén is - javasolt a módosítás indokolása.

A Kbt. 141. § (3) bekezdése határozza meg a Kbt. 141. § (2) bekezdés alkalmazhatóságának esetköreit, mely szerint e jogalapot csak azokra a szerződésmódosításokra lehet alkalmazni, melyek vagy kizárólag a szerződés értékének változásával járnak, vagy - a szerződéses jogviszony több elemét érintő módosítása esetén - a szerződéses érték változása mellett a módosításnak csak azon elemeire vonatkoztathatók, melyek az ellenérték változásával közvetlenül összefüggnek (például mennyiség). Az állásfoglalás-kérésben foglaltak alapján kizárólag az ellenérték növekedése tekintetében merült fel a szerződés módosításának az igénye, tehát a szerző-

dés egyéb elemét érintő változtatási szándék nem áll fenn a rendelkezésre álló információk alapján.

A Kbt. 141. § (2) bekezdés alkalmazásában további feltétel, hogy a módosítás nem változtathatja meg a szerződés általános jellegét, és illeszkedjen az eredeti szerződés jellegéhez. A szerződés általános jellegét, illetve annak megváltozását, továbbá a szerződés jellegéhez való illeszkedés kritériumát sem a közbeszerzésekről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve (a továbbiakban: Irányelv), sem a Kbt. nem definiálja, azaz a jogalkotó nem határozza meg az esetleges módosítással érintett vagy módosítással kiegészített szerződéses feltételek lehetséges körét sem tágabb, sem szűkebb értelemben. A szerződés általános jellege körében csupán az Irányelv (109) preambulumbekkezdése ad eligazítást. Eszerint a szerződés általános jellegét megváltoztatja az, ha a megvalósítandó, illetve beszerzendő építési beruházásokat, árukat vagy szolgáltatásokat valami mással helyettesítik, vagy alapvetően megváltoztatják a beszerzés fajtáját, mivel ilyen helyzetben feltételezhető az eredményre gyakorolt hatás, azaz a szerződés általános jellegének megváltozását eredményezheti a szerződés fő tárgyának megváltozása, a szerződéses konstrukció (például a szerződés típusának) megváltozása, a szerződéssel létrehozandó eredmény megváltoztatása.

A fentiek alapján a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint önmagában az ellenérték növekedése nem változtatja meg a megkötött szerződés általános jellegét.

A fentieket figyelembe véve, a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint van lehetőség egy árubeszerzés tárgyú szerződés Kbt. 141. § (2) bekezdés szerinti módosítására, ha a módosítás eredményeként az ellenérték növekedése - vagy több módosítás esetén azok nettó összértéke - (uniós értékehatárt elérő szerződésnél) nem éri el az uniós értékehatárt és az eredeti szerződéses érték 10 %-át, valamint a módosítás nem változtatja meg a szerződés általános jellegét és illeszkedik az eredeti szerződés jellegéhez.

3. kérdés

Az állásfoglalás-kérésben leírt tényállás szerint egy közbeszerzési eljárás eredményeképpen megkötött, szolgáltatás megrendelés tárgyú keretszerződés (a továbbiakban: „Keretszerző-

dés”) szerinti keretösszeg (a továbbiakban: „Keretösszeg”) megegyezett a tárgyi közbeszerzési eljárás becsült értékével, azaz nettó 62.600.000.- Ft összeggel, valamint a szerződés teljesítési határidejét Ajánlatkérő 2022. december X. napjában határozta meg. Ezen határidő alatt a Keretszerződés szerinti Keretösszeg módosítására vonatkozó igény merült fel Ajánlatkérő részéről, mely igényt Ajánlatkérő a Kbt. 141. § rendelkezései szerint szerződésmódosítás keretében kíván rendezni.

A fent ismertetett tényállás alapján az alábbi kérdésekkel fordult a Közbeszerzési Hatósághoz.

Az ajánlatkérő helyesen jár-e el, ha a Keretszerződés szerinti Keretösszeget a Kbt. 141. § (4) bekezdésének c) pontja szerinti jogalapon módosítja „A Közbeszerzési Hatóság Elnökének tájékoztatója a 2022. január 1-jétől irányadó közbeszerzési értékhatárokról” tárgyú elnöki tájékoztatóban (a továbbiakban: „Elnöki Tájékoztató”) foglaltak figyelembe vételével úgy, hogy a módosítás eredményeképpen a módosított Keretösszeg nem haladja meg az Elnöki Tájékoztatóban foglalt, a szolgáltatásmegrendelések esetén irányadó nemzeti értékhatárt (azaz a 75 245 700 forint összeget)?

A Keretszerződés szerinti Keretösszeg a Kbt. 141. § (4) bekezdésének c) pontja szerinti jogalapon módosítható-e akként, hogy a módosítás összege meghaladja az Elnöki Tájékoztatóban foglalt, a szolgáltatásmegrendelések esetén irányadó nemzeti értékhatárt, de nem haladja meg a Kbt. 141. § (4) bekezdésének c) pontjának cc) alpontja szerint a Keretszerződés értékének 50%-át, (azaz a szerződésmódosítás esetében – a rezsim váltás szempontjából – releváns-e az a körülmény, hogy a közbeszerzési szerződéskötést megalapozó közbeszerzési eljárást az Ajánlatkérő a Kbt. 112. § (1) bekezdésének b) pontja szerinti nemzeti eljárásként folytatta le)?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság felhívja a figyelmet arra, hogy a Közbeszerzési Hatóság hatásköre közbeszerzési vonatkozású, általános jellegű jogértelmezési kérdésekben való állásfoglalásra - és nem konkrét, egyedi ügyekben való döntésre - terjedhet ki, ennek megfelelően került kialakításra jelen állásfoglalás.

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint, amennyiben a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja szerinti valamennyi feltétel maradéktalanul fennáll, továbbá a szerződésmódosítás nem ütközik a Kbt. 142. § (3) bekezdésében szabályozott tilalomba, akkor a szerződésmódosítás során az ellenértéknövekedés 50%-os korlátja az irányadó. Amennyiben ezen előírásnak a

módosítás megfelel, nincs jelentősége annak, hogy a nemzeti értékhatár fölé emelkedik a szerződés ellenértéke a módosítást követően, tekintettel arra, hogy a Kbt. 141. § (3) bekezdésének második mondata nem alkalmazandó a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja szerinti szerződésmódosításra.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„A (2) bekezdésben szabályozott esetek mellett a szerződés - a (6) bekezdésben foglalt feltételek vizsgálata nélkül - új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül módosítható, illetve módosulhat az alábbiak közül bármely esetben:

c) a következő feltételek együttes teljesülése esetén:

ca) a módosítást olyan körülmények tették szükségessé, amelyeket az ajánlatkérő kellő gondossággal eljárva nem láthatott előre;

cb) a módosítás nem változtatja meg a szerződés általános jellegét;

cc) az ellenérték növekedése nem haladja meg az eredeti szerződés értékének 50%-át. Ha egymást követően több olyan módosításra kerül sor, amelyek a ca) alpont szerinti több, egymással nem összefüggő körülmény miatt merültek fel, ez a korlátozás az egyes módosítások nettó értékére alkalmazandó. Az egymást követő módosítások nem célozhatják e rendelkezés megkerülését.”

A Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont szerinti szerződésmódosítás az előre nem látható helyzetekre vonatkozik. Abban az esetben módosítható ezen a jogalapon a szerződés, amennyiben ajánlatkérő kellő gondossággal eljárva sem láthatta előre azokat a körülményeket, amelyek bekövetkezése a szerződésmódosítást szükségessé tették és a módosítás nem változtatja meg a szerződés általános jellegét, továbbá az ellenérték növekedése nem haladja meg az 50%-ot.

A 141. § (4) bekezdés c) pontja szerinti minden feltétel együttes teljesülése szükséges az ezen jogalapon történő szerződésmódosításhoz. A levelében nem tér ki a szerződés módosításának okaira, így a Közbeszerzési Hatóság abból a feltételezésből indul ki, hogy azok fennállnak.

A Kbt. 16. § (1) bekezdésének első mondata szerint a közbeszerzés becsült értékén a közbeszerzés megkez-

désekor annak tárgyáért az adott piacon általában kért vagy kínált – általános forgalmi adó nélkül számított, a Kbt. 17-20. §-ban foglaltakra tekintettel megállapított – teljes ellenszolgáltatást kell érteni. A becsült érték meghatározására alapvetően az adott közbeszerzés esetén alkalmazandó eljárási rezsim meghatározása miatt van szükség, illetve amiatt, hogy a Kbt. 72. §-ára figyelemmel az ajánlatkérő ne fogadjon el megalapozatlanul aránytalanul alacsony árat. Az így megállapított becsült értékhez képest magasabb értékű ajánlatokhoz a Kbt. 114. § (8) bekezdése fűz jogkövetkezményt, miszerint ha az értékelés alapján legkedvezőbb ajánlatot tett ajánlattevővel történő szerződéskötés esetén a szerződés értéke a becsült értéket meghaladná, és az ajánlatkérő az eljárást olyan szabályok szerint indította meg, amelyek nem lettek volna jogszerűen alkalmazhatóak, ha az ajánlatkérő az eljárás becsült értékeként ezt a szerződéses értéket határozta volna meg, az ajánlatkérő köteles az eljárást eredménytelenné nyilvánítani. Ez azonban értelemszerűen nem vonatkozhat a már megkötött szerződések értékében bekövetkező változásokra. Erről a szerződésmódosítások körében a Kbt. 141. § (3) bekezdésének második mondata tartalmaz rendelkezést, amely azonban nem alkalmazandó a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja szerinti szerződésmódosításra.

A Kbt. 142. § (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy semmis a szerződés módosítása, ha az arra irányul, hogy a nyertes ajánlattevőként szerződő felet mentesítsék az olyan szerződésszegés (illetve szerződésszegésbe esés) és annak jogkövetkezményei - ide nem értve a felmondás vagy elállás jogának gyakorlását - alkalmazása alól, amelyért felelős (illetve felelős lenne), vagy amely arra irányul, hogy az ajánlatkérő átvállaljon a nyertes ajánlattevőt terhelő többletmunkaköltségeket vagy indokolatlanul egyéb, a szerződés alapján a nyertes ajánlattevőt terhelő kockázatokat.

Az Útmutató szerint a Kbt. 142. § (3) bekezdése arra irányul, hogy a szerződésmódosításnak a Kbt. 141. §-ában foglalt szabályai mellett a felelős közpénzköltés elvárásait konkretizálja a szerződésmódosítások kapcsán. Ebből adódóan a közbeszerzési szerződések módosításának a Kbt. 141. §-ban foglaltak mellett mindig meg kell felelnie a Kbt. 142. § (3) bekezdésében foglalt korlátoknak is.

A Kbt. 142. § (3) bekezdése semmisnek minősíti az olyan szerződésmódosítást, amely vagy az ajánlattevői -

egyébként ki nem menthető – szerződésszegés (szerződésszegésbe esés) vagy jogkövetkezményei alkalmazásának elkerülését célozza, vagy az ajánlattevőt terhelő többletmunkaköltségek, kockázatok indokolatlan átvállalását eredményezi az ajánlatkérő részéről.

4. kérdés

Az állásfoglalás-kérésben leírt tényállás szerint az ajánlatkérő az eljárásban való részvétel ajánlati biztosíték adásához kötötte a Kbt. 54. § (1) bekezdése alapján. Az egyik ajánlattevő az ajánlati biztosítékot az előírt pénzüsszegnek az ajánlatkérő fizetési számlájára történő befizetésével teljesítette. Az ajánlattételi határidő lejártá után, az eljárás bírálati szakaszában az ajánlattevő kéri, hogy ajánlatkérő utalja vissza az ajánlati biztosíték összegét, egyúttal csatol egy pénzügyi intézménytől származó bankgarancia nyilatkozatot, amelyben a bankgarancia-vállalás kezdő időpontjaként az ajánlattételi határidő lejártának napja kerül megjelölésre, a nyilatkozat kiállításának kelte viszont az ajánlati biztosíték visszautalására vonatkozó kérelem beküldését megelőző naptári nap.

A fent leírt tényállás alapján azzal a kérdéssel fordult a Közbeszerzési Hatósághoz, hogy az ajánlatkérő jogszerű-e el akkor, ha visszautalja ajánlattevő részére az ajánlati biztosítékot és a bankgarancia nyilatkozatot elfogadja ajánlati biztosítékként.

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az ajánlattevő által megválasztott mód, amellyel az ajánlati biztosítékot az ajánlatkérő rendelkezésére bocsátja, az ajánlattételi határidő lejártát követően jogszerűen már nem módosítható, tehát nincs mód arra, hogy az ajánlattevő az eljárás során az egyik ajánlati biztosítéki formáról egy másik biztosítéki formára áttérjen.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 54. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az ajánlati biztosíték az ajánlattevő választása szerint teljesíthető az előírt pénzüsszegnek az ajánlatkérő fizetési számlájára történő befizetésével, pénzügyi intézmény vagy biztosító által vállalt garancia vagy készfizető kezesség biztosításával, vagy biztosítási szerződés alapján kiállított - készfizető kezességvállalást tartalmazó - kötelezvényvel. A befizetés helyét, az ajánlatkérő fizetési számlaszámát, továbbá a befizetés igazolásának módját az ajánlati vagy ajánlattételi felhívásban meg kell határozni.

A Kbt. 71. § (3a) bekezdése alapján az ajánlati biztosíték Kbt. 54. § (2) bekezdés szerinti rendelkezésre bocsátása vonatkozásában hiánypótlásra van az ajánlattevőnek lehetősége, ha az ajánlatában a biztosítékra vonatkozó igazolást nem csatolja, vagy nem az előírt formában csatolja, de a biztosíték rendelkezésre bocsátása az előírásoknak megfelelően megtörtént vagy a biztosíték kötelezettje garanciavállalás esetén a garanciavállaló nyilatkozatot, készfizető kezesség biztosítása esetén a kezességvállaló nyilatkozatot vagy a biztosítási szerződés alapján a készfizető kezességvállalást tartalmazó kötelezvényt az ajánlati kötöttség beálltáig kiállította.

A Kbt. 71. § (3a) bekezdése csak annak lehetőségét nyitja meg az ajánlattevők előtt, hogy az ajánlati biztosíték rendelkezésre bocsátását igazoló nyilatkozatot akár az ajánlattételi határidőt követően is pótolhassák, amennyiben a biztosíték határidőre, megfelelő összegben már az ajánlatkérő rendelkezésére lett bocsátva, vagy a garanciavállaló nyilatkozat, kötelezvény az ajánlati kötöttség beálltáig kiállításra került. Annak lehetőségét nem teremtette meg, hogy az ajánlattevő az ajánlattételi határidőt követően az ajánlati biztosíték rendelkezésre bocsátásának egyik, általa kiválasztott módjáról az ajánlati kötöttség beálltát követően egy másikra áttérjen. A közbeszerzési eljárások alapján megkötött szerződések biztosítékai esetén a Kbt. 134. § (8) bekezdése lehetővé teszi, hogy az ajánlattevőként szerződő fél az egyik biztosítéki formáról egy másikra térjen át. Ez a rendelkezés azonban a szerződés teljesítésével kapcsolatos biztosítékokra vonatkozik, az ajánlati biztosítékok esetén a Kbt. hasonló megengedő rendelkezést nem tartalmaz. Tekintettel a Kbt. kógcenciájára [Kbt. 2. § (7) bekezdés], attól eltérni csak akkor lehet, ha a Kbt. ezt kifejezetten megengedi. A Kbt. 134. § (8) bekezdés a szerződésteljesítési biztosítékok esetén kifejezetten megengedi az eltérést, viszont az ajánlati biztosíték kapcsán nincs ilyen jellegű rendelkezés, így az ott írottaktól eltérni nem lehet.

5. kérdés

Az állásfoglalás-kérésben leírt tényállás szerint egy támogatásból megvalósuló építési beruházás tárgyú közbeszerzési eljárásban X Kft. referencia nyilatkozatot nyújtott be, amelynek kiállítója Z Kft. volt, amely önmagában nem jelentene jogértelmezési problémát, azonban X és Z Kft. ugyanazon személyhez köthető, mindkét gazdasági szereplő egyszemélyes (100 %-os) tulajdonosa és ügyvezetője ugyanaz a személy.

Helyesen gondolja-e az Ajánlatkérő, hogy a referencia a fentiek alapján nem fogadható el?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint, amennyiben a referencia tárgyát képező építési beruházást az ajánlattevő (X Kft.) teljesítette egy tőle jogalanyiségában elkülönülő szervezet vagy személy részére (Z Kft.), és a referencia egyébként az ajánlatkérő által előírt tartalmi követelményeknek is megfelelt, akkor azt az ajánlatkérőnek el kell fogadnia.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról szóló 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet [a továbbiakban: 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet] 21. § (2) bekezdés a) pontja az alábbi módon rendelkezik:

„Az ajánlattevőnek és a részvételre jelentkezőnek a szerződés teljesítéséhez szükséges műszaki, illetve szakmai alkalmasságának igazolása építési beruházás esetében előírható

a) az eljárást megindító felhívás feladásától – nem hirdetményrel induló eljárásokban megküldésétől – visszafelé számított öt év legjelentősebb építési beruházásainak ismertetésével; az ajánlatkérő köteles az öt év teljesítését figyelembe venni, azonban ha a megfelelő szintű verseny biztosítása érdekében szükségesnek ítéli, az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívás feladásától (megküldésétől) visszafelé számított nyolc évben teljesített építési beruházásokat is figyelembe veheti, feltéve, hogy ezt az eljárást megindító felhívásban jelezte;”.

A 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 23. §-a kimondja, hogy a 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 21. § (1) bekezdés a) pontjának, valamint (3) bekezdés a) pontjának esetét a Kbt. Harmadik Része szerint lefolytatott közbeszerzési eljárásban az ajánlattevő, a részvételre jelentkező, illetve az alkalmasság igazolásában részt vevő más szervezet nyilatkozatával, vagy a szerződést kötő másik fél által adott igazolással lehet igazolni. A 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 21. § (2) bekezdés a) pontjának esetét a Kbt. Harmadik Része szerint lefolytatott közbeszerzési eljárásban a 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet a 22. § (3) bekezdésben foglaltaknak megfelelően kell igazolni.

A 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 22. § (3) bekezdése szerint a 21. § (2) bekezdés a) pontjának esetét a Kbt. Második Része szerint lefolytatott közbeszerzési eljárásban a szerződést kötő másik fél által adott igazolással kell igazolni. Az igazolásban meg kell adni legalább az építési beruházás tárgyát, valamint mennyiségét vagy az ellenszolgáltatás összegét, a teljesítés idejét (kezdő és befejező időpontját) és helyét, továbbá nyilatkozni kell arról, hogy a teljesítés az előírásoknak és a szerződésnek megfelelően történt-e. Ajánlatkérő a referencia igazolás tartalmi elemei között jogosult előírni az alkalmasság megállapításához szükséges további adat megadását is.

A 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet szerint amennyiben az építési beruházást az ajánlattevő teljesítette egy tőle jogalanyiségében elkülönülő szervezet vagy személy részére, és a referencia egyébként az ajánlatkérő által előírt tartalmi követelményeknek is megfelelt, akkor azt az ajánlatkérőnek el kell fogadnia. A 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 23. §-a szerinti „szerződést kötő másik fél” fogalmának megfelel az is, ha mind a megrendelő, mind a vállalkozó egyaránt ugyanannak a természetes személynek a 100%-os tulajdonában, illetve irányítása alatt állnak, mivel a kérdésből arra lehet következtetni, hogy az X Kft. és a Z Kft. nem ugyanannak a nagyobb szervezetnek a szervezeti egységei, hanem egymástól elkülönült jogi személyek, amelyek önálló jogalanyisággal bírnak.

Sem a Kbt., sem a 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet nem korlátozza a műszaki, szakmai alkalmasság igazolása céljából bemutatni kívánt korábbi teljesítések ismertetését olyan szerződések körére, amelyeket kizárólag egymással tulajdonosi, szervezeti összefonódásban nem álló szervezetek vagy személyek kötnek egymással.

6. kérdés

Az állásfoglalás-kérésben leírt tényállás szerint egy támogatásból megvalósuló építési beruházás tárgyú közbeszerzési eljárásban X Kft. referencia nyilatkozatot nyújtott be, amelynek kiállítója Z Kft. volt, amely önmagában nem jelentene jogértelmezési problémát, azonban X és Z Kft. ugyanazon személyhez köthető, mindkét gazdasági szereplő egyszemélyes (100 %-os) tulajdonosa és ügyvezetője ugyanaz a személy.

Ajánlatkérő elkérheti-e a fővállalkozó által aláírt referencia igazolást?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az ajánlatkérő jogosult a referencia igazolás tartalmának ellenőrzése érdekében az állásfoglalás-kérésben leírt fővállalkozóhoz vagy a megrendelőhöz fordulni. A fővállalkozó vagy a megrendelő a kért információkat három munkanapon belül köteles megadni.

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Kbt. 69. § (13) bekezdésében részletezett megkeresésen kívül, és azon felül minden olyan más módszer az ajánlatkérő rendelkezésére áll, amellyel hitelt érdemlő információhoz juthat a kérdéses nyilatkozat vagy igazolás tartalmát illetően, és az így szerzett információk alapján tud döntést hozni az eljárás lezárása érdekében.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 69. § (13) bekezdése alapján az ajánlatkérő jogosult az ajánlatban vagy részvételi jelentkezésben benyújtott igazolás, nyilatkozat tartalmának ellenőrzése érdekében más állami vagy önkormányzati szervtől, hatóságtól vagy gazdasági szereplőtől információt kérni. A megkeresett szervezet három munkanapon belül köteles az információt megadni.

A Döntőbizottság a D.247/24/2021. számú és a jogorvoslati kérelmet elutasító döntését – amely e kérdés szempontjából releváns – az alábbi módon indokolta:

„122. A Kbt. nem köti meg a vizsgálat módját, a bizonyítás eszközeit. A Kbt. 69. § (13) kifejezetten arra jogosítja fel az ajánlatkérőt, hogy az ajánlatban benyújtott igazolás, nyilatkozat tartalmának ellenőrzése érdekében más állami vagy önkormányzati szervtől, hatóságtól vagy gazdasági szereplőtől információt kérhet, amely megkeresésre az érintett szervezet rövid határidőn belül köteles információt adni. Amennyiben azonban az ajánlatkérő más forrásból is olyan hitelt érdemlő információhoz jut, amely alapján kétséget nem hagyóan meg tud győződni az igazoltságról vagy annak hiányáról, a Kbt. 69. § (13) bekezdésének alkalmazásától eltekinthet, és dönthet az ajánlat érvényességéről vagy érvénytelenségéről. Ez esetben tehát a jogszerű bírálat elvégzésének nem feltétele a szerződést kötő másik fél megkeresése, és igazoló nyilatkozatának beszerzése.”

JOGORVOSLATI AKTUALITÁSOK

Dr. Horváth Éva, közbeszerzési biztos, Közbeszerzési Hatóság

DOI: <https://doi.org/10.37371/KEP.2023.2.3>

A Közbeszerzési Értesítő Plusz jelen számában ismertetett jogesetek az ajánlatkérőket érintően a közbeszerzések tisztaságát és hatékonyságát szolgáló ajánlatkérői kötelezettségekkel foglalkoznak, amelyek az ajánlatkérőnek a közbeszerzés átláthatóságát szolgáló dokumentálási, illetve az egyajánlatos közbeszerzések számának csökkentése érdekében a verseny szintjének növelését célzó intézkedési terv készítésére vonatkozó felelősségét határozzák meg.

D.281/31/2021. számú határozat

A jogorvoslati ügygel érintett tárgyak: Az ajánlatkérőnek a Kbt. 142. § (1) bekezdésében foglalt kötelezettsége közé tartozik, 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.

Tényállás

Az ajánlatkérő (önkormányzat) 2019. március 12. napján a Kbt. 112. § (1) bekezdés b) pontja szerinti nyílt közbeszerzési eljárást indított építési beruházás tárgyában.

Az ajánlati felhívás rögzítette a kötelező tartalmi elemeket, köztük a szerződés tárgyát, a részajánlattétel lehetőségének kizárását, a közbeszerzés mennyiségét, rendelkezett a szerződés 13 hónapos időtartamáról.

A felhívás További információk pontjában rögzítésre került, hogy:

„Ajánlatkérő szerződéses feltételként írja elő, hogy a nyertes ajánlattevőnek kötelező bevonnia a teljesítésbe 6 fő helyi hátrányos helyzetű munkavállalót. A helyi minőséget, továbbá a hátrányos helyzet és a munkaviszony fennállását legkésőbb a szerződéskötéskor igazolni kell a dokumentációban előírt módon. Az igazolások a szerződés mellékletét képezik.”

Ajánlatkérő szerződéses feltételként írta elő, hogy a nyertes ajánlattevőnek kötelező bevonnia a teljesítésbe 6 fő helyi hátrányos helyzetű munkavállalót. A helyi minőséget, továbbá a hátrányos helyzet és a munkaviszony fennállását legkésőbb a szerződéskötéskor igazolni kell az alábbiakban előírt módon.

Az ajánlatkérő meghatározta a „helyi” megfogalmazás tartalmát, mely szerint ez alatt a 66/2015. (III.30.) Korm. rendelet 1. sz. melléklet 10.1 pontja szerinti és 10.2 pontja szerinti járáshoz tartozó településen állandó lakóhellyel vagy tartózkodási hellyel rendelkező személyeket érti.

A felhívás szerint „A munkaviszony fennállásának igazolására nyertes ajánlattevőnek legkésőbb a szerződéskötéskor csatolnia kell a szerződéshez személyenként a megkötött munkaszerződéseket, egyszerű másolatban.

A hátrányos helyzet alátámasztására csatolni kell a szerződéshez azokat a dokumentumokat, amelyek alátámasztják, hogy a munkavállaló az 1991. évi IV. törvény 57/B. § (4) bekezdés 1. pont a)-f) alpontjainak valamelyike alá tartozó hátrányos helyzetűnek minősül. Ajánlatkérő a munkavállaló hátrányos helyzetének alátámasztására elfogadja különösen a munkaügyi központ igazolását, a születési időt tartalmazó hatósági igazolványt, a kormányhivatalok szakigazgatási szerveinek igazolását. A felsorolt dokumentumok egyszerű másolatban csatolandók.

A helyi minőség alátámasztására csatolni kell a lakcímet igazoló hatósági igazolványok egyszerű másolatát.”

A felhívás szerint a közbeszerzés európai uniós alapközből finanszírozott.

Az ajánlatkérő a felhívásban meghatározta a részvételi és alkalmassági feltételeket, azok igazolási módját is.

A dokumentáció részét képező „Vállalkozási szerződés tervezet” jelen jogorvoslati eljárás szempontjából releváns pontjai az alábbiakról rendelkeztek:

„3.) A Vállalkozó a terveket és a munkaterületet megismerte, azt a feladat meghatározásához szükséges mértékben, és az elvárható gondossággal tanulmányozta és ajánlatát ennek alapján tette meg.

4.) A tervek, műszaki leírás, illetve a költségvetési kiírás együttes tartalma képezi a szerződés tárgyát. Ha egy megoldás a tervben szerepel, de a költségvetési kiírásban nincs rá utalás, illetve fordított esetben, ha költségvetési kiírásnak nincs tervmelléklete, úgy a terv, vagy a költségvetési kiírás alapján a megoldás költsége (ilyen esetben is) az ajánlati árba beleértendő, így az része a szerződésnek. Helytelen, hibás, vagy hiányos tervezői költségvetés kiírás miatt pótmunka nem számolható el. A vállalkozó az ajánlati dokumentációban részletezetteknek megfelelően az ajánlatát a teljes dokumentáció felülvizsgálatát követően adta meg.

17.) A Vállalkozó a Megrendelővel egyeztetve a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény 135. § (7) bekezdése alapján minimum 5 % előlegre jogosult.

18.) A Vállalkozó az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) Kormányrendeletben foglalt alábbi feltételek teljesítésével nyújthatja be a legfeljebb 5 darab részszámlát (beleértve a végszámlát is):

- Az első részszámla kibocsátásának lehetősége biztosított számára legkésőbb az általános forgalmi adó nélküli szerződéses érték 25%-át elérő megvalósult teljesítéskor,
- Az előleg és a részszámlák alapján történő kifizetések összértéke nem lehet kevesebb a szerződés általános forgalmi adó nélkül számított értékének 70%-ánál.

21.) A végszámla csak a Szerződés szerinti teljes befejezést követően a mennyiségi és minőségi hiány nélkül záródó műszaki átadás-átvételt, a műszaki átadás átvételi jegyzőkönyv lezárását követően nyújtható be. Az előleg elszámolására a végszámlában kerül sor. A végszámla benyújtásának feltétele továbbá a megvalósulási tervek, minősítési tanúsítványok Megrendelőnek történő átadása is. A felek által aláírt teljesítés igazoló jegyzőkönyv a számlázás alapja és a számla melléklete.

22.) A Megrendelő teljesítés igazolásra jogosult képviselője és a műszaki ellenőr által igazolt részszámla és

végszámla pénzügyi teljesítése átutalással történik a Ptk. 6:130. § (1) – (2) bekezdés, valamint a Kbt. 135. § (3) bekezdése szerint.

24.) A Vállalkozó a szerződésben foglalt kötelezettsége maradéktalan teljesítéséről benyújtott végszámla teljes körű kiegyenlítésére csak akkor jogosult, ha a kötelezettsége teljesítésében részt vevő alvállalkozó kivitelezők követelésének kiegyenlítését hiánytalanul igazolja, függetlenül azok fizetési határidejétől.

25.) A munkaterület átadás-átvételének napja: Megrendelő a munka megkezdéséhez az építési munkaterületet a szerződés hatályba lépését követő 5 napon belül átadja és a kivitelezési műszaki ütemterv szerint biztosítja.”

Az ajánlattételi határidőre két ajánlat érkezett, ajánlatot tett a jelen ismertetés szerint E Kft. (a továbbiakban: kérelmezett) is.

A kérelmezett ajánlatában a Kbt. 66. § (6) bekezdés a)-b) pontja alapján tett nyilatkozatában rögzítette, hogy alvállalkozóként a 3 felelős műszaki vezető, épületenergetikai szakértés közbeszerzési részben, valamint a magasépítési munkákban való részvételben és szaktanácsadásban kíván alvállalkozót igénybe venni, és megnevezte az ismert alvállalkozókat: MV-É – D.I. e.v., MV-ÉV – Viron Kft., MV-ÉG – ITB Technik Kft., SZÉS6 – SZ.G. ev., a magasépítési munkálatokban való részvételben és szaktanácsadásban – KINAMÉ Kft.

A kérelmezett ajánlatában a 321/2015. (X.30) Korm. rendelet 17. § (2) bekezdés alapján tett nyilatkozatában a megjelölt alvállalkozók kizáró okokra vonatkozó nyilatkozatát is becsatolta.

Az írásbeli összegezés szerint az ajánlatkérő az eljárást eredményesnek nyilvánította; az összegezésben a közbeszerzési eljárás nyertesének a kérelmezettet jelölte meg.

A közbeszerzési eljárás eredményeként az ajánlatkérő és a kérelmezett vállalkozási szerződést kötöttek határozott időtartamra. A vállalkozási szerződés alapján a vállalkozói díj nettó 1.149.575.204.-Ft-ban került megállapításra.

A vállalkozási szerződés a helyi, hátrányos helyzetű munkavállalókkal kapcsolatos foglalkoztatási kötelezettség körében a dokumentációban rögzítetteket tartalmazta az alábbi kiegészítésekkel:

„Megrendelő helyi hátrányos helyzetű munkavállaló alatt a megelőző közbeszerzési eljárás dokumentációjában megadott fogalmat érti.[...]

Vállalkozónak heti rendszerességgel jelenléti ívet kell vezetnie a helyi hátrányos helyzetű munkavállalók teljesítésben való részvételéről, amelyet a tárgyhatet követő hét második munkanapjáig legkésőbb elektronikus levélben meg kell küldenie a Megrendelő szerződésben megjelölt kapcsolattartójának, az eredeti aláírt, Vállalkozó által is jóváhagyott példányokat pedig a részszámlák kiállításakor kell átadni a Megrendelő részére. A jelenléti ív tartalmát, a valóságnak történő megfelelését a műszaki ellenőr ellenőrzi. Megrendelő minden egyes intézkedését dokumentálja.

Amennyiben a Vállalkozó nem teljesíti, vagy csak részben teljesíti a 6 fő helyi hátrányos helyzetű munkavállaló legalább rész munkaidőben történő bevonására vonatkozó kötelezettségét, az súlyos szerződésszegésnek minősül, továbbá köteles Megrendelő minden ebből eredő kárát megtéríteni.”

A vállalkozási szerződés a kifizetés rendje körében rögzítette az alábbiakat is:

„Jelen szerződés, továbbá a Vállalkozó és a Kbt. szerinti alvállalkozók közötti szerződések, valamint minden további, a Kbt. szerinti alvállalkozóval szerződéses viszonyban álló vállalkozó között megkötött vállalkozási szerződések alapján történő kifizetésekre a 322/2015 (X. 30.) Korm. rendelet 32/A. § (2) bekezdésében és a 32/B. §-ban foglalt rendelkezések az irányadók.”

A kérelmezett 6 főt (B. M. J., B. Z., F. B., M. Á., N. I., V. D.), mint helyi, hátrányos helyzetű munkavállalót jelentett be az ajánlatkérő felé.

A szerződéskötésig bejelentett 6 fő feletti 8 fő (B. P. D., R. D., R. J., Sz. L., V. I., B. P., id. F. B., P. E.) helyi, hátrányos helyzetűként foglalkoztatott munkavállaló esetében az ajánlatkérő felé a helyi, hátrányos helyzetű minőséget alátámasztó dokumentum az előírt okirati formában nem került csatolásra, a kérelmezett a munkavállalók „önbevallása” alapján tette meg nyilatkozatát az 1991. évi IV. törvény 57/B. § (4) bekezdés 1. pontja tekintetében.

A kérelmezett által kiállított I. részszámlán – a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdés b) és c) pontjával összhangban – feltüntette a részteljesítésből az alvállalkozókat megillető 69.762.537.-Ft-nak

megfelelő összeget, valamint csatolta azon nyilatkozatát, amelyen részletezte, hogy a bevont alvállalkozók egyenként mekkora összegre jogosultak az ellenszolgáltatásból.

Az ajánlatkérő a Közbeszerzési Hatóság hivatali kapuján keresztül benyújtott szerződésszegés bejelentésében előadta, hogy a kérelmezett több cselekményével is súlyosan megszegte a szerződést, amelynek eredményeként az ajánlatkérő a szerződéstől elállt.

A hivatalbóli kezdeményező az ajánlatkérő bejelentésére tekintettel végzésével a vállalkozási szerződés teljesítésének közigazgatási hatósági eljárás keretében történő ellenőrzését rendelte el.

A hivatalbóli kezdeményezés

A Közbeszerzési Hatóság elnöke a Kbt. 153. § (1) bekezdés c) pontja alapján a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt hivatalból jogorvoslati eljárást kezdeményezett.

A kezdeményezés 1. eleme szerint a laccímekártya adatai alapján az ajánlatkérő által előírt helyi kritérium M. Á. esetben nem teljesült, mellyel a kérelmezett megsértette a Kbt. 2. § (3) bekezdés első fordulata szerinti jóhiszeműség és tisztesség követelményét.

A kezdeményezés 2. eleme szerint az ajánlatkérő nem készítette elő megfelelő alapossggal a közbeszerzési eljárást, megsértve ezzel a Kbt. 28. § (1) bekezdését.

A kezdeményezés 3. eleme szerint az ajánlatkérő azzal, hogy a szerződés megkötésének időpontjáig bejelentett 6 fő helyi, hátrányos helyzetű munkavállaló közül M. Á. tekintetében nem észlelte a „helyi” kitétel hiányát, továbbá nem hívta fel a kérelmezettet kötelezettségének szerződésszerű teljesítésére, megsértette a Kbt. 142. § (1) bekezdésében rögzített ellenőrzési és dokumentálási kötelezettségét.

A kezdeményezés 4. eleme szerint a kizáró okok tekintetében a kérelmezett nem nyilatkozott az ajánlatkérő felé, így megsértette a Kbt. 138. § (3) bekezdését.

A kezdeményezés 5. eleme szerint R. F. egyéni vállalkozó nem került feltüntetésre a vállalkozási díj alvállalkozókat megillető részét alvállalkozónként egyenként részletező nyilatkozaton, mellyel a kérelmezett megsértette a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdés b) pontját.

Az ajánlatkérő észrevétele

Az ajánlatkérő az észrevételében a jogsértés hiányának a megállapítását kérte.

A kérelmezett észrevétele

A kérelmezett az észrevételében a jogsértés hiányának a megállapítását kérte.

A Döntőbizottság döntése és annak indokai

A Döntőbizottság a határozatában a kezdeményezés 3-5. elemei tekintetében megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 142. § (1) bekezdését, a kérelmezett megsértette a Kbt. 138. § (3) bekezdésének második mondatában foglaltakat, és a Kbt. 135. § (3) bekezdésére tekintettel a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdés b) pontját.

Az 1. kezdeményezési elem kapcsán a Döntőbizottság a jogorvoslati eljárást megszüntette.

A Döntőbizottság az ajánlatkérővel és a kérelmezettel szemben külön-külön 500.000-500.000.-Ft bírságot szabott ki.

A Döntőbizottság a 2. kezdeményezési elem tekintetében a jogorvoslati eljárást elkülönítést követően D.432/2021. számon folytatta le.

A határozat indokolása a következőket tartalmazta:

A jogorvoslat alapjául szolgáló közbeszerzési eljárás 2019. március 12. napján indult, ezért a Döntőbizottság az ezen időpontban hatályos Kbt. rendelkezései alapján hozta meg döntését.

A Döntőbizottság az 1. kezdeményezési elem körében azt vizsgálta, hogy a kérelmezett megsértette-e a Kbt. 2. § (3) bekezdését.

Tényként megállapította, hogy az ajánlatkérő a felhívásban előírta szerződéses feltételként 6 fő helyi, hátrányos helyzetű munkavállaló alkalmazását a teljesítés során. Az ajánlatkérő részletesen meghatározta ezen előírás tartalmi követelményeit, így azt is, hogy mikor teljesül a „helyi” kitétel egy munkavállaló tekintetében. Az ajánlatkérő azt is előírta, hogy ezen feltétel teljesítését legkésőbb a szerződéskötéskor kell a kérelmezettnek igazolnia akként, hogy csatolnia kell a munkaszerződéseket, valamint a lakcímet igazoló hatósági igazolványok másolatát.

Ezen előírásokon felül a szerződés rögzítette a vállalkozó kötelezettségeit.

A Döntőbizottság megállapította, hogy a kérelmezett a vállalkozási szerződés megkötéséig 6 főt (B.M.J., B.Z., F.B., M.Á., N.I., V.D.), mint helyi, hátrányos helyzetű munkavállalót jelentett be az ajánlatkérő felé, mely munkavállalók közül 1 fő (M.Á.) lakcímgazolványa és a munkaszerződésén feltüntetett lakóhelye nem felelt meg az ajánlatkérő által előírt „helyi” kitételnek. Ezen munkavállaló esetében tartózkodási helyként eltérő cím sem volt feltüntetve.

Megállapította továbbá, hogy a kérelmezett a bejelentett 6 fön felül megjelölt 8 fő (B.P.D., R.D., R.J., Sz.L., V.I., B.P., id.F.B., P.E.) helyi, hátrányos helyzetűként foglalkoztatott munkavállaló esetében az ajánlatkérő felé a helyi, hátrányos helyzetű minőséget alátámasztó dokumentumot az előírt okirati formában nem csatolt.

A szerződés szerint súlyos szerződésszegésnek minősül, ha a kérelmezett nem tesz eleget a 6 fő helyi, hátrányos helyzetű munkavállaló foglalkoztatására vonatkozó kötelezettségének.

A Döntőbizottság megállapította, hogy ezen kezdeményezési elem nem a Döntőbizottság, hanem a polgári bíróság hatáskörébe tartozik, ezért ezen kezdeményezési elem kapcsán a Döntőbizottság az eljárást a Kbt. 145. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó Ákr. 17. §-a alapján megszüntette.

A Döntőbizottság a 3. kezdeményezési elem körében azt vizsgálta, hogy az ajánlatkérő megsértette-e a Kbt. 142. § (1) bekezdését.

Az ajánlatkérőnek a Kbt. 142. § (1) bekezdésében foglalt kötelezettsége közé tartozik, 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. Az ajánlatkérő dokumentálási kötelezettsége áthatja a Kbt. tételes jogi rendelkezéseit is.

Az ajánlatkérő dokumentálási és ellenőrzési kötelezettségét nem csak a fenti jogszabályhely rögzíti, hanem maga a szerződés is előírhatja.

A jogorvoslati eljárásban a felek között nem volt vitatott annak ténye, hogy a kérelmezett által igazolással bemutatott 6 fő munkavállaló közül 1 fő (M. Á.) munkavállaló a lakcíme alapján nem felelt meg az ajánlatkérő „helyi” kitételének. A Döntőbizottság rámutatott, hogy nem-

csak ellenőrzési kötelezettsége keletkezik az ajánlatkérőnek, hanem dokumentálási is. Ezen két kötelezettség együttes teljesítése testesíti meg a közpénzekkel való felelős gazdálkodás elvének érvényesítését. Jelen esetben megállapítható volt az ajánlatkérő ellenőrzési körében a hiba feltárása, de ennek során nem került dokumentálásra, hogy ezt jelezte volna a kérelmezett felé, valamint elmaradt a kérelmezett által tett intézkedések utóellenőrzése.

A Döntőbizottság a fentiek alapján megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 142. § (1) bekezdését.

A Döntőbizottság a 4. kezdeményezési elem körében azt vizsgálta, hogy a kérelmezett megsértette-e a Kbt. 138. § (3) bekezdését.

A jogalkotó a Kbt. 138. § (3) bekezdésében a nyertes ajánlattevő két kötelezettségét nevesíti arra az esetre, ha a szerződés teljesítésében alvállalkozó vesz részt, egyrészt az alvállalkozó bejelentését, másrészt nyilatkozat benyújtását arról, hogy az alvállalkozó nem áll a kizáró okok hatálya alatt.

A Döntőbizottság megállapította, hogy a kezdeményezés kizárólag arra irányult, hogy a kérelmezett nem küldte meg az ajánlatkérő részére az alvállalkozók kizáró okok hatálya alatt nem állását igazoló dokumentumokat.

A Döntőbizottság megállapította, hogy a kérelmezett teljesítette ezen kötelezettségét, de nem a szerződésben kapcsolattartóként megjelölt e-mail címre, hanem egy általa képzett e-mail címre, így a kötelezettségének jogszerűen nem tett eleget, mivel az ajánlatkérő részére történő megküldés ténylegesen nem teljesült.

A Döntőbizottság a fentiek alapján megállapította, hogy a kérelmezett az alvállalkozók tekintetében megsértette a Kbt. 138. § (3) bekezdését.

A Döntőbizottság az 5. kezdeményezési elem körében azt vizsgálta, hogy a kérelmezett megsértette-e a 322/2015. (X. 30.) Korm.rendelet 32/A. § (1) bekezdés b) pontját.

A 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdés b) pontja előírja az ajánlattevőként szerződő félnek, hogy alvállalkozó bevonása esetén legkésőbb a teljesítés elismerésének időpontjáig köteles nyilatkozatot tenni, hogy az általa a teljesítésbe bevont alvállalkozó mekkora összegre jogosult az ellenszolgáltatásból, egyidejűleg fel kell hívnia az alvállalkozót a számla(k) kiállítására.

A Döntőbizottság a becsatolt iratokból megállapította, hogy az alvállalkozóként a szerződés teljesítéséhez igénybe vett R. F. egyéni vállalkozót a kérelmezett annak ellenére nem tüntette fel az I. részszámlán a vállalkozási díj alvállalkozókat megillető részét részletező nyilatkozaton, hogy az I. részszámla szerinti teljesítés napján, R. F. egyéni vállalkozó már teljesítette alvállalkozói szolgáltatását.

A Döntőbizottság a fentiekre tekintettel megállapította, hogy a kérelmezett megsértette a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdés b) pontjában foglaltakat.

A Döntőbizottság határozata ellen az ajánlatkérő terjesztett elő keresetet a bírósághoz, melyben a 3. kezdeményezési elem körében a határozat megváltoztatását kérte.

A Fővárosi Törvényszék a 2022. november 9-én kelt 103.K.705.977/2021/21. számú ítéletében a keresetet elutasította.

A bíróság ítéletének indokolása szerint a Kbt. 142. § (1) bekezdése alapján az ajánlatkérő köteles dokumentálni a szerződés teljesítésére vonatkozó adatokat, ennek keretében köteles ellenőrizni és dokumentálni azon szerződéses kötelezettségek teljesítését, amelyeket a közbeszerzési eljárásban az értékelés során figyelembe vett, valamint minden, a szerződésben foglaltaktól eltérő teljesítést, annak okait és - adott esetben - a szerződésszegéssel kapcsolatos igények érvényesítését.

A peres felek között abban volt vita, hogy miként kell értelmezni az adott tényállásra a Kbt. 142. § (1) bekezdése szerinti ellenőrzési és dokumentálási kötelezettséget a felperes tekintetében, azt kiterjesztően értelmezte az alperes.

Helyesen mutatott rá az alperes, hogy az ajánlatkérő dokumentálási kötelezettsége a Kbt. rendszerében értelmezendő, egyfelől egy általános dokumentálási kötelezettséget ró rá a Kbt. 46. §-a, továbbá az egyes közbeszerzési cselekményeknél külön szabályokat tartalmaz, vagy éppen dokumentált közbeszerzési cselekményekről rendelkezik. Ilyen tételes előírás a szerződés teljesítése körében szabályozott dokumentálási kötelezettség, amely nem csak az ellenőrzésre hivatott, hanem az ajánlatkérő védelmét is biztosítja, lehetővé téve a közbeszerzési eljárás lezárultával a szerződéses időszakba átlépő ajánlatkérő és nyertes ajánlattevő között továbbra is a közbeszerzési jog kogens rendel-

kezései által ellenőrzött szerződéses kapcsolat átláthatóvá tételét. Egyetértett a bíróság az alperessel abban is, hogy a dokumentálási kötelezettség alapvető célok teljesülését szolgálja, így annak sérelme súlyosnak tekintendő.

Az, hogy a teljesítés adataiból mit, mikor, miért, milyen terjedelemben indokolt és szükséges dokumentálni, azt az adott közbeszerzési eljárás körülményei határozzák meg. Minden – az eredeti szerződéses tartalmakhoz képesti – eltérés dokumentálás szempontjából fontos lehet, mert ahhoz jogsértés fűződhet. Tévesen korlátozta a felperes a dokumentálási kötelezettség kereteit/jelentőségét az értékelési szempontokra, mert a szerződés teljesítésére vonatkozó adatok dokumentálása szükséges, ezen belül pedig a szerződésben foglaltaktól eltérő teljesítés dokumentálása is feladat annak okai, és adott esetben a szerződésszegéssel kapcsolatos igények dokumentálása mellett. Ennek jogalkotói célja úgyszintén a közpénzek átlátható felhasználásának biztosítása volt azért, hogy a szerződések teljesítése, a szerződéstől eltérő teljesítés és az abból fakadó igények érvényesítése megfelelően ellenőrizhető legyen.

Az alperes a 3. kezdeményezési elemében foglalt Kbt. 142. § (1) bekezdése szerinti felperesi jogszabálysértés vizsgálata során visszautalt az 1. kezdeményezési elemnél rögzített tényekre a közbeszerzési felhívás és a vállalkozói szerződés előírásai, valamint a feltárt hiányosságoknál a teljesítésbe bevont helyi, hátrányos helyzetű munkavállalók tekintetében. A határozatban kifejtettek szerint az alperes elfogadta, hogy a felperes az előírt munkavállalói kör bevonásánál tapasztalt hibákat ellenőrizte és feltárta, azt róta a felperes terhére, hogy ennek során nem került dokumentálásra a tapasztalt hiányosságok kérelmezett felé történt jelzése, valamint a kérelmezett által tett intézkedések utóellenőrzése. Hangsúlyozta ugyan, hogy már a szerződés megkötésekor eleget tehetett volna a felperes a dokumentálási kötelezettségének, de erre nézve a határozata külön marasztalást nem tartalmaz. A felperes a terhére figyelembe vett tényekkel nem szállt vitába, azok minősítését tartotta jogsértőnek, ehhez képest állította az alperesi határozat indokolásának az elégtelenségét.

A Fővárosi Törvényszék a Kbt. 142. § (1) bekezdésének az értelmezését illetően az alperessel egyetértett, az általa feltárt tényekből vele egyező következtetésre jutott, indokolását teljeskörűnek és megalapozottnak értékelte.

A felperes a közbeszerzési ajánlati felhívásban maga írta elő a 6 fő helyi, hátrányos helyzetű munkavállaló bevonásának a kötelezettségét és rögzítette, hogy mit kell érteni a „helyi” megfogalmazás alatt. Kikötötte továbbá, hogy legkésőbb a szerződéskötéskor igazolni kell a helyi minőséget, a hátrányos helyzetet és a munkaviszony fennállását. A munkaviszony fennállásának igazolására a megkötött munkaszerződések szolgálnak, mely dokumentumok támasztják alá a hátrányos helyzetet, továbbá, hogy a helyi minőség igazolására a lakcímet igazoló hatósági igazolványok egyszerű másolatát kell csatolni. E rendelkezések a vállalkozási szerződésbe is beemelésre kerültek. Miután a szerződésszerű teljesítéshez szükséges e feltételeket és annak dokumentálásához és ellenőrzéséhez szükséges részlet-szabályokat maga a felperes határozta meg, elvárható volt tőle az előírt rendelkezések, kiírási feltételek pontos betartásának a dokumentálása, ellenőrzése.

Egyetértett a bíróság az alperessel abban, hogy a jogorvoslati eljárás során csatolt jelenléti ívek, – melyeket a dokumentálás tényeként az alperes elfogadott ugyan – a kérelmezett dokumentumai, nem az ajánlatkérőé. A jelenléti ívek alkalmasak voltak arra, hogy a felperes a 6 fő bevonására vonatkozó kérelmezetti kötelezettség teljesítésének időszakos elmulasztását ellenőrizte, továbbá az is megállapítható volt, hogy a hiányosság a kérelmezett által később korrigálásra került. Nem dokumentálta azonban a felperes, hogy a hiányosságokat miként jelezte a kérelmezett felé, hogyan hívta fel a 6 fő bevonására vonatkozó szerződéses kötelezettség maradéktalan és folyamatos teljesítésére. Nem került dokumentálásra továbbá az sem, hogy a kérelmezettnek a hiányosságok orvoslására tett intézkedéseit miként ellenőrizte. Ez okból a felperes a jelenléti ívek létrejöttére a jogsértés megállapítása ellenében sikerrel nem hivatkozhat. Helyesen rögzítette az alperes, hogy a jelenléti ívekből nem követhető nyomon a hiányosságok orvoslására történt felhívás, valamint az utóellenőrzés dokumentálása. A 6 fő bevonásának kötelezettsége vitathatatlanul a kérelmezettet terhelte a megkötött szerződés szerint, ennek elmulasztására nézve az alperes a kezdeményezés 1. pontjában foglaltak alapján vont le következtetéseket. Ettől független a felperes Kbt. 142. § (1) bekezdése szerinti dokumentálási és ellenőrzési kötelezettsége, ennek kimentéseként alappal nem hivatkozhat a felperes arra, hogy a vonatkozó dokumentálási kötelezettsége a kérelmezettet terhelte. A releváns körülmények folyamatos ellenőrzése és dokumentálási kötelezettsége a fent részletezettek szerint a Kbt.

142. § (1) bekezdéséből ered, ezért alaptalanul hivatkozott a felperes arra is, hogy a jogszabályhely jogsértő kiterjesztő értelmezését jelenti az, hogy a kérelmezetti mulasztást nem jelezte írásban felé. A jelenléti ívek alapján a kérelmezetti teljesítés utóellenőrzése nem állapítható meg, a jelenléti ívek ezen ellenőrzési és dokumentálási kötelezettség teljesítésének alátámasztására elégtelenek, ezért eredménytelen maradt a felperes hivatkozása.

Az alperes a határozatában helytállóan fejtette ki, hogy az ajánlati kiírás és a vállalkozói szerződés szerint a 6 fő bevonásának kötelezettsége folyamatosan terhelte a kérelmezettet, ezért alaptalan a kimentésre az arra történt hivatkozás is, hogy a 6 fő hiánya csak időszakosan valósult meg, az időszak átlagát tekintve teljesült. Ugyanígy okból maradt eredménytelen a felperes hivatkozása arra, hogy a 6 főn felül további 8 fő bejelentése megtörtént, mert ehhez nem társult az igazolások csatolása.

A Kbt. 142. § (1) bekezdése szerinti dokumentálási és ellenőrzési kötelezettség a felperest terhelte, azokat a dokumentumokat, amikkel a helyi, hátrányos minőség és annak teljesítése ellenőrizhető, az ajánlati kiírás tartalmazta. Ezért alaptalanul hivatkozott a felperes arra is, hogy nem jelölte meg az alperes, az utóellenőrzés körében milyen dokumentumokat hiányolt tőle, az alperesnek nem feladata az ajánlatkérő kioktatása a jogszerű eljárásra, hatásköre erre nem terjed ki.

A felhívás tartalmazza azt a kikötést, hogy legkésőbb a szerződéskötéskor igazolni kell a helyi, hátrányos minőség fennállását, a laccímet igazoló hatósági igazolványok bemutatásával. Amennyiben az erre vonatkozó ellenőrzési kötelezettséget – a laccímkártyák könnyen elvégezhető megtekintésével – a kérelmezett, illetve a felperes már a szerződés megkötésekor teljesítette volna, nem áll elő, illetve minden bizonnyal hamar kiküszöbölhető lett volna a 6 fő bevonásának elmulasztására vonatkozó hiányosság.

Mindezek miatt okszerűen hivatkozott a határozatában az alperes arra, hogy a szerződés megkötésekor történt ellenőrzés alapján adott esetben megelőzhető lett volna a kérelmezetti jogszabálysértés, amit külön nem rótt a felperes terhére. Ezek alapján fennáll az az ok-okozati

összefüggés, amit a felperes a keresetében ezzel kapcsolatban hiányolt. Nem érvelhetett eredménnyel azzal sem, hogy ráhatása nem volt a kérelmezett teljesítésére, a 6 fő bevonását, a jogszerű teljesítést kikényszeríteni nem tudta. A határozatban írtak szerint az alperes nem azt rótt a felperes terhére, hogy nem ellenőrizte és dokumentálta a feltárt hiányosságokat, a felperes jogsértése abban állt, hogy a kérelmezett felé megtett intézkedéseket nem dokumentálta, nem ellenőrizte a hiányosságok kiküszöbölését és nem dokumentálta azokat. Utóbbi kötelezettségek elmulasztását nem orvosolja az a körülmény, hogy a hiányosságokat a felperes ellenőrizte és dokumentálta, az erre vonatkozó határozati megállapításra a felperes alappal nem hivatkozhat. Az a körülmény, hogy a kérelmezett egyéb szerződéses kötelezettségei megsértésére is tekintettel később elállt a szerződéstől a felperes, a Kbt. 142. § (1) bekezdése szerinti kötelezettségek szempontjából nem releváns tényállási elem, az alperes nem is rótt fel a felperesnek azt, hogy a szerződéstől nem állt el már a kérelmezetti szerződésszegés bekövetkeztekor, illetve első észlelésekor, hanem csak később. Mindezekre figyelemmel az alperes a Kbt. 142. § (1) bekezdése szerinti kötelezettség szempontjából releváns tényállást feltárta. Az elállással kapcsolatos körülményeknek a fenti jogszabályi kötelezettség teljesítése szempontjából jelentősége nem volt, egyéb körülményt pedig – amit a tényállás feltárása körében hiányolna – a felperes nem jelölt meg. Mindezek miatt alaptalan maradt a felperes hivatkozása az Ákr. 62. § (1) bekezdése szerinti tényállástisztázási kötelezettség elmulasztására, és alaptalanul hivatkozott az Ákr. 81. § (1) bekezdése szerinti indokolási kötelezettség megsértésére is. Az alperes a határozatát a Kbt. 142. § (1) bekezdése körében alaposan és okszerűen indokolta, határozatának indokolásából megállapíthatóak azok a tények, körülmények és összefüggések, amelyek alapján a Kbt. 142. § (1) bekezdés megsértését a felperesnek felróttá. Az alperes a teljeskörűen feltárt tényállásból okszerű jogkövetkeztetésre jutott akkor, amikor megállapította a Kbt. 142. § (1) bekezdése szerinti ellenőrzési és dokumentálási kötelezettség felperesi megsértését, mely álláspontját kellően részletesen meg is indokolta.

Mindezek alapján alaptalanok maradtak a Kbt. 142. § (1) bekezdése kapcsán felhozott felperesi kereseti érvek.

D.334/15/2022. számú határozat

A jogorvoslati ügyel érintett tárgyak: Az ajánlatkérő a Kbt. 42. § (6) bekezdésének kógens rendelkezése alapján az egyajánlatos közbeszerzések számának csökkentését szolgáló intézkedésekről szóló 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet) 2. pontjában szabályozott intézkedési terv közzétételére akkor is köteles, ha közbeszerzési terv készítésére nem köteles.

Tényállás

Az ajánlatkérő (közjogi szervezet) a Kbt. Második Rész XV. fejezete szerinti nyílt közbeszerzési eljárást indított árubeszerzés tárgyban.

Az ajánlati felhívást 2021. február 15-én adta fel.

Az ajánlati felhívás ajánlatkérőként tüntette fel az ajánlatkérőt és a jelen ismertetés szerint T ajánlatkérőt. Az ajánlati felhívás szerint a szerződés közös közbeszerzés formájában valósul meg.

Az ajánlati felhívás alapján „Fő CPV-kód 32300000 Televízió- és rádió-vevőkészülék, valamint hang- és videofelvevő és -visszajátszó berendezések.”

Az ajánlati felhívás rögzítette a közbeszerzés mennyiségét, továbbá rendelkezett arról, hogy a közbeszerzés részekből áll, ajánlatok valamennyi részre benyújthatók.

Az ajánlatkérő az ajánlati felhívásban 11 részre bízósította a részajánlattételt.

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

Az ajánlati felhívás tartalmazta a további kötelező tartalmi elemeket, köztük az értékelési szempontokat, a kizáró okokat, az alkalmassági feltételeket.

Az EKR adatai alapján az ajánlattételi határidőre az 1. részre 1 db, a 2. részre 2 db, a 3. részre 2 db, a 4. részre 1 db, az 5. részre 1 db, a 6. részre 1 db, a 7. részre 1 db, a 9. részre 1 db, a 10. részre 1 db, a 11. részre 4 db ajánlat érkezett. A 8. részre nem nyújtottak be ajánlatot.

Az EKR adatai szerint az ajánlatkérő az írásbeli összegezést elkészítette és megküldte. Az írásbeli összegezés szerint a közbeszerzési eljárás 3., 5., 7. és 8. részei

eredménytelenül zárultak, az 1., 2., 4., 6., 9., 10., 11. részekben a közbeszerzési eljárás eredményes lett.

A hivatalbóli kezdeményezés

A közbeszerzésekért felelős miniszter a Kbt. 152. § (1) bekezdés m) pontja szerinti jogosultsága alapján nyújtotta be a hivatalbóli kezdeményezését. Kérte annak megállapítását, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 42. § (6) bekezdését, és az egyajánlatos közbeszerzések számának csökkentését szolgáló intézkedésekről szóló 63/2022. (II. 28.) Korm.rendelet (a továbbiakban: 63/2022. (II. 28.) Korm.rendelet) 5. § (1) bekezdését.

Az ajánlatkérő észrevétele

Kérte a jogsértés hiányának a megállapítását.

A Döntőbizottság döntése és annak indokai

A Döntőbizottság a határozatában a hivatalbóli kezdeményezés körében megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 42. § (6) bekezdését és a 63/2022. (II. 28.) Korm.rendelet 5. § (1) bekezdését.

A Döntőbizottság az ajánlatkérőt 100.000.-Ft bírság megfizetésére kötelezte.

A határozat indokolása a következőket tartalmazta:

A kezdeményező az ajánlatkérővel szemben annak megállapítását kérte, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 42. § (6) bekezdését és a 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet 5. § (1) bekezdését, tekintettel arra, hogy az ajánlatkérő elmulasztotta az egyajánlatos közbeszerzések számának csökkentésére vonatkozó intézkedési terv közzétételét, amelynek a jogszabályban előírt határideje 2022. április 30-án lejárt.

A fentiek alapján a Döntőbizottság a hivatalbóli kezdeményezést a 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet jogalkotói indokolásában foglalt célkitűzések tükrében vizsgálta, és megállapította, hogy a hivatalbóli kezdeményezésre irányadó jogszabályi rendelkezések célja az egyajánlatos közbeszerzések számának jelentős mértékű csökkentése, a verseny szintjének növelése az elkövetkező években.

E cél elérése érdekében a 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet az 1. pontjában egyrészt kötelezővé teszi az előzetes piaci konzultáció lefolytatását az egyajánlatos közbeszerzésekkel leginkább érintett beszerzési tárgyak esetében. Másrészt a 2. pont intézkedési terv közzé-

tételére kötelezi az ajánlatkérőt, amennyiben az uniós értékhatárt elérő becsült értékű közbeszerzéseiben az egyajánlatos közbeszerzések aránya az érintett ajánlatkérő által lefolytatott közbeszerzések (eljárási részek) 20%-át egy adott naptári évben meghaladja, és az adott ajánlatkérő az előző évben legalább 5 ilyen közbeszerzést folytatott le (részajánlattételi lehetőség esetén részenként számítva).

A Kbt. 42. § (6) bekezdésének kógens rendelkezése alapján a 63/2022. (II. 28.) Korm. rendeletben előírt intézkedési terv közzététele az ajánlatkérőnek akkor is kötelezettsége, ha közbeszerzési terv készítésére nem köteles.

A fentiek alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy a hivatalbóli kezdeményezés alapos, az ajánlatkérő kifogásai nem helytállóak.

Az ajánlatkérő a 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet 1. pontjában szabályozott az egyajánlatos közbeszerzésekkel leginkább érintett beszerzési tárgyak esetében előírt előzetes piaci konzultáció lefolytatására vonatkozó rendelkezések alapján az intézkedési terv közzétételének elmulasztására vonatkozó kötelezettségét nem mentheti ki.

Az ajánlatkérő a Kbt. 42. § (6) bekezdésének kógens rendelkezése alapján a 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet 2. pontjában szabályozott intézkedési terv közzétételére akkor is köteles, ha közbeszerzési terv készítésére nem köteles.

A Döntőbizottság a fentiekre tekintettel vizsgálta, hogy az ajánlatkérő megsértette-e a 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet 5. § (1) bekezdését, figyelemmel a 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet 7. §-ában előírtakra.

A Döntőbizottság a rendelkezésére álló tények, az EKR adatai és az eljárás eredményéről szóló tájékoztató alapján megállapította, hogy az ajánlatkérő a tárgyévvel megelőző 2021. naptári évben 1 db az uniós értékhatárt elérő értékű közbeszerzést folytatott, 11 db közbeszerzési részben.

Az eljárás eredményéről szóló tájékoztatóban foglaltak alapján, a 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet 4. §-ában meghatározott módszertanra figyelemmel a 7 eredményes közbeszerzési rész közül 5 közbeszerzési részt kell figyelembe venni a tárgyi közbeszerzés teljes egésze tekintetében, az 1., 4., 6., 9. és 10. közbeszerzési részeket, amelyekben az eredményesen zárult közbeszerzés eljárási részekben egy ajánlat került benyújtásra az ajánlattételi határidő lejártáig, így az egyajánlatos közbeszerzések aránya e szempontból 71,4 százalék volt.

A Döntőbizottság megállapította, hogy a tárgyi közbeszerzési eljárás közös közbeszerzési eljárás keretében került lefolytatásra, és az ajánlatkérő által a saját nevében lefolytatott közbeszerzési részeket figyelembe véve az ajánlatkérő mulasztása fennáll, nem alapos az ajánlatkérőnek az erre alapított kifogása.

A Döntőbizottság az Európai Parlament és a Tanács 2014. február 26-i 2014/24/EU irányelve a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről 38. cikke, és a Kbt. 29. §-a alapján megállapította, hogy az ajánlatkérő a tárgyi közös közbeszerzési eljárás 1-9 részeit a saját nevében végezte, e részek tekintetében az ajánlatkérő kizárólagosan felelős a Kbt. szerinti kötelezettségeinek a teljesítéséért.

Az 1-9. részek tekintetében az 1., 4., 6., 9. eredményes közbeszerzési részek esetében 1 db ajánlat érkezett.

A 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet 7. §-a értelmében az 5. § (2) bekezdése szerinti darabszám a 4. §-ban meghatározott módszertan figyelembe vételével 5 db, az ajánlatkérő esetében az 5. § (2) bekezdése szerinti kivétel nem áll fenn és az (1) bekezdés alkalmazandó, mert a tárgyévvel megelőző naptári évben öt, az uniós értékhatárt elérő becsült értékű közbeszerzést folytattak le a 4. §-ban meghatározott módszertan figyelembe vételével (a részajánlattételi lehetőség alapján a közbeszerzési eljárást részenként kell számolni).

A 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet 7. §-a értelmében az 5. § (1) bekezdése szerinti arány a 4. §-ban meghatározott módszertan szerint 80%, figyelembe véve az 5 db eredményes közbeszerzési eljárást és a 4 db egyajánlatos közbeszerzési részt.

Az ajánlatkérő esetében az egyajánlatos közbeszerzések aránya - az uniós értékhatárt elérő becsült értékű közbeszerzések körében - a tárgyévvel megelőző naptári évben a 20%-ot meghaladta, amelyre tekintettel az ajánlatkérő 2022. április 30-ig köteles lett volna a tárgyévre vonatkozóan intézkedési tervet készíteni és közzétenni az egyajánlatos közbeszerzései számának csökkentésére vonatkozóan.

A fentiek alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 42. § (6) bekezdését és a 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet 5. § (1) bekezdését.

A határozat végleges, ellene keresetet nem nyújtottak be.

KÖZBESZERZÉSI IRÁNYTÚ

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

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

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

DOI: <https://doi.org/10.37371/KEP.2023.2.4>

Címszavak: közbeszerzési eljárás, költségvetés és részletes ártáblázat, ajánlatok bírálat, 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.

Problémafelvetés és fogalmi kérdések

A közbeszerzési eljárásokban alapvető jelentőségű kérdés, hogy az ajánlatkérő milyen értékelésre vonatkozó előírásokat határoz meg az eljárást megindító felhívásában. Ehhez kapcsolódóan az egyik lényeges elem, hogy az ellenszolgáltatás megajánlására nézve milyen rendelkezéseket állapít meg. Egyes közbeszerzési eljárásokban több (vagy éppen számos) különálló tétel, feladat, munka képezi a beszerzés tárgyát, és ha ezek a

tételek különbözőek (ha nem azonos termékből kíván például az ajánlatkérő többet vásárolni), akkor az egységár (vagy az azonos egységárból képezhető összár) értékelhetőségének hiányában az egyösszegűként feltüntetendő ajánlati ár további megbontásra, részletezésre szorul ártáblázat vagy költségvetés alkalmazásával. A Közbeszerzési Döntőbizottság (KDB) egyik döntésében e dokumentumok funkciójával kapcsolatban úgy

foglalt állást, hogy „Az ajánlattal benyújtott költségvetés vagy táblázat alapján ellenőrizhető, hogy az ajánlattevő milyen műszaki tartalomra tett valójában ajánlatot, és az ajánlattevő által megadott ajánlati ár a teljes körű megvalósítást tartalmazza-e.”¹ Ha szükséges lenne, viszont az ajánlatkérő nem ad ki ilyen dokumentumot a közbeszerzési dokumentumok részeként, akkor nem biztosítható az objektív és átlátható bírálat, nem vehető össze az ajánlati elemek, pedig érvényesülnie kell az egyenlő eséllyel történő ajánlattétel lehetőségének, a verseny tisztaságának és az egyenlő bánásmód követelményének.² Ebből adódóan az ajánlatkérőnek a közbeszerzési eljárás előkészítésekor körültekintő döntést kell hoznia abban a kérdésben, hogy készít-e ártáblázatot vagy sem, illetve hogy milyen rendelkezéseket fogalmaz meg a kitöltéssel kapcsolatban. (Építési beruházásoknál kötelező tartalmi elem a költségvetés, ott nincs külön döntési lehetőség.)

Ilyen esetben a vonatkozó kötelezettségek tehát két oldalról vizsgálhatók. Az ajánlatkérőnek az eljárás előkészítése körében egyrészt el kell készítenie az árrészletezésre alkalmas árazatlan dokumentumot (költségvetést, ártáblázatot). Ezzel szemben általános követelmény, hogy lefedje pontosan a szerzési igényt (minden releváns elemet egyértelműen és teljes körűen tartalmazzon), biztosítva ezzel az ajánlatok összehasonlíthatóságát. Másrészt az ajánlattevők ezek beárazásával, illetve a szakmai tartalom feltüntetésével adják meg az ajánlatukat, és a tételek összesítésével határozzák meg az értékelhető ajánlati árukat.

A tételes jogi szabályozásban rendkívül kevés szerep jut a költségvetéseknek, illetve az ártáblázatoknak. Ezek árazatlan változatait a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (Kbt.) az értelmező rendelkezései körében a közbeszerzési dokumentumok részeként ne-

vesíti, de a Kbt. felhatalmazása alapján kiadott, az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet (Épköz.) is említést tesz a költségvetésről mint a közbeszerzési dokumentumok egyik kötelező tartalmi eleméről. Ezen túlmenően az építőipari kivitelezési tevékenységről szóló 191/2009. (IX. 15.) Korm. rendelet (Épkiv.) 2. § g) pontja definiálja az „árazatlan (tételes) költségvetési kiírás” fogalmát úgy, hogy az nem más, mint „minőségi követelményekkel rendelkező mennyiségi kimutatás az építmény jellege szerint szükséges szakági bontásban és részletezettséggel, lényeges terméktulajdonság meghatározásával.” Emellett a Kbt. az üzleti titok, valamint a hiánypótlásra vonatkozó szabályok körében tesz említést az árazott költségvetésekről, ártáblázatokról.³

A részletes előírások hiányából adódóan elsősorban a joggyakorlatra támaszkodva lehetséges a legjellemzőbb jogi kérdéseket feltárni és megválaszolni, így különösen azt, hogy van-e különbség a költségvetés és az ártáblázat között, és ha van, akkor milyen szempontból lehet ennek jelentősége? Normatív definíció hiányában a KDB egyik döntése használható fel kiindulópontként, amely az üzleti titokká nyilvánítható ajánlati elemek felől közelített a kérdéshez, tekintettel arra, hogy a Kbt. 44. § (3) bekezdése értelmében az árazott költségvetés üzleti titokká nyilvánítható. Úgy foglaltak állást, hogy hiába nevezték el a felek (az ajánlatkérő és ennek alapján az ajánlattevő) „költségvetésnek” egy árubeszerzés esetén az ár részletezésére szolgáló dokumentumot, abból kell kiindulni, hogy a táblázat kitöltésével pontosan milyen információkhoz lehet jutni: „A nettó egységárak és a nettó összárak felsorolása nem tartozik a [...] kifejezetten nevesített üzleti titok körébe, mivel nem

¹ A KDB D.146/19/2018. számú határozata.

² A KDB D.146/19/2018. számú határozata. A keresetet elutasító bíróság is kiemelte, hogy a KDB nem az alapelvek érvényesülését, hanem a tételes jogszabályok érvényesülését vizsgálta. „A bírói gyakorlat az alapelvek és a tételes rendelkezések kapcsolatát egységesen akként értékeli, hogy az alapelvi rendelkezések szerinti jogsértés megállapításától az alperes abban az esetben tekinthet el, ha az a tételes rendelkezésekben maradéktalanul leképezhető. Mindezzel összhangban a Fővárosi ítélet tábla 3.Kf.27.331/2010/3. számú ítéletében rámutatott: 'Amíg azonban konkrét jogszabályhely alkalmazásával a jogvita eldönthető, addig azok megkerülésével nem lehet az ítéletben a törvény alapelveire hivatkozni. Az alapelvek kiegészítő, mögöttes rendelkezésekként csak akkor vehetők figyelembe, ha konkrét szabály nem áll a jogalkalmazó rendelkezésére.' Az alperes eljárásában a hivatkozott, következetes bírói gyakorlatnak megfelelően nem a Kbt. 2. §-ában meghatározott alapelvek közvetlen megsértését, hanem azt vizsgálta, hogy a Kbt. 50. § (4) bekezdésének és a Kbt. 58. § (2) bekezdésének megsértése és ennek következtében az alapelvi sérelem megállapítható-e.” A Fővárosi Törvényszék 103.K.700.692/2018/20. számú ítélete.

³ Ld. a Kbt. 44. § (3) bekezdését, valamint a Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontját.

minősül árazott költségvetésnek. Az árazott költségvetést a jogalkotó azért határozta meg kivételes ajánlati elemként, mert a vizsgálata alapján megismerhető az adott ajánlattevő árképzési módszere, és az ajánlattevők jogos érdekét sértheti, ha az árképzési módszereiket a többi ajánlattevő megismerheti. A konkrét esetben a közbeszerzés tárgya árubeszerzés volt, és a végső ajánlati ár akként állt össze, hogy az egyes termékek egységárait meg kellett szorozni a darabszámukkal, és az egyes termékek teljes mennyiségéért fizetendő összegeket össze kellett adni. E számítási művelet nem igényel árképzési módszert, elvégezhető a termékek egységárainak és mennyiségeinek a tudatában.⁴ Egy másik esetben pedig az képezte a vita tárgyát, hogy a 0 Ft-ra árazott tételt hogyan kell megítélni, és mi volt az árrészletező dokumentum jellege: „A Döntőbizottság nem osztotta a kérelmező azon álláspontját, amely szerint ez a táblázat árazatlan költségvetésnek lett volna tekinthető. A közös ajánlatkérők kifejezetten abból a célból tették a dokumentáció részévé ezen táblázatot, hogy az ajánlattevők egyösszegű ajánlati árának árképzési, kiértékelési modelljeként szolgáljon és nem azért, hogy az ajánlattevők ezzel a táblázattal tegyék meg a teljes műszaki tartalomra vonatkozó ajánlataikat. Ezen dokumentum elnevezésében sem volt árazatlan költségvetésnek tekinthető.” Vagyis „[n]em ezzel az ártáblázattal kellett ajánlattevőknek a teljes műszaki tartalomra ajánlatot tenniük, a támasztott követelmény kizárólag az volt, hogy az összesen sorában szereplő összeg megegyezzen az ajánlati kötöttséggel érintett végleges ajánlati árral.”⁵ Ez a két eset is rávilágít arra, hogy a megfelelő fogalmi elhatárolás egyes jogi esetek megítélésénél komoly jelentőséggel bírhat, tételes jogi meghatározás hiányában pedig a joggyakorlat nyújthat (nem feltétlenül következetes) támpontokat.

Különös hangsúllyal vizsgálandók tehát azok a jogi kérdések, amelyek a benyújtott árazott költségvetések (ártáblázatok) bírálatához kapcsolódnak: a hiánypótlás korlátai, a verseny tisztaságának megsértésére utaló körülmények (egymásra feltűnően hasonló költségvetések), az aránytalanul alacsony ár és az árindokolások vizsgálata, a számítási hiba javításának határai, az ajánlati kötöttség⁶ vagy az ajánlattevői árképzés szabadságának korlátjai vethetnek fel jogértelmezési nehézségeket. Fontos kiindulópont, hogy „Abból a szabályozási struktúrából következően, hogy a Kbt. tételesen szabályozza az ajánlatok értékelése során alkalmazható jogintézményeket, eszközöket (pl. felvilágosítás kérése, indokolás kérése, számítási hiba javítása, hiánypótlás) és ezt kógensen teszi, okszerűen következik, hogy ezek keretein kívül nem áll fenn lehetőség nyílt eljárásban, tárgyalás nélküli [...] eljárásban a benyújtott ajánlatok bármilyen jellegű változtatására, módosítására.”⁷

A tanulmány a főbb tárgykörök tárgyalásával kívánja különböző eseti döntéseken keresztül bemutatni az árazott költségvetések (ártáblázatok) szerepét, jelentőségét és alapvető kérdéseit, kitérve arra is elsőként, hogy a közbeszerzési dokumentumok elkészítésekor az ajánlatkérőknek milyen általános követelményeknek kell eleget tenniük.

Alapvető szempontok a közbeszerzési dokumentumok összeállításakor

Az ajánlatkérőknek rendkívül körültekintően kell eljárni a közbeszerzési eljárás előkészítésekor a költségvetésekhez (ártáblázatokhoz) kapcsolódóan is, figyelemmel egyrészt arra, hogy a megfelelő gondosságú előkészítés általános kötelezettsége ezen elemekre is kiterjed, másrészt arra is, hogy az előkészítés körében

⁴ A KDB D.239/15/2012. számú határozata.

⁵ A KDB D.403/13/2012. számú határozata.

⁶ „A közbeszerzési eljárások vonatkozásában, így különösen a nyílt eljárásban (...) az ajánlattételi határidő lejártát követően az ajánlatok az ajánlatkérő hozzájárulásával sem módosíthatóak. (...) különös jogi érdek fűződik ahhoz, hogy a nyílt és átlátható verseny körülményei között történt versenyeztetést követően a szerződés a nyertes ajánlat tartalmának, illetve ennek alapját képező ajánlati felhívás és dokumentáció előírásainak megfelelő tartalommal kerüljön megkötésre. Ennek a szabálynak a figyelmen kívül hagyása a közbeszerzési eljárásnak a verseny átláthatóságára, a verseny tisztaságára és nyilvánosságára vonatkozó alapvető követelményeinek a sérelmét jelentené.” (A KDB D.712/6/2006. számú határozata.) Másféleképpen fogalmazva: „Az ajánlati kötöttség két irányú, az ajánlatkérő ezt követően kötve van saját előírásaihoz, a felhívásban, a dokumentációban és a kiegészítő tájékoztatásban megített rendelkezéseihez, a benyújtott ajánlatokat azok alapján kell elbírálni. Az ajánlattevők kötve vannak azt követően a megített ajánlatukhoz, vállalásaikhoz.” (A KDB D.338/14/2011. számú határozata.)

⁷ A KDB D.501/9/2011. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 28.K.33.652/2011/6. számú ítéletét.

vétett hibák később, a bírálatnál komoly nehézségeket okozhatnak. Az ajánlatkérővel szemben megfogalmazható követelmények a következőkben foglalhatók össze:

a) Egyrészt rendkívül fontos követelmény az „árazatlan” jelzőből adódóan az is, hogy az ajánlatkérő *ne bocsássa rendelkezésre az ártáblázat árazott változatát*. Egy esetben az ajánlatkérő tévedésből az ajánlattevőknek árazott táblázatot adott ki úgy, hogy az árukhoz kapcsolódóan a minőségre, méretekre, kialakításra stb. vonatkozó műszaki leírást nem tette a közbeszerzési dokumentumok részévé. A KDB akként fogalmazott, hogy „Az ajánlatkérőnek a hatékony és felelős gazdálkodás megvalósítása érdekében olyan magatartást kell tanúsítania, amely az ajánlattevőket versenyre ösztönzi, azonban tartózkodnia kell minden olyan tevékenységtől, amely az ajánlattevőket befolyásolja az ajánlataik, vállalásaik megtevéle során.” Ennek megfelelően megállapították, hogy a Kbt. 2. § (4) bekezdésben foglalt közpénzekkel való felelős és hatékony gazdálkodás alapvető követelményét megsértette az ajánlatkérő, tekintettel arra is, hogy az árazott költségvetési táblázat adatai és a nyertes ajánlattevő ajánlatában csatolt táblázatban szereplő ajánlati árak között csak minimális eltérés mutatkozott.⁸ Az önmagában nem tiltott, hogy az ajánlatkérő a felhívásában rögzítse a teljes becsült értéket, azonban a további részletezések ajánlattevőkkel történő közlése – különösen, ha a nyertes ajánlatban közölt tételek árai szinte megegyeznek az ajánlatkérő által előzetesen kalkulált értékekkel – már kifogásolható és a jogsértés megállapításához vezethet. Azonban (ahogyan arról később részletesebben, a költségvetések egyezőségére vonatkozó vizsgálatokhoz kapcsolódóan szó lesz), a gyakorlatban előfordult az, hogy az ajánlatkérő a honlapján – a támogatási igényhez (pályázathoz) kapcsolódó dokumentumok között – közzétett teljes árazott költségvetéseket,⁹ amelyeket az ajánlattevők felhasználtak, felhasználhattak az ajánlatuk elkészítéséhez.

b) Ugyancsak fontos alapvető követelmény, hogy *biztosítani kell az ajánlatok összehasonlíthatóságát*, ehhez

pedig *egyértelmű, pontos tartalommal rendelkező közbeszerzési dokumentumokra van szükség, ugyanis ha „[a] dokumentáció nem egyértelműen, nem érthetően fogalmazza meg az ajánlatkérői követelményeket, akkor annak terhe nem eshet az ajánlattevőkre az ajánlatkérői érvényesség vizsgálata, valamint az ajánlatok összehasonlíthatósága körében.”*¹⁰ Ebből adódóan „az árazatlan költségvetést úgy kell elkészíteni, hogy annak alapján biztosított legyen az ajánlatok érdemi összehasonlíthatósága. Mindezek alapján az ajánlatkérőt terhelő kötelezettség, hogy előírja az ajánlat részeként az árazott költségvetés benyújtását. A költségvetésnek a közbeszerzés tárgyára kell vonatkoznia, annak kell megfelelnie.”¹¹ A KDB így jogellenesnek minősítette az ajánlatkérő azon előírását, amely lehetővé tette, hogy az ajánlattevők ún. „különbözeti költségvetést” nyújtsanak be akkor, ha azt a dokumentáció tartalmi elemei alapján indokoltan tartották. gy fogalmazták, hogy az „Ajánlatkérő az előzőekre tekintettel nem biztosította a megfelelő ajánlattétel lehetőségét, nem adta meg az elvégzendő munkák pontos részletezettségét és azok mennyiségi adatait, így alkalmatlan volt arra, hogy az ajánlattevők az eredetileg kiadott költségvetés beárazásával tegyék meg ajánlataikat. A különözeti költségvetés benyújtásának lehetővé tétele ahhoz vezetett, hogy a benyújtott ajánlatok nem voltak összehasonlíthatóak, mivel a műszaki tartalom nem volt azonos.”¹² Egy másik releváns döntésében a KDB azt vizsgálta, hogy jogszerű volt-e a közbeszerzési dokumentumok tartalma, ha kilenc ajánlattevőből többen egyes tételeknél anyagra és munkadíjra is tettek ajánlatot, míg mások kizárólag munkadíjra. „A Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő nem írt elő egyértelmű, határozott és következetes szabályozást az ajánlattételi felhívásban vagy a dokumentációban, ami alapján az árazott költségvetéseket el tudta volna jogszerűen bírálni, és tételSORaikra vagy tételSZÁMAIKRA tett ajánlatokat össze tudta volna hasonlítani [...]. Az ajánlatkérő ez alapján nem biztosította az ajánlattevők számára az esélyegyenlőséget, mivel az ajánlattevők nem lehettek annak tudatában, hogy milyen módon kell az árazatlan költségvetést kitölteni, mely tételSOROK vagy tétel-

⁸ A KDB D.127/7/2016. számú határozata.

⁹ Ld. a KDB D.153/14/2019. számú határozatát.

¹⁰ A KDB D.985/18/2011. számú határozata.

¹¹ A KDB D.985/18/2011. számú határozata.

¹² A KDB D.985/18/2011. számú határozata.

számok esetében nem vár el az ajánlatkérő anyagár-ajánlatot. A Döntőbizottság megállapította, hogy a megfelelő ajánlattételre alkalmatlan módon állította össze az ajánlatkérő a dokumentációját.¹³ A KDB a tételes jogi jogszabálysértések mellett alapelvi sérelmet (esélyegyenlőség, egyenlő bánásmód) is megállapított. Az elsőfokú bíróság is osztotta a KDB álláspontját: „Abban az esetben, ha nem áll rendelkezésre kitöltési útmutató az ajánlattevők egyénileg maguk értelmezik és ezáltal különbözőképpen töltik ki az árazatlan költségvetést, így a műszaki tartalom sem lehet azonos, ennél fogva az összehasonlítás mindenképpen megalapozatlan, ha azok összehasonlításra kerülnek.”¹⁴ A másodfokú bíróság azonban sem a tételes jogi, sem pedig az alapelvi sérelmet nem látta alátámasztottnak, ugyanis nem volt fellelhető megfelelő bizonyíték a KDB által lefolytatott eljárásban, önmagában pedig a kitöltési útmutató hiánya nem jelentheti az alapelv sérelmét sem. Az ajánlatkérő előírta a dokumentációban, hogy a kiadott árazatlan költségvetést be kell árazni, az pedig ajánlattevők ajánlatának elbírálásához tartozó kérdés, hogy a kiírásnak mennyiben tettek eleget. Nincs olyan jogszabályi rendelkezés, amely előírná, hogy a költségvetési kiírás kitöltési módszerét kitöltési útmutató formájában biztosítani kell az ajánlattevők számára.¹⁵

*Az árazatlan költségvetés mint az építési beruházás keretében teljesítendő elemeket magában foglaló részletezés eltérő módon kezelendő közbeszerzési és polgári jogi szempontból, mivel „[a] szerződés teljesítéséért való vállalkozói felelősség polgári jogi megítélésétől független, attól elhatárolandó a költségvetési kiírás nem megfelelőségének közbeszerzési jogi megítélése.”*¹⁶ Tekintettel arra, hogy a közbeszerzésekben az ajánlattételhez különleges többletgaranciáknak kell érvényesülnie, a KDB nem fogadta el a polgári jogban alkalmazandó elvek alkalmazhatóságát. Egyik döntésükben megfogalmazták, hogy a polgári jogban valóban a vállalkozó viseli annak kockázatát, ha nem megfelelően mérte fel az elvégzendő feladatokat és azok mennyiségét, azonban a közbeszerzési jogban ez az elv azért nem érvé-

nyesülhet, mert biztosítani kell az „azonos műszaki tartalomra vonatkozó egységes, összehasonlítható ajánlattétel” lehetőségét. Ebből adódóan az ajánlatkérő felelőssége, hogy megfelelő módon, az ajánlatok egységes, összehasonlítható és átlátható értékelését lehetővé téve állítsa össze az árazatlan költségvetést: „Ezen kötelezettség elmulasztásának közbeszerzési jogi kockázatát – függetlenül a teljesítés polgári jogi gyakorlától – ajánlatkérő viseli. Éppen ezért a közbeszerzési eljárásokban, közbeszerzési jogi szempontból nem elfogadhatók az olyan ajánlatkérői utasítások, amelyek lehetővé teszik, hogy az elvárt műszaki tartalom hiányzó tételei a költségvetési kiírás egyéb tételeibe átláthatatlan módon kerüljenek beépítésre, az új tételek tartalmának és mennyiségének, valamint azon tétel kifejezett megnevezése nélkül, amelyen belül ajánlattevő a hiányzó műszaki tartalmat költséghelheti.”¹⁷

Általános követelményként a fentiekre tekintettel az fogalmazható meg, hogy „Szükséges, hogy az ajánlatkérő dokumentumai és előírásai pontosak, egyértelműek legyenek, ne tartalmazzanak szükségtelen, felesleges előírásokat és a rendelkezések valós tartalma felismerhető legyen.”¹⁸ Ha az ajánlatkérő a beszerzési igényével kapcsolatban bizonytalan, és az ajánlattevőket szeretné bevonni a végleges feltételek kialakításába, akkor előzetes piaci konzultáció, vagy – ha a törvényi feltételek fennállnak – különleges eljárásfajta (tárgyalásos eljárás, adott esetben versenypárbeszéd) is alkalmazható, de keretszerződések, keretmegállapodások megkötésének lehetősége is rendelkezésre áll. Adott esetben nyílt eljárásban az opciók, mennyiségi eltérések alkalmazása, vagy – ahogyan arról későbbiekben szó lesz – sajátos értékelési szempontok előírása merülhet fel (ld. a „fiktív költségvetés” esetét).

Ezen túlmenően számolni kell az adminisztratív tévedések lehetőségével, vagyis azzal, hogy az ajánlatkérő a kiadott ártáblázatban nem a beszerzés tényleges mennyiségének megfelelő értékeket rögzít, hanem téves, megtévesztő adatokat ad meg. Egy esetben a KDB a következőket állapította meg az ajánlatkérő jogorvoslati

¹³ A KDB D.130/20/2012. számú határozata.

¹⁴ A Tatabányai Törvényszék mint elsőfokú bíróság 28.K.20.941/2012/5. számú ítélete.

¹⁵ 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.

¹⁶ A KDB D.268/27/2012. számú határozata.

¹⁷ A KDB D.268/27/2012. számú határozata.

¹⁸ A KDB D.432/19/2011. számú határozata.

kérése folytán: „Ajánlatkérő úgy nyilatkozott a jogorvoslati eljárásban, hogy a részen belül valamennyi tételre szándékozott ajánlatot kérni, azonban az ajánlati felhívásban megjelent vizsgálatszámok a harmadik tétel vizsgálatszámait nem tartalmazzák. A Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő az ajánlati felhívásban és a Tételtes ártáblázatban a vizsgálati mennyiségeket megtévesztő módon határozta meg, a kitöltendő ártáblázatban olyan mennyiségeket is szerepeltetett, ami az összesített mennyiségekben a megadandó ár képzésnél nem volt feltüntetve. A beszerzés mennyiségét nem egyértelműen, a közbeszerzési dokumentumokban különbözőképpen határozta meg, ezáltal nem megfelelően készítette elő a közbeszerzési eljárását, arra az ajánlattevők nem tudtak egyenlő eséllyel ajánlatot tenni.”¹⁹ Az ajánlatkérői elírásokból (például mértékegység téves meghatározásából) eredő eltérő ajánlattevői árazás pedig számítási hibaként nem kezelhető.²⁰

c) Az előkészítés egyik sajátos vetülete, hogy az ajánlatkérő *milyen információk alapján állítja össze az árazatlan költségvetést.* A becsült érték meghatározásának lehetséges módjai körében a Kbt. 28. § (2) bekezdés a) pontja említi az indikatív ajánlatok bekérésének lehetőségét, ezen túlmenően a becsült érték teljes körű és megfelelő meghatározása feltételezi, hogy az ajánlatkérő vegyen figyelembe minden releváns munkatételt. („A vonatkozó jogszabályokból az következik, hogy a becsült érték megfelelő alaposságú előzetes meghatározásakor valamennyi munkatételt figyelembe kell venni.” Viszont nincs arra vonatkozó előírás, „hogy nem megfelelő alaposságú a becsült érték meghatározása, közbeszerzés előkészítése, ha az egyes költségvetési tételek, munkanemek esetében azok nincsenek megbontva anyag- és díjköltségekre.”)²¹

Egy esetben az képezte jogvita tárgyát, hogy megvalósult-e az összeférhetetlenség, illetve a verseny tisztaságának sérelme akkor, amikor az ajánlatkérő lényegében ugyanazokat a költségvetéseket használta fel az indikatív árajánlatkéréshez és a közbeszerzési eljárás-

hoz. A KDB álláspontja szerint – az egyéb körülmények (fedezettel való egyezőség, ajánlati árak tartása, metaadatok stb.) figyelembevételével is – mindez arra utalt, hogy összehangolt ajánlattétel történt, az érintett ajánlattevők többletinformációval rendelkeztek, és mind az ajánlatkérő, mind pedig az ajánlattevők esetében alapvető sérelmet is megállapított,²² tekintettel arra, hogy az ajánlattevők az „ajánlattétel során nem jelezték, hogy az ajánlatkérő az indikatív ajánlatok elkészítéséhez felhasznált árazatlan költségvetéshez szinte azonos tartalmú árazatlan költségvetést bocsátott a rendelkezésükre.”²³ A döntésre vonatkozó közigazgatási perben a KDB akként érvelt, hogy az ajánlatkérő eljárása már túlmutatott a Kbt. 25. § (7) bekezdés a) pontjában meghatározott lehetőségen. A bíróság azonban nem osztotta a KDB álláspontját, a jogsértések megállapítását és a jogkövetkezmények alkalmazását mellőzte a határozat megváltoztatásával. A bíróság úgy fogalmazott, hogy az egyes ajánlatokat csak önmagukhoz képest vizsgálta a KDB, azt pedig nem vizsgálták, hogy a költségvetési tételek egymáshoz képest az egyes ajánlatokban mennyiben mutattak hasonlóságot, vagy éppen eltérést, holott az egyes résztvevők általi, az árazatlan költségvetés idő előtti megismerésének kiemelt jelentőséget tulajdonított, és nem merült fel adat arra nézve, hogy az indikatív ajánlat bekérése révén többletinformációhoz jutottak volna az abban résztvevők, illetve hogy sérült volna a verseny tisztasága.²⁴ Vagyis önmagában az a körülmény, hogy az indikatív ajánlatkérés és a közbeszerzési eljárás során rendelkezésre bocsátott árazatlan költségvetések nagymértékben hasonlóak, nem alapozza meg a verseny tisztaságának sérelmét.

d) Az ajánlatkérő az árazásra nézve is fogalmazhat meg kötött utasításokat a közbeszerzési dokumentumokban az egyes tételek tartalmának meghatározásán kívül úgy, hogy előírja, hogy egyes tételekre adott árat kell adni. Említhetők olyan esetek, amikor az ajánlatkérő azt rögzíti, hogy bizonyos sorokon 0 Ft érték tüntetendő fel:

¹⁹ A KDB D.392/7/2019. számú határozata.

²⁰ Ld. a KDB D.501/9/2011. számú határozatát. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 28.K.33.652/2011/6. számú ítéletét.

²¹ A KDB D.494/15/2019. számú határozata. E határozat megváltoztatásáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.700.554/2019/9. számú ítéletét, az ítélet részbeni megváltoztatásáról pedig ld. a Kúria Kf.V.40.222/2020/7. számú közbenső ítéletét.

²² A KDB D.344/20/2019. számú határozata.

²³ A Fővárosi Törvényszék 103.K.700.466/2019/27. számú ítélete.

²⁴ A Fővárosi Törvényszék 103.K.700.466/2019/27. számú ítélete.

ilyen esetben sem hiánypótlási, sem pedig felvilágosításkérési kötelezettség nem merül fel, és az érvénytelenné nyilvánításról sem kell dönten. 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.²⁵ Más esetben az ajánlatkérő előírta, hogy egy adott tételnél anyagköltséget ne tüntessenek fel az ajánlattevők, és ezt kiegészítő tájékoztatásban hangsúlyozta is, azonban ezt az ajánlattevő figyelmen kívül hagyta, így az ajánlat nem felelt meg az ajánlatkérői követelményeknek.²⁶ Olyan előírás is említhető példaként, amikor egy adott munkát az adott áron lehet (kell) elvégezni, és ezt kéri szerepeltetni az ajánlatkérő. Egy közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérő úgy rendelkezett, hogy az ajánlattevők az „57 K42- költségvetési tételben egységesen 2.000.000.-Ft+ÁFA összeget állítsanak be, a helyi iparművész által készítendő a kórház homlokzati díszítő motívumának, faliképének készítése és elhelyezése tétel tárgyában.” Az ajánlattevő beárazta a tételt, viszont nem 2.000.000,- Ft-ot, hanem 2.000.025,- Ft-ot írt a tételhez a költségvetésében. Vagyis abban a kérdésben kellett a KDB-nek állást foglalnia, hogy egy 25,- Ft-os többlet megalapozza-e az ajánlat érvénytelenségét vagy sem. „A Döntőbizottság álláspontja szerint a közel másfél milliárdos ajánlati ár tekintetében a huszonöt forintos eltérés csekély mértékű hibaként jelentkezett. Éppen ezért a Kbt. alapelveibe és az arányosság elvébe ütközött volna az olyan ajánlatkérői döntés, amely ezen okra hivatkozással az ajánlat érvénytelenségét állapította volna meg.”²⁷ Az ajánlattevőknek – a későbbi felesleges jogviták elkerülése érdekében – célszerű az ajánlatkérői utasításokat pontosan követni, feltéve, hogy az ilyen kikötések tartalmát jogvesztő határidőn belül nem vitatják.

Ha azonban *nincs különleges ajánlatkérői előírás az árazásra nézve*, akkor „szabad árazási stratégia”²⁸ alkalmazható, különösen átalánydíjas szerződések esetében. Így nem

lehet felróni azt az ajánlattevőnek, hogy egy költségvetésen belül ugyanolyan tartalmú tételeket miért áraz be különbözőképpen, ebből adódóan az árándokolás kérése sem merülhet fel. Egy esetben a költségvetésben több helyen szerepelt (egyes útszakaszokhoz kapcsolódóan külön-külön) az „építési törmelék konténeres elszállítása, lerakása, lerakóhelyi díjjal, 5,0 m³-es konténerbe” tétel. Egy helyen az ajánlattevő 30.000,- Ft-ot ajánlott meg, a másik két helyen pedig 3.000,- Ft-ot. A KDB szerint nem volt kifogásolható ez az ajánlattevői árazás: „A Döntőbizottság a közbeszerzési dokumentumok áttekintését követően rámutat arra, hogy a költségvetési tételek sorai alatt az eljárás ajánlattevői szabad árazási stratégiát folytathattak, melyet sem az ajánlatkérő, sem egyéb jogszabály nem tilt és nem tiltott. A Döntőbizottság előtt nem ismert olyan szabályozás, mely kizárná annak lehetőségét, hogy egy gazdasági szereplő egy költségvetésen belül az azonos tartalmú tételek esetén eltérő árazást folytasson.”²⁹

e) Döntést kell hoznia az ajánlatkérőnek abban a kérdésben is, hogy *miképpen határozza meg a szakmai ajánlat tartalmát egy költségvetéshez, ártáblázathoz kapcsolódóan*. Ezek a dokumentumok ugyanis arra is alkalmasak, hogy műszaki vállalásokat, konkrét termékmegajánlásokat és más specifikációkat rögzítsenek bennük az ajánlattevők, vagyis kettős funkciót képesek betölteni: egyrészt alkalmasak a későbbi elszámolás alapját képező árrészletezés megadására (a teljes, értékelésre kerülő ajánlati ár megbontására), másrészt keretet adhatnak a szakmai ajánlat – a konkrét műszaki tartalom, jellemzők – megtételére (megajánlására) is. Ha az ajánlatkérő külön szakmai ajánlat benyújtását nem írta elő, akkor annak hiánya nem is kérhető számon a későbbiekben: „Az ajánlatkérő helytállóan hivatkozott arra, hogy a közbeszerzési eljárás feltételrendszerében nem követelte meg a terméklista ártáblázaton kívüli szakmai ajánlat benyújtását. Az előírtakon túli tartalmi elemek megkövetelése a bírálat alapját ezért nem képezhette, továbbá az ajánlattevők sem voltak kötele-

²⁵ Ld. KDB D.399/9/2017. számú határozatát.

²⁶ Ld. a KDB 433/12/2013. számú határozatát. Ld. e döntéshez kapcsolódóan a Kúria Kfv.II.38.031/2015. számú ítéletét (BH2017. 74.)

²⁷ A KDB D.72/15/2012. számú határozata.

²⁸ Ld. a KDB D.400/12/2022. számú határozatát.

²⁹ A KDB D.400/12/2022. számú határozata.

sek az előírtakon túli tartalmi elemekre ajánlatot tenni.”³⁰

Ezekről függetlenül kezelendő az a kérdés, hogy milyen módon győződik meg az ajánlatkérő a költségvetésekben (ártáblázatokban) rögzített megajánlások műszaki megfelelőségéről, milyen dokumentumok (például gyártói nyilatkozat³¹ vagy tanúsítvány³²) csatolását írja elő, figyelemmel arra is, hogy „az ajánlattevők kötelezettsége és felelőssége, hogy minden dokumentumot az ajánlatkérő rendelkezésére bocsásson annak érdekében, hogy az ajánlatuk érvényes ajánlatként kerüljön elbírálásra.”³³ Ugyanakkor az ajánlatkérő a bírálat időszakában utóbb már nem írhatja elő további irat benyújtását, ha az ajánlattevő által előterjesztett irat az ajánlat érvényességét igazolja.³⁴ Ezen túlmenően felmerülhetnek a különböző honlapok is mint alkalmazható források.³⁵ Ha az ajánlatkérő adott nyilatkozat, igazolás csatolását nem írta elő a közbeszerzési dokumentumokban, akkor e körben hiány – és így a hiánypótlás alkalmazásának szükségessége – nem állapítható meg,³⁶ tekintettel arra, hogy „Hiba, hiány, érvénytelenség utólag olyan indokra jogszerűen nem alapítható, amelyre az ajánlatkérő az ajánlati kötöttséggel terhelt feltételek között nem írt elő, illetőleg kifejezett jogszabályi előírás kötelező tartalmi elemként nem határozott meg.” [Ebben az esetben a kiindulópont az volt, hogy „Az ajánlatkérő nem kérte egyedileg beazonosítható módon megjelölni a megajánlott eszközöket, nem kérte a termék gyártójának, típusának, egyéb a gyártó vagy a forgalmazó egyedi azonosítójának feltüntetését. A megajánlott termékek megfelelőségét nem

kérte igazolni termékkatalógus benyújtásával, elektronikus katalógus, árlista elérhetőségének megadásával sem. A jelen esetben tehát az ajánlati kötöttség olyan ajánlatadási feltételek mellett állt be, amelyek alapján az ajánlatkérő nem követelte meg az ajánlattevőktől a szakmai ajánlat, a konkrét megoldás specifikálását, csupán azt várta el, hogy az általa készített árazatlan táblázatot az ajánlattevők beárazzák és ezt megfelelő módon visszaküldjék. Ebben a beárazandó táblázatban szerepel a 'megnevezés' oszlop, amiben az ajánlatkérő pontosan meghatározta a megajánlani kért termékek elvárt műszaki jellemzőit (méret, szín, anyagösszetétel, alkatrészek, kiegészítők, felhasználási cél, stb.). Amennyiben az ajánlattevők a kiadott ártáblázatot küldik vissza kitöltve, minden további magyarázat, kiegészítő adatközlés nélkül az ajánlatuk az ajánlatkérő által meghatározott specifikációjú termékekre vonatkozik.”³⁷

Amikor tehát az ajánlatkérő előkészíti az ajánlattevők rendelkezésére bocsátandó, általuk beárazandó (kitöltendő) költségvetéseket, ártáblázatokat, akkor különös gonddal kell eljárnia a szakmai ajánlat megadására és annak későbbi ellenőrizhetőségére vonatkozó előírások kialakításakor. Így különösen fontos, hogy melyik oszlopban milyen adatok feltüntetését várja el: megnevezések, kódszámok, gyártmányok, típusok, cikkszámok, műszaki paraméterek megadása lehet az egyértelműen azonosítható és a biankó ajánlattételt kizáró vállalások megtételének eszköze. Az ajánlati kötöttség szempontjából is döntő jelentőségűek e tartalmi elemek, mivel ha az ajánlattevők az ártáblázat kitöltésével az ott

³⁰ A KDB D.412/15/2021. számú határozata.

³¹ Ld. a pl. a KDB D.273/16/2020. számú határozatát, a kereset elutasításáról pedig ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.706.826/2020/9. számú ítéletét.

³² Ld. pl. a KDB D.545/16/2021. számú határozatát.

³³ A KDB D.273/16/2020. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.706.826/2020/9. számú ítéletét.

³⁴ A KDB D.411/19/2018. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 106.K.700.151/2019/24. számú ítéletét.

³⁵ Ld. pl. a KDB D.368/16/2020. számú határozatát. („A Döntőbizottság megállapította, hogy mivel a közbeszerzési dokumentumok nem tartalmaztak arra vonatkozó előírást, hogy az ajánlatkérő milyen módon ellenőrizi a termékek műszaki megfelelőségét, ehhez további dokumentumok csatolását nem írta elő, és az ajánlatkérő a felvilágosítás kérésre adott weboldalon a termék megfelelőségéről a műszaki előírással egyező termékleírás alapján meg tudott győződni.) A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.708.207/2020/7. számú ítéletét. Vö. a KDB D.241/17/2020. számú határozatával: „A Döntőbizottság álláspontja szerint a megajánlás beazonosítására nem szolgálhat kizárólag egy gyártó honlapja, mely nem feltétlenül hiteles, naprakész, teljeskörű információkat tartalmaz.”

³⁶ Ld. pl. a KDB D.241/17/2020. számú határozatát.

³⁷ A KDB D.492/21/2021. számú határozata.

feltüntetett műszaki tartalom teljesítésére vállalnak kötelezettséget, akkor az ártáblában vállalt műszaki tartalom utólagos módosítása az ajánlati kötöttség megsértését, ennél fogva az ajánlat érvénytelenségét eredményezi.³⁸ Ahogy a későbbiekben szó lesz a hiánypótlás körében, ezek megadásához, egyértelműsítéséhez, értelmezéséhez, a hiányok pótlásához is kapcsolódhatnak számos esetben jogviták (például egy megadott „kódszám” hogyan értelmezhető,³⁹ vagy hogy egy elírt cikkszám javítható-e vagy sem).⁴⁰

f) Vizsgálni szükséges az *értékelési szempont és a költségvetés (ártáblázat)* kapcsolatát is. Az ajánlatkérőnek a közbeszerzési eljárás előkészítése során meg kell határoznia a beszerzési igényét (tárgyát, mennyiségét), azt építési beruházás esetén köteles költségvetéssel részletezni. Az alapvető kérdés, hogy miképpen kezelhető az, ha az ajánlatkérő eleget tesz e kötelezettségének, de olyan rendelkezést is megállapít, hogy a költségvetésben nem szereplő munkák elvégzésére külön rezsioradíj megajánlását írja elő önálló értékelési részszerzőpontként az általános „ajánlati ár” részszerzőpont mellett, és egyértelműen rögzíti a felhívás mennyiségi összesítésre vonatkozó pontjában, hogy „Az ajánlattevők rendelkezésére bocsájtott árazatlan költségvetés fiktív jellegű, nem egyezik meg a ténylegesen megrendelésre kerülő munkákkal.” Megvalósul-e ebben az esetben a kétszeres értékelés tilalma, illetve milyen módon ítélandó meg az, ha az ajánlatkérő „fiktív jellegű” költségvetést tesz a közbeszerzési dokumentumok részévé?

E kérdés megválaszolásában eltérő álláspontokat képviseltek az eljáró jogorvoslati fórumok. A KDB szerint megvalósult a Kbt. 76. § (6) bekezdés e) pontjában foglalt tilalom megsértése. Úgy fogalmaztak, hogy „Az 'Ajánlati ár' értékelési szempontra adott ajánlati tartalmi elem esetleg akkor érvényesülhet, ha a szerződés teljesítése során a szerződő felek az adott karbantartási feladatot az árazatlan költségvetés valamelyik tételének minősítik. Ezért nincs a két értékelési szempontoz tartozó karbantartási feladatoknak és az ellenszolgáltatásukra vonatkozó ajánlati tartalmi elemeknek két, egymástól egyértelműen elválasztható tartalmú csoportja.”

Továbbá „[a]z ajánlatkérő nem határozta meg egyértelműen, hogy egy adott karbantartási feladat teljesítésének ellenszolgáltatásához tartozó ajánlati tartalmi elemet melyik értékelési szempont szerint fogja értékelni.”⁴¹

A közigazgatási perben eljáró bíróságok azonban nem osztották ezt az álláspontot. Az ajánlatkérő kifejtette, hogy „[a] szerződés keretjelleghöz igazodóan tételes elszámolást lehetővé tevő egységáras költségvetést készített. [...] A fiktív vagy 'képzett' jelleg – helyes értelmezés szerint – arra utal, hogy a szerződés keretszerződés, vagyis a költségvetést ily módon határolta el az általánydíjazású építési beruházások esetén alkalmazandó árazott költségvetés sajátosságaitól.” Ezzel szemben a KDB továbbra is fenntartotta azt az álláspontját, hogy a felhívás „[a]z árazatlan költségvetés 'fiktív' jellegének jelentését akként határozta meg, hogy nem egyezik meg a ténylegesen megrendelésre kerülő munkákkal, ami pedig kétséget kizáróan azt jelenti, hogy a költségvetés és a ténylegesen megrendelt munkák között nincs összefüggés vagy kapcsolat.” Az elsőfokú bíróság úgy foglalt állást, hogy a közbeszerzési dokumentumokat nem egy szó és az arra vonatkozó magyarázat hangsúlyos értékelésével, hanem összességében szükséges értelmezni és elemezni. Kiemelték, hogy a felhívás is rögzítette, hogy keretszerződést kívánt az ajánlatkérő kötni. Az ajánlatkérői érvelést elfogadva megállapították, hogy a „fiktív” jelző azt jelenti, hogy a jellemzően előforduló feladatok típusait az árazatlan költségvetés tételesen, azaz kivétel nélkül valamennyi konkrét feladatot rögzítve tartalmazta, és „[a] szerződéses időszakban felmerülő, egyes tételekhez kapcsolódó mennyiséget, vagyis az előfordulás valószínűségét – mint előre konkrétan meg nem határozható adatot – kellett fiktív adatnak tekinteniük az ajánlattevőknek. A 'fiktív' kifejezés használata a perbeli esetben önmagában véve valóban nem egyértelmű és nem pontos meghatározás, azonban a felhívást és a hozzá tartozó dokumentációt együttesen értékelve nem okoz értelmezési bizonytalanságot.” Jogszerű volt ennek megfelelően az értékelési szempontoz tartozó

³⁸ A KDB D.492/21/2021. számú határozata.

³⁹ Ld. a KDB D.492/21/2021. számú határozatát.

⁴⁰ Ld. pl. a KDB D.368/16/2020. számú határozatát. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.708.207/2020/7. számú ítéletét.

⁴¹ A KDB D.54/10/2020. számú határozata.

előírás is, hiszen „A rezsióradíj azon eseti jelleggel felmerülő feladatok esetében került alkalmazásra, amelyek a költségvetésben nem kerültek tételesen meghatározásra, a költségvetésben szereplő tételek szerinti munka felmerülése esetén pedig a beárazott költségvetés ajánlati árán, tételes egységáron számolnak el a felek.” Rámutattak továbbá arra, hogy „kizárólag akkor valósult volna meg ugyanazon tartalmi elem kétszeres értékelése, ha nem lehetne elkülöníteni egymástól a beárazott költségvetéses ár alá tartozó, illetve a rezsióradíj alapon kalkulálendő munkákat. Ez azonban nem merült fel, az ajánlati ár egyértelműen egységárakat jelölt meg.”⁴² A KDB fellebbezése folytán eljáró Kúria az ítéletet helybenhagyta, mivel a KDB az egyértelműen és világosan elkülönülő ajánlati elemekre vonatkozó értékelési részszempontokkal kapcsolatos előírásokat figyelmen kívül hagyta, az árazatlan költségvetés felhívásban említett „fiktív” jellege értelmezésnek különös jelentőséget tulajdonított, a vállalkások nem kerültek kétszeresen értékelésre, hanem „két különböző esetkör (költségvetésben szereplő tételek és költségvetésben nem szereplő tételek) önálló értékelésére és az egymástól eltérő, az egyes részszempontokkal érintett munkák, munkanemek (költségvetésben szereplő munkanemek és előre nem tervezhető feladattípusok) elszámolásának megalapozására szolgáltak. Az, hogy mindkét értékelési részszempontot karbantartási, felújítási feladatok kapcsán alkalmazta, még nem jelenti a kétszeres értékelés tilalmának megszegését.”⁴³

Ez az eset rámutat arra, hogy szembesülni kell számos alkalommal azzal, hogy az ajánlatkérő a beszerzési igényét nem képes pontosan és kellő részletezettséggel előre meghatározni (még egy nyílt eljárásban sem), így nem képes arra, hogy az árazatlan költségvetésben valamennyi elvégzendő munka tételét pontosan és előre rögzítse. Ilyen értelemben valóban lehet „fiktív” az árazatlan költségvetés, bár nem bizonyult túlságosan szerencsésnek e jelző ajánlatkérő általi használata, hiszen a KDB elsősorban e kifejezés értelmezéséből indult ki. A bírósági döntések azonban rámutattak arra, hogy nem a költségvetés előtt szereplő jelző a hangsúlyos, hanem az ajánlatkérői előírások együttes értel-

mezése vezethet el az olyan jogi kérdések megválaszolásához, hogy jogszerű volt-e az értékelésre vonatkozó ajánlatkérői előírások összessége vagy pedig nem. Megjegyzendő, hogy más esetben is lehet találkozni olyan ajánlatkérői előírással, amely rögzíti, hogy a költségvetés „tájékoztató” jellegű.⁴⁴

g) A költségvetésekkel kapcsolatban felmerül az a kérdés is, hogy milyen *jogi alapot nyújt a későbbi követelésekhez, illetve elszámoláshoz*. E körben két alkalmazható megoldás kínálkozik. Egyrészt lehetséges utólagos tételes elszámolásban is megállapodni. Ilyenkor a vállalkozói díjat a szerződéskötéskor a költségvetésre utalással rendszerint egy összegben meghatározzák prognosztizált irányárként, amely összeg azonban tájékoztató jellegű, a végleges díj kiszámítása a teljesítést követően igazolt, elfogadott felmérés tételei alapján valósulhat meg, tételes igazolás mellett. Másrészt arra is van lehetőség, hogy a felek a végleges díjat szerződéskötéskor, egy összegben, átalányáron határozzák meg, amelytől sem lefelé, sem pedig felfelé nem lehet eltérni. Ilyenkor a többletmunkák kockázata a vállalkozót terheli (a pótmunkák szerződésmódosítással kezelhetők), de a megrendelő sem csökkentheti a díjat arra hivatkozással, hogy ténylegesen kevesebb költség merült fel, kivéve azt az esetet, ha a munkaeredmény egy részét a vállalkozó nem vagy nem az elvárt minőségben teljesíti, az az átalányárból is levonható. A polgári jogban is viták merülhetnek fel arra nézve, hogy milyen jellegű ellenszolgáltatásban állapodtak meg a felek, közbeszerzési jogorvoslati eljárásban pedig az ajánlatkérői előírások szolgálnak kiindulópontként e kérdés megválaszolásához. Közbeszerzési jogi szempontból pedig önmagában a részletes árajánlat és az ártáblázatok csatolására vonatkozó ajánlatkérői előírás a vállalkozási díjat nem teszi tételes elszámolás szerint meghatározottá. Vitás esetben vizsgálható, hogy az elszámolásra, a számlázásra és az átadás-átvételre milyen rendelkezéseket fogalmazott meg az ajánlatkérő a szerződéstervezetben, ha egyértelműen nem rögzítette a vállalkozói díj jellegét.⁴⁵ Ebben a körben irányadó lehet az a megállapítás, amely szerint „Az építési beruházás megvalósítására irányuló vállal-

⁴² A Kúria Kf.V.39.081/2021/5. számú ítéletének összegezése a Fővárosi Törvényszék 104.K.704.431/2020/13. számú ítéletének indokolásáról.

⁴³ A Kúria Kf.V.39.081/2021/5. számú ítélete.

⁴⁴ Ld. a KDB D.578/12/2012. számú határozatát.

⁴⁵ Ld. a KDB D.360/15/2017. számú határozatát, amely részletes áttekintést ad a vonatkozó joggyakorlatról is.

kozási szerződés esetében, a szerződés eredménykötelelem jellegére tekintettel a teljesítéskor valóban a vállalkozó viseli annak polgári jogi kockázatát, ha nem megfelelően mérte fel az eredmény megvalósításához szükséges feladatokat és azok mennyiségét. [...] Ugyanakkor hangsúlyozni szükséges, hogy a szerződés teljesítéséért való vállalkozói felelősség polgári jogi megítélésétől független, attól elhatárolandó a költségvetési kiírás nem megfelelésének közbeszerzési jogi megítélése.”⁴⁶

h) A közbeszerzési eljárás folyamán felmerülhet a *közbeszerzési dokumentumok módosításának szükségessége*, különösen akkor, ha az ajánlattevői kiegészítő tájékoztatás-kérés a költségvetés hiányosságaira, ellentmondásosságaira mutat rá. („Amennyiben a felhívás és a dokumentáció közötti, és a dokumentáció egyes részei közötti ellentmondásos, vagy jogsértő előírások vannak, akkor azok módosítása válik szükségessé, melyet az ajánlatkérő a Kbt. kógens eljárási szabályai szerint a felhívás és dokumentáció módosítása útján korrigálhat. A potenciális ajánlattevők esélyegyenlőségét és a verseny tisztaságát sérti a jogsértő, ellentmondó tartalmú felhívás és dokumentáció akként történő ‘módosítása’, hogy a közbeszerzési eljárás résztvevői hallgatólagosan más tartalmú előírásokat vesznek figyelembe.”⁴⁷ Ezen túlmenően „A kiegészítő tájékoztatás a megfelelő ajánlattételt elősegítő ajánlatkérői dokumentum, így annak valamennyi rendelkezését figyelembe kell venni az érvényes ajánlat megtételéhez.”⁴⁸ Az ajánlatkérőnek tehát figyelembe kell vennie a kiegészítő tájékoztatás jogintézményének határait: a kiindulópont az, hogy „[a] kiegészítő tájékoztatás alapvetően az értelmezést szolgálja”,⁴⁹ ebből adódóan „A meghatározás lényegi eleme, hogy az ajánlatkérő megfelelően elkészítette a felhívását

és a dokumentációját, tehát a kiegészítő tájékoztatás keretében ajánlatkérő nem pótolhatja a felhívásban vagy a dokumentációban szabályozandó kérdéseket, feltételeket.”⁵⁰ Másképpen fogalmazva: „Amennyiben a kiegészítő tájékoztatás kiegészítést, változást, eltérést eredményez az ajánlati felhíváshoz és a dokumentációhoz képest, akkor az nem az ajánlati felhívás és a dokumentáció értelmezésének, egyértelműsítésének, hanem a felhívás és a dokumentáció módosításának minősül.”⁵¹ A módosítás indokoltságát – a költségvetést érintő kiegészítő tájékoztatásokat – az eset összes körülményeire tekintettel kell megvizsgálni, vagyis azt kell eldönteni, hogy közöltek-e új tény, vagy kizárólag a már korábban is ismert adatokat egyértelműsítik, pontosítják, vagy csak a kérdés alapján rámutatnak arra, hogy melyik elem hol lelhető fel a dokumentumokban, de az is figyelembe vehető körülmény, hogy más kivitelező által megkezdett munka befejezése képezi az eljárás tárgyát.⁵²

A kiegészítő tájékoztatás során módosítható a közbeszerzési dokumentumok tartalma (annak keretében történő értesítés megtételétől nincs elzárva az ajánlatkérő), viszont az ajánlattételi határidő meghosszabbítására (a hirdetmény közzétételére)⁵³ vonatkozó szabályokat ilyenkor meg kell tartani.⁵⁴ Így például a KDB egy esetben megállapította a jogsértést annak okán, hogy az ajánlatkérő a költségvetési kiírás tételeit módosította (egyes tételeket javított, mennyiségeket csökkentett, illetve növelt, leírásokon változtatott) kiegészítő tájékoztatással úgy, hogy nem került sor a szabályszerű módosításra, az ajánlattételi határidő meghosszabbításra).⁵⁵ Amíg a korábbi, a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (régii Kbt.) is-

⁴⁶ A KDB D.268/27/2012. számú határozata.

⁴⁷ A KDB D.944/16/2016. számú határozata.

⁴⁸ A KDB D.629/13/2017. számú határozata.

⁴⁹ A KDB D.1020/6/2016. számú határozata.

⁵⁰ A KDB D.399/28/2011. számú határozata.

⁵¹ A Fővárosi Bíróság 19.K.35.051/2006/6. számú ítélete.

⁵² Ld. a KDB D.49/10/2016. számú határozatát.

⁵³ Az ajánlattételi határidő meghosszabbításáról szóló hirdetmény közzétételének elmulasztásáról ld. a KDB D.64/11/2021. számú határozatát („[v]alamely dokumentum kizárólag EKR-ben történő publikálása nem helyettesíti az Értesítőben közzétenni elmulasztott információ nyilvánosságát, annak joghatályos közzétételét.”).

⁵⁴ Ld. a Kbt. 52. § (4) bekezdés b) pontját, illetve e § (5) bekezdését.

⁵⁵ A KDB D.237/8/2015. számú határozata.

merte⁵⁶ az ellentmondó adatok megsemmisítésének lehetőségét, a KDB ezen szabályra hivatkozva egy másik esetben ugyanakkor megállapította, hogy szabályszerű volt a kiegészítő tájékoztatás útján megvalósított „módosítás”, mivel az árazatlan költségvetésből eredetileg hiányzó, vagy hibásan megadott tételeket minden esetben tartalmazták a tervek vagy a műszaki leírás, és az ellentmondás feloldására került sor.⁵⁷ (Hangsúlyozandó, hogy ezt a lehetőséget a hatályos Kbt. kifejezetten nem szabályozza.) Más esetben a KDB pedig azt állapította meg, hogy csak egyértelműsítésre, pontosításra került sor a kiegészítő tájékoztatás keretében, így nem történt jogsértés: „A kiegészítő tájékoztatás megadása önmagában nem jelenti feltétlenül azt, hogy az ajánlatkérő módosította a dokumentációt, az árazatlan költségvetést. [...] a kiegészítő tájékoztatásra vonatkozó rendelkezések sem írják elő kötelezően, hogy kiegészítő tájékoztatás esetén a dokumentációt módosítani kell. [...] A Döntőbizottság álláspontja szerint a dokumentáció módosításának indokoltságát az eset összes körülményeire tekintettel kell megvizsgálni. A Döntőbizottság által megvizsgált kiegészítő tájékoztatások, amelyek valóban érintették a költségvetést, nem közöltek új tény, hanem kizárólag a már korábban is ismert adatokat egyértelműsítették, pontosították, illetve a kérdés alapján rámutattak, hogy azok hol lehettek fel az eljárást megindító dokumentumok között.”⁵⁸

i) Említést kell tenni a *képletek* kérdéséről is, vagyis arról, hogy milyen problémák adódhatnak abból, ha az ajánlatkérő olyan táblázatokat bocsát rendelkezésre, amelyekben a számítási műveleteket elvégző képletek hibásan vannak előre rögzítve. (Megjegyzendő, hogy képletre vonatkozó hibát nemcsak a költségvetésekhez, ártáblázatokhoz kapcsolódóan lehet megvalósítani, hanem például az értékelésre vonatkozó képletek meghatározásánál is. Így például szintén saját eljárással szemben benyújtott jogorvoslati kérelem alapján járt el a KDB akkor, amikor az ajánlatkérő a felhívást kiegészítő

tő közbeszerzési dokumentumokban megadott értékelési képleteket rögzítette tévesen, mivel a számlálót és a nevezőt felcserélte).⁵⁹

Az ilyen (vagyis a saját eljárás támadását jelentő) önkorrekciónak lehetősége azonban szintén korlátozott, hiszen az ilyen esetben előterjesztett kérelem esetében is vizsgálni kell a jogvesztő határidők megtartottságát. Egy esetben az ajánlatkérő önkormányzat saját eljárása ellen nyújtott be kérelmet, többek között arra hivatkozva, hogy a bírálat során szembesült azzal, hogy a doku-mentáció részeként az ajánlattevők rendelkezésére bocsátott árazatlan költségvetésben műveleti (össze-adás) hiba szerepel. Ezt a hibát pedig az okozta, hogy az ajánlatkérő a táblázatokban rosszul adta meg az össze-sítést elvégző képletet, mindez pedig nem biztosította az ajánlatok összehasonlíthatóságát és veszélyeztette az alapelvek érvényesülését. Az ajánlatkérő azt is megfogalmazta, hogy „Az árazatlan költségvetés műveleti (összeadás) hibája kizárólag neki felróható és kizárólag kérelmező érdekkörében felmerülő körülmény, a műveleti hiba már a közbeszerzési eljárás megkezdésekor is a dokumentációban volt, a műveleti hiba az ajánlattevő felolvasólapon megadott ajánlati árát is befolyásolja.” A KDB ezen kérelmi elemet elkésetttség okán azonban érdemben nem vizsgálta, mégpedig az alábbi indokok folytán: „Az Önkormányzat Polgármesteri Hivatala járt el a közbeszerzési eljárás során, a Polgármesteri Hivatal készítette elő és folytatta le a közbeszerzési eljárást, munkatársai készítették a hirdetményeket és dokumentumokat, értük felelősséggel a jegyző és a polgármester tartozik. A Döntőbizottság megítélése szerint a jelen esetben a jogorvoslati határidő megtartottsága vizsgálata során a Kbt.-nek a hirdetmény és a dokumentáció kifogásolására irányadó határidő betartását kell vizsgálni és nem veheti figyelembe a kérelmező által a jogsértésről való tudomszerzés időpontjaként megjelölt [napot], nem hivatkozhat alappal arra, hogy a dokumentáció jogsértő

⁵⁶ Ld. a régi Kbt. 45. § (6) bekezdését: „A 42-43. § alkalmazása nélkül kiegészítő tájékoztatásban közli az ajánlatkérő, hogy a dokumentáció (ismertető) valamely eleme semmis, ha a dokumentáción belül ugyanaz az adat, információ több ponton eltérően szerepel, vagy a dokumentáció valamely eleme eltér az eljárást megindító felhívástól, a több szakaszból álló eljárás ajánlattételi felhívásától vagy e törvénytől. A dokumentáció semmisnek nyilvánított eleme, előírása a közbeszerzési eljárásban és a közbeszerzési szerződésben nem alkalmazandó.”

⁵⁷ A KDB D.664/9/2015. számú határozata.

⁵⁸ A KDB D.49/10/2016. számú határozata.

⁵⁹ Ld. a KDB D.315/10/2018. számú határozatát.

tartalmáról csak az ajánlatok értékelésének időpontjában szerzett tudomást.”⁶⁰

Az ilyen helyzetek kiküszöbölésére kínálhat megoldást az a szabály, amely szerint a felhívással és az egyéb közbeszerzési dokumentumokkal (azok módosításával) kapcsolatban az ajánlatkérő a saját jogsértésével szemben az ajánlatokról készített írásbeli összegezés megküldéséig jogosult kérelmet előterjeszteni.⁶¹ Ha azonban az összegezés már megküldésre került, az elkészttség esete áll fenn.⁶² (Megjegyzendő, hogy az ilyen eljárásokat – támogatandó módon – a jogalkotó úgy kívánja ösztönözni, hogy az ajánlatkérő a saját tevékenysége vagy mulasztása jogsértő volta miatti jogorvoslati eljárásban mentesül az általa benyújtott kérelemhez kapcsolódó igazgatási szolgáltatási díj megfizetésének kötelezettség alól.)⁶³ Fontos kérdés lehet azonban, hogy ilyen esetekben miképpen alakul a szubjektív határidő, azaz az ajánlatkérő mikor szerez tudomást a saját jogsértéséről, hiszen a kérelemben ezt is meg kell jelölnie.

Az is kérdésként merülhet fel, hogy miképpen kell elbírálni azt az esetet, ha az ajánlattevő az ajánlatkérő által eredetileg rögzített képletet átírja a táblázatokban saját elhatározásból. Ilyen esetben a számítási hiba jogintézmények alkalmazása tűnhet jogszerűnek, hiszen az ajánlati kööttséggel terhelt alapadatok megfelelően rendelkezésre állnak, és csak az átírt képlet alapján, a matematikai művelettel előállított származtatott adatokban⁶⁴ keletkezik hiba. A KDB azonban másképpen foglalt állást egy ilyen esetben. Nem alkalmazható ugyanis a számítási hiba akkor, ha az *ajánlattevő* az ajánlatkérő által kiadott költségvetést tartalmazó fájlban *a képletet átírja, illetve felülírja* oly módon, hogy további értékek hozzáadását illeszti be, és ezáltal a program nem végzi el azt a műveletet, amelyet az ajánlatkérő előírása alapján el kellett volna végeznie, és mindez eltérő számértékeket eredményez. Ennek megfelelően „[a] Döntőbizottság megállapította, hogy az egyéb

érdekeltek az árazatlan költségvetésük 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. A Döntőbizottság a kérelmező által megjelölt, a Kbt. 71. § (8) bekezdés *a)-b)* pontja szerinti jogsértés megállapítását mellőzte, figyelemmel arra, hogy e tekintetben osztotta az ajánlatkérő és az egyéb érdekelt azon álláspontját, mely szerint ezen előírások nem vonatkoznak a számítási hiba javítására.”⁶⁵

j) Végül egy korábbi, kötött költségvetés készítésre vonatkozó szabályozási modell is megemlíthető, amely 2010-ben volt hatályos közel fél évig az építési beruházások „költségvetési kiírásának” összeállításához kapcsolódóan. (E jogszabályi rendelkezések az ajánlattételre és az aránytalanul – korábbi tételes jogi szóhasználattal: „kirívóan” – alacsony ellenszolgáltatás vizsgálatára is vonatkoztak.)⁶⁶ A korábbi jogszabály úgy fogalmazott, hogy a „[k]öltségvetési kiírást az építésügyért felelős miniszter által működtetett honlapon található – ellenszolgáltatás nélkül használható – elektronikus közbeszerzési költségvetési kiírási program segítségével köteles összeállítani...” Vagyis egy központilag kötött formátum (egy adott program) használatát követelték meg a költségvetések összeállításához és az egyéb kapcsolódó feladatok teljesítéséhez. Ilyen kötelezettséget a hatályos szabályozás nem ismer, a jogalkotó nem kíván beavatkozni az ajánlatkérők azon döntésébe, hogy milyen eszközök (programok) alkalmazásával készíti el a költségvetési közbeszerzési dokumentu-

⁶⁰ A KDB D.184/10/2012. számú határozata.

⁶¹ Ld. a Kbt. 148. § (5) bekezdését.

⁶² Ld. pl. a KDB D.741/13/2016. számú végzését.

⁶³ Ld. a Kbt. 150. § (2) bekezdését.

⁶⁴ Ld. a Legfelsőbb Bíróság Kfv.III.37.060/2008/8.számú ítéletét.

⁶⁵ A KDB D.948/14/2016. számú határozata.

⁶⁶ Ld. az építési beruházások közbeszerzésekről szóló 162/2004. (V. 21.) Korm. rendelet 2010. január 1-jétől 2010. július 24-éig hatályos 8/B. §-át.

mokat.⁶⁷ (Az más kérdés volt, az aránytalanul alacsony jelleggel érintett tételek bírálatához kapcsolódó kötelezettségek teljesítéséhez mennyire volt használható a központi honlapon elérhető program, illetve hogy azt mennyire kellett kiegészíteni más, ellenszolgáltatásért használható szoftverekkel.)

Összegezve a fentieket: az ajánlatkérőnek már a bírálatot megelőzően, az előkészítés, valamint az ajánlat-tételi határidő lejártát megelőzően is különös körültekintéssel kell eljárnia a költségvetésekhez, illetve az ártáblázatokhoz kapcsolódóan. A szabályszerű összeállítás, adott esetben pedig ennek hiánya esetén a módosítások megfelelő kezelése alapfeltétele annak, hogy a bírálat során jogszerű eljárási cselekményeket teljesíthessen, illetve döntéseket hozhasson. Ha viszont az ajánlattevők hagyják figyelmen kívül az ajánlatkérői előírásokat, vagy azokat saját belátásuk szerint átalakítják (kiadott képleteket átírnak, felülírnak a táblázatokban), akkor annak jogi következményeit nekik kell viselniük.

Az árazott költségvetések formai kérdései

A Kbt. 66. § (1) bekezdése szerint „Az ajánlatot és a részvételi jelentkezést a gazdasági szereplőnek a közbeszerzési dokumentumokban meghatározott tartalmi és formai követelményeknek megfelelően kell elkészítenie és benyújtania.” E szabályból és a Kbt. „[k]ogenciájából következően az ajánlattevőknek valamennyi kinyilvánított ajánlatkérői elvárást teljesíteniük kell ahhoz, hogy az ajánlatuk érvényesnek minősüljön. Az ajánlatkérő az értékelés során maga is kötve van a felhívásban és a dokumentációban meghatározottakhoz, akkor jogosult, illetőleg köteles az ajánlatot érvénytelenné nyilvánítani, és a további értékelésből kivonni, ha az valamely előírt követelménynek nem felel meg. Sem az ajánlatkérőnek, sem az ajánlattevőnek

nincs lehetősége az írott jogi normától, a közölt elvárásoktól való eltérésre. Ennél fogva az ajánlat érvényességének megítélésekor az ajánlati felhívás és dokumentáció előírásainak döntő jelentősége van, az abban foglaltak teljesítését kell megvizsgálni.”⁶⁸

A Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja értelmében az érvénytelenség köréből ki van zárva az az eset, ha az ajánlat az ajánlatkérő által előírt formai követelményeknek nem felel meg. A Kbt. nem tartalmaz normatív definíciót a formai követelményekre nézve, azonban a fogalmi elemek egy korábbi törvénymódosításhoz kapcsolódó miniszteri indokolásból kiolvashatók. Erendően „A formai követelmények az ajánlatok áttekinthetőségéhez és utólagos módosításának akadályozásához szükségesek.”⁶⁹ Ennek megfelelően „A Döntőbizottság szerint formai előírásnak csak olyan követelmények minősíthetők, mint például az ajánlatok fűzése, sorszámozása, szignálása, eredeti, másolati okiratok benyújtása. Meghaladja a formai előírások szintjét az, amennyiben az adott követelménynek érdemi kihatása is van.”⁷⁰ A KDB egy másik döntésében pedig kitért az okiratok „alakiságbeli”, azaz *formai kellékeinek* felsorolására is: „A Döntőbizottság elsődlegesen azt kívánja rögzíteni, hogy az egyes okiratok rendelkeznek alaki kellékekkel és tartalmi elemekkel. Az alaki kellékek magukban foglalják az okirat formáját, hitelességét, másolati jellegét, de ugyanebbe a körbe tartozónak minősül az okirat keltezése, aláírása is.”⁷¹ Megjegyzendő, hogy az Elektronikus Közbeszerzési Rendszer (EKR) alkalmazásával az ajánlatok utólagos, jogszerűtlen módosításához kapcsolódó kockázatok kiküszöbölhetőek,⁷² így például az elektronikus úton benyújtott ajánlatok kötéséhez, fűzéséhez kapcsolódó klasszikus követelmények nem értelmezhetők. A joggyakorlatban az érvénytelenség és érvényesség közötti választóvonal a tartalmi és a formai követelmények

⁶⁷ E rendszer használatához kapcsolódóan ld. pl. a KDB D.584/12/2010. számú határozatát. Az ajánlattevő 0 Ft-ra árazott a főösszesítőben egy tételt, és jogszerű volt az érvénytelenné nyilvánítás: „A Döntőbizottság nem fogadta el azon kérelmezői hivatkozást, hogy az árajánlatát a Kormányrendelet alapján csak és kizárólag a tételes költségvetés beárazásával tudta megadni, és ebben nem szerepelt az egyébként műszaki ajánlat részét képező tétel, így nem tehetett mást, mint annak a többi tétel árába történő beépítését.”

⁶⁸ A Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.27.005/2009/7. számú ítélete.

⁶⁹ Ld. a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvényt módosító 2010. évi LXXXVIII. törvény 27-28. §-ához fűzött miniszteri indokolást.

⁷⁰ A KDB D.578/7/2007. számú határozata.

⁷¹ A KDB D.251/34 /2010. számú határozata.

⁷² Ld. a Kbt. általános vitájáról szóló, 2015. június 9-ei parlamenti ülési jegyzőkönyvet, 3. o. (www.parlament.hu, 2015. augusztus 3.).

megfelelő elhatárolásával esik egybe ebben a körben, ebből adódóan kérdésként merülhet fel, hogy egy adott követelmény formai vagy tartalmi körbe sorolható-e.

Ha valamilyen pontos, egyértelmű ajánlatkérői előírás alapján csatolandó nyilatkozatban hiány, vagy ellentmondás van, akkor az formai követelménynek nem tekinthető.⁷³ Bírósági megfogalmazás szerint pedig „Meghatározott adatok nyilatkozási formában történő megjelölése – erre vonatkozó, az ajánlati felhívás megjelenését követően jogorvoslattal határidőben nem támadott ajánlatkérői előírás esetén – tartalmi követelmény, mivel a nyilatkozat hiányát, vagy benyújtása esetén annak tartalmát az ajánlatkérőnek az ajánlat elbírálása során értékelnie kell; formai követelménynek olyan jellegű dokumentum csatolására irányuló előírás tekintendő, amely dokumentum tartalmára nézve közbeszerzésre vonatkozó jogszabályban vagy egyéb kötelező dokumentumban előírás nincsen.”⁷⁴

Az EKR-úrlapokon kívül benyújtandó iratok fájlformátuma is fontos kérdésként merülhet fel. A Kbt. 41/B. § (2) bekezdése azt az általános kötelezettséget állapítja meg, amely szerint „Az ajánlatkérő annak érdekében, hogy a gazdasági szereplők által benyújtott dokumentumok tartalmát meg tudja jeleníteni, a közbeszerzési dokumentumokban előírja a rendszerben csatolt formában benyújtandó elektronikus dokumentumok jellemzőire, így különösen a fájlformátumra vonatkozó követelményeket.” Az előírások ellenére is előfordulhat, hogy valamely melléklet nem nyitható meg technikai hiba miatt. Megjegyzendő ebben a körben, hogy a papíralapon bonyolított korábbi eljárásokban is felmerülhetett az a kérdés, hogy mi a teendő, ha nem tudja megnyitni az ajánlatkérő a CD-lemezen mellékelt költségvetést. Ilyen esetekben szabályszerű, dokumentált hiánypótlásnak lehet helye, de az semmiképpen nem fogadható el, hogy az ajánlatkérő egyszerű e-mailben kér be egy változatot, és azt bírálja el úgy, hogy különbség van az eredetileg és az utóbb benyújtott táblázatokban megadott értékek között.⁷⁵

Az ajánlatkérőnek a Kbt.-ben rögzített kötelezettsége, hogy megállapítsa különösen a fájlformátumra vonatkozó követelményeket. Alapvető fájlformátum nyilván

a .pdf lehet (hiszen könnyen, nyilvánosan elérhető szoftverekkel megjeleníthető a szerkeszthetőség igénye nélkül). Árazott költségvetéseknél azonban felmerülhet a számítások ellenőrzésére vonatkozó ajánlatkérői szándék is. Egy esetben az ajánlatkérő ennek megfelelően előírta, hogy az árazott költségvetéseket az ajánlattevők nyújtsák be .pdf és .xls formátumban is, mert táblázatkezelő „[p]rogram alkalmazásával fogja azt ellenőrizni, hogy az ajánlattevők a szakmai ajánlatukat az ajánlatkérői és a jogszabályi előírásoknak megfelelően készítették-e el. Az ellenőrzést nem a .pdf formátumú, hanem az .xls formátumú dokumentummal fogja elvégezni.” A jogorvoslati eljárásban az volt vitás, hogy ha az ajánlattevő hiánypótlás keretében sem nyújtotta be .xls formátumban az árazott költségvetéseket, akkor az formai hiánynak minősül-e vagy sem, jogszerű volt-e az ajánlatkérő érvénytelenné nyilvánítása ebből adódóan vagy sem. A KDB szerint a formátumra vonatkozó előírás ebben az esetben tartalmi követelménynek volt minősíthető, hiszen az ajánlatkérő különleges, az ellenőrzési feladatok gyakorlásához kapcsolódó előírásokat tett ebben a körben. Megállapították, hogy „Az .xls fájlban található költségvetés dokumentuma tehát az az eszköz, amellyel az ajánlatkérő azt ellenőrzi, hogy az ajánlattevő adott esetben nem módosította a költségvetési tételeket, mennyiségi adatokat, nem egészítette ki a költségvetést új tételsorral, illetőleg nem törölt költségvetési sorokat, vagy a kiadott árazatlan költségvetésen nem eszközölt bármely olyan módosítást, amely alapján az nem felel meg a közbeszerzési dokumentumokban és a vonatkozó jogszabályokban foglaltaknak.” Mivel az ajánlattevő nem nyújtotta be hiánypótlás során sem az előírt formátumban a táblázatokat, ezért az ajánlatkérő érvénytelenné nyilvánította az ajánlatot, „azaz utólagosan, a hiánypótlással sem sikerült az ajánlatot érvényessé tenni, a hiánypótlott ajánlat sem tartalmazta a szerkeszthető, .xls formátumú elektronikus dokumentumban megadott árazott tételes költségvetést és a költségvetési főösszesítőt. A fentiekre tekintettel az .xls formátumban benyújtandó költségvetéshez az ajánlatkérő mind az érvényességi vizsgálat, mind az értékelés körében önálló funkciót rendelt, ennél fogva annak

⁷³ A KDB D.197/16/2020. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 104.K.706.110/2020/19. számú ítéletét.

⁷⁴ A Fővárosi Törvényszék 104.K.706.110/2020/19. számú ítélete.

⁷⁵ Ld. a KDB D.399/13/2016. számú határozatát.

benyújtására előírt ajánlatkérői követelmény nem pusztán formai, az többlettartalommal rendelkezik.”⁷⁶

Egy másik esetben azonban másképpen ítélték meg ennek a hiánynak kérdését, és nem fogadta el a KDB az előző bekezdésben említett döntésben foglalt megközelítést, mivel az ajánlatkérő más jellegű előírásokat határozott meg, így formai követelménynek – és ezáltal a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja szerinti érvénytelenségből kizárt esetnek – tekintették a fájlformátumokra vonatkozó előírások teljesítésének elmaradását. „A Döntőbizottság rámutat arra, hogy az I.r. ajánlatkérő által többször hivatkozott D.39/17/2021. számú határozatban megállapított történeti tényállás éppen a lényegi kérdés tekintetében tér el a jelen ügy tényállásától, mivel ott az ajánlatkérő kifejezetten és kizárólagosan az .xls formátumban benyújtandó költségvetéshez rendelt önálló funkciót mind az érvényességi vizsgálat, mind az értékelés körében.”⁷⁷

Összegezve a fentieket: a közbeszerzési eljárás előkészítésekor azt a kérdést is meg kell vizsgálnia az ajánlatkérőnek, hogy a bírálat során az árazott költség-

vetések ellenőrzésének munkafolyamatát milyen módon kívánja megkönnyíteni. Így azt is eldöntheti, hogy az alkalmazott képletek, a költségvetési sorok változatlansága ellenőrzésének megkönnyítése érdekében előírja-e egy adott fájlformátum alkalmazását vagy sem. Ha így tesz, akkor viszont célszerű ennek indokait (funkcióját) is megadnia a közbeszerzési dokumentumokban a későbbi felesleges jogviták elkerülése érdekében, hiszen ilyen esetben már nem egyszerű formai, hanem tartalmi, „önálló funkcióval” rendelkező követelménynek kell tekinteni a vonatkozó ajánlatkérői előírásokat, és ennek megfelelően kell levonni a következtetéseket az ajánlat érvényessége, illetve érvénytelensége körében. Megjegyzendő, hogy a tételek változatlanságára vonatkozó ellenőrzésnek is jelentősége van, hiszen „[a] gyakorlatban nem volt példa nélküli, hogy ilyen tiltott módosítás zárta ki pl. a számítási hibajavítás jogszerű alkalmazásának lehetőségét (D.948/14/2016. sz. határozat 15-17. old., a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 13.K.27.101/2017/6. sz. jogerős ítélete).”⁷⁸

⁷⁶ A KDB D.39/17/2021. számú határozata.

⁷⁷ A KDB D.89/12/2022. számú határozata.

⁷⁸ A KDB D.39/17/2021. számú határozata.

A közbeszerzési szerződés jogellenes módosításának következményei az uniós és a magyar jogban

The consequences of unlawfully modified public contracts in Union and Hungarian law

Dr. Ferge Péter, vizsgáló, Közbeszerzési Hatóság

DOI: <https://doi.org/10.37371/KEP.2023.2.5>

Címszavak: közbeszerzési szerződés, irányelv, jogellenes szerződésmódosítás, semmisség, felmondás, elállás, ajánlatkérői jogkörök bővítése, eredményesség, hatékonyság

Keywords: public contract, directive, unlawful modification of a public contract, nullity, termination, retroactive cancellation, expansion of the contracting authority's power, efficiency, effectiveness

Absztrakt

A közbeszerzési szerződések jogellenes módosítása, amennyiben új beszerzési igény kielégítését valósítja meg, a hatályos joggyakorlat alapján egyértelműen a közbeszerzési eljárás mellőzésének minősül és a közbeszerzési törvény szerinti semmisség jogkövetkezménye kapcsolódik hozzá. A szerződésmódosítás semmisségének a kérdésében ugyanakkor a szabályozás alapjául szolgáló uniós jog nem ennyire kategorikus. Az irányelvek az új közbeszerzési eljárás lefolytatására okot adó lényeges módosítást a szerződés felmondására lehetőséget adó okként is megjelölik. Ez a lehetőség pedig értelmezhető úgy, hogy az uniós jog szerint nem szükségszerű a legsúlyosabb szankciónak, a semmisségnek az automatikus alkalmazása a jogellenes szerződésmódosítás esetén. A jogellenes szerződésmódosítás vonatkozásában elegendő lehet a megszüntetés jogkövetkezményeinek a jövőre történő hatályosulása. Ennek következtében célszerű lehet megfontolni a jogkövetkezményekről szóló egyes – a szerződéstől való elállásra vagy felmondásra vonatkozó – döntési jogosultságoknak az ajánlatkérők szintjére történő telepítését.

Abstract

The unlawful modification of public contracts – if it fulfils new procurement needs – clearly constitutes an illegal avoidance of procedure for award of a public contract under existing case law and is accompanied by a legal consequence of nullity under the public procurement act. However, as regards the question of the nullity of the modified public contract, EU law – on which the regulation is based – is not so categorical. The Directives also indicate that a substantial modification which makes a new procurement procedure necessary is a reason for terminating the contract. This possibility can be interpreted in a way that, under EU law, it is not necessary to automatically apply the most severe sanction, nullity, in the event of an unlawfully modified public contract. In the case of an unlawfully modified public contract, it may be sufficient for the legal consequences of termination to take effect for the future. Therefore, it may be appropriate to consider the conferral of certain powers to the level of the contracting authorities to decide on legal consequences, such as to cancel or terminate a contract.

Bevezetés

A közbeszerzési szerződés jogellenes módosításáról a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) egyértelműen úgy rendelkezik, hogy az a közbeszerzési eljárás jogellenes mellőzésének minősül, így a semmisség szankciója kapcsolódik hozzá. Feltéve, hogy – a lent kifejtett joggyakorlat szerinti – új beszerzési igény felmerülése vezetett a szerződés jogellenes módosításához. A Kbt.-ből és az irányadó uniós joganyagból kiindulva elengedhetetlen a rend-

szerszintű megközelítés, amely még egy olyan, látszólag egyértelmű jogintézmény vonatkozásában is további kérdések felmerüléséhez vezet, mint a semmisség. A jogi dogmatikai szabályozás ellenére, e szankció alkalmazásának körülményeit vizsgálva megállapítható, hogy a legsúlyosabbnak tekintett szankciófajta automatikus alkalmazása nem szükségképpen a legcélszerűbb a szerződés teljesítésének egy előrehaladott időállapotá-

ban – figyelemmel az eredeti állapot helyreállítását megkövetelő rendelkezésre.

A közbeszerzési szerződések módosítása körében alapvetően a módosítási jogalapok merülnek fel mind a szakirodalomban, mind pedig a joggyakorlatban. A jogellenes szerződésmódosítás következményei kisebb hangsúlyt kapnak, az azokat meghatározó részletszabályok nem kerültek harmonizálásra, így ez a szabályanyag lényegesen összetettebb is az eltérő nemzeti magánjogokra tekintettel.

Az uniós irányelvek által biztosított keretek között nagyban növelné a közbeszerzési eljárások hatékonyságát az, ha a Kbt. főszabály szerint nem követelné meg a Közbeszerzési Döntőbizottságtól (a továbbiakban: Döntőbizottság) a semmisség megállapítását a jogellenes szerződésmódosítás jogkövetkezményeként. Elegendő lehet a felmondás, vagy adott esetben az ellátás jogintézményének az alkalmazását előírni az ajánlatkérő része, további alternatív szankciók alkalmazásával párhuzamosan. Így az ajánlatkérő dönthet arról, hogy a megszüntetés joghatásai a jövőre nézve álljanak be, vagy úgy kell tekinteni, mintha a szerződésmódosítás be sem következett volna (a továbbiakban: Javaslat).

A közbeszerzési eljárások eredményeként megkötött szerződések teljesítése normál esetben nem hordoz magában különösebb jogi kockázati tényezőket, figyelembe véve azt, hogy az elmúlt években már általánosan elfogadottá vált, hogy a Kbt.-ben található elvek és szabályok a teljesítés szakaszára is hatással vannak és ugyan alapvetően egy magánjogi jogviszonyról beszélhetünk, a teljesítés során alkalmazni kell a Kbt. vonatkozó, speciális szabályait. Ezzel ellentétben az elmúlt évek egészségügyi majd gazdasági válságai rendkívüli körülményeket teremtettek. Az ajánlattételt – vagyis annak hiányát – érintő problémák mellett jelentős kockázatot jelent a szerződéseknek megfelelő teljesítés tényleges megvalósítása is. A piaci körülmények gyors változásának következtében a közbeszerzési szerződések vonatkozásában előtérbe került a szerződések módosítását lehetővé tevő jogalapok alkalmazhatósága is. A közbeszerzési szerződések módosíthatóságához nem elegendő a szerződő felek közös megegyezésének a kialakítása. A Kbt.-ben meghatá-

rozott konjunktív feltételeknek is teljesülniük kell.

Az előbbi ideális eseten túl azonban nem lehet elmenni a mellett sem, hogy gyakran jogellenesen kerül sor a szerződés módosítására. Amennyiben a Kbt. 141. §-a sérül, akkor a Döntőbizottságnak – adott esetben – a Kbt. 141. § (8) bekezdése alapján kell eljárnia és a szerződést módosító megállapodás semmisségéről és az eredeti állapot helyreállíthatóságáról kell döntenie. Ez a döntés alapvetően befolyásolja a beszerzési igények kielégíthetőségét, különösen olyan időszakban, amikor a közbeszerzési szerződések teljesíthetősége önmagában, jogsértés nélkül is rendkívüli kockázatokat foglal magában.

Jelen szakcikk módszertanilag a releváns tagállami és uniós joganyag elemzéséből indul ki, feldolgozva a témához kapcsolódó szakirodalmat. Tagállami szinten alapvetően a Kbt. és a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) tartalmaz releváns rendelkezéseket. Az uniós jogban a közbeszerzési irányelvekben található szabályok az irányadók. E helyütt meg kell jegyezni, hogy az Európai Parlament és a Tanács 2014/23/EU irányelve a koncessziós szerződésekről, az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (a továbbiakban: 2014/24/EU irányelv), valamint az Európai Parlament és a Tanács 2014/25/EU irányelve a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szabályozási logikájukat tekintve megfeleltethetők egymásnak a jelen szakcikk témájának a szempontjából, így a továbbiakban a 2014/24/EU irányelv rendelkezései kerülnek csak bemutatásra. Az elméleti háttér bemutatása mellett jelen szakcikk a jogellenesen módosított közbeszerzési szerződések gyakorlati aspektusait is figyelembe veszi.

Az érvénytelenség jogintézményéhez ugyanakkor számos olyan kérdéskör is tartozik, amely tárgyalása meghaladná ennek a szakcikknek a kereteit. Jelen cikk célja a magyar szabályozás vizsgálata, így nem tér ki egy, az uniós irányelvekre irányuló esetleges módosítási javaslatra. Ugyanakkor a Kbt. – lent kifejtett – változtatásai közvetetten egy esetleges – már időszerű-

nek nyilvánítható¹ – irányelvmódosítás során is felhasználhatók, amelyen keresztül a tagállami magánjogok is közelíthetők lehetnének egymáshoz. A Ptk. mögöttes alkalmazandóságából, valamint a szerződésteljesítési szakasz érintettségéből kiindulva nem lehet eltekinteni a magánjogi szabályok tárgyalásától. Azonban a Ptk. a magánjogi szerződések megszűnését komplex módon szabályozza, amely rendszer bemutatása nem tárgya a jelen szacikknek. Jelen cikk csak a vonatkozó közbeszerzési joganyaghoz közvetlenül kapcsolódó magánjogi szabályokat érinti, így például a szerződésszegéssel okozott károk megtérítésére, valamint a felelősségi kérdésekre sem tér ki.

Jelen szacikk a jogalkalmazás hatékonyságára vonatkozó írások körébe sorolható, ugyanakkor annak csak egy jól körülhatárolható részére tér ki részletesen. A közbeszerzési szerződések módosítása körében különösen sok kérdés merül fel mind a szerződések tényleges teljesítésével, mind a jogi szabályozás hatékonyságával kapcsolatban. Jelen cikk nem tér ki a szerződésmódosítási jogalapoknak, a jogorvoslati eljárás megindíthatósága körülményeinek, a releváns ügyfélképeségi kérdéseknek, valamint a gazdasági szereplők jogorvoslati jogának a vizsgálatára.² A jogellenes szerződésmódosítás körében felmerülő, a jogszerűséget kikényszerítő eszközök hatékonyságát érintő kérdések nem képezik e szacikk tárgyát. A hatékonyság körében alapvetően a jogellenességet megállapító döntés jogkövetkezményeivel és annak hatásaival foglalkozik a cikk.

A Kbt. 141. § (8) bekezdésének az alkalmazása körében el kell határolni a jogellenes szerződésmódosítás és a semmisség jogkövetkezményének az automatikus, va-

lamint az egyedi mérlegelés alapján való összekötésének az eseteit. Az elmúlt évek joggyakorlatát vizsgálva azt a következtetést lehet levonni, hogy a Kbt. 141. § (8) bekezdése szerinti jogellenes mellőzés és semmisség megállapíthatóságának előfeltétele, hogy a jogellenes szerződésmódosítás mögött egy új beszerzési igény álljon fenn. A Döntőbizottság határozatai alapján a Kbt. 141. § (8) bekezdésének a megsértéséhez szükséges az ügy egyedi körülményeit vizsgálni és például olyan többlet műszaki tartalom fennállása szükséges, amely új beszerzési igénynek minősül.³ A jelen szacikk kereteit meghaladná a Kbt. 141. § (8) bekezdésének az alkalmazhatóságára irányuló – folyamatosan fejlődő – döntőbizottsági és bírósági esetjog részletes ismertetése. A cikk a további részekben tárgyalt jogellenes szerződésmódosítások esetében abból indul ki, hogy eredendően egy új beszerzési igény vezetett a közbeszerzési szerződés jogellenes módosításához és így alkalmazandó a Kbt. 141. § (8) bekezdése.

A közbeszerzési szerződés módosítására irányuló jogellenes megállapodás alapján történő teljesítés érvényessége

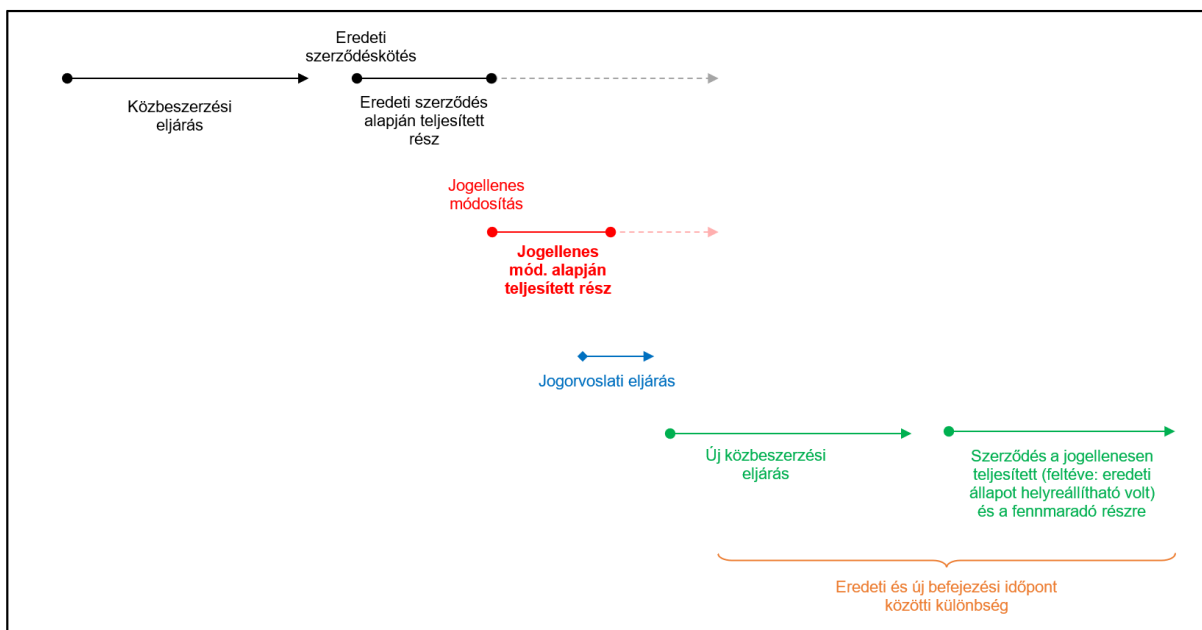
Általánosságban elmondható, hogy az uniós jog befolyása a semmisség jogintézményére csekélyebb, ugyanakkor ennek a befolyásolt területnek a legkomplexebb része pont a közbeszerzési jog körébe esik.⁴ Már az irányelvi szabályok között felfedezhetők kevésbé egyértelmű rendelkezések, az EUB gyakorlata és jogértelmezése pedig tovább bonyolítja az uniós jog alkalmazását. Így a beszerzési igények eredményes kielégítése jelentős többlet költségekhez vezethet.

¹ Sanchez-Graells, Albert: 'If It Ain't Broke, Don't Fix It?' EU Requirements of Administrative Oversight and Judicial Protection for Public Contracts. In: Torricelli & F Folliot Lalliot (eds): Administrative oversight and judicial protection for public contracts, Larcier, 2017, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2821828>.

² Az utóbbi két körben ld.: Simovart, Mari Ann: Old remedies for new violations? The deficit of remedies for enforcing public contract modification rules. *Upphandlingsrättslig Tidskrift*, 2015/1, 2015, 33–47. o. és Simovart, Mari Ann: Enforcement of Ineffectiveness of Unlawfully Modified Public Contracts. *Juridica International*, 2016/24, 2016, 43–54. o. <https://doi.org/10.12697/JI.2016.24.05>, valamint Soloveičik, Deividas: The Principle of Effectiveness in Lithuanian Public Procurement Law: This Way or No Way. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review* 11, 2016/2., 2016, 58–71. o.

³ A jelenlegi joggyakorlat alátámasztásául ld. D.60/9/2021. számú határozat 46. pontját, vagy a D.61/18/2021. számú határozat 126. pontját. Továbbá ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.703.786/2021/14. számú ítéletének a 23. pontját.

⁴ Blažo, Ondrej: Nullity and ineffectiveness of contracts as a consequence of violation of EU competition and public procurement rules. *Strani Pravni Zivot*, 69. 2020, 78. o., <http://dx.doi.org/10.5937/spz64-29632>.



1. Ábra: Beszerzési igény kielégítésének folyamata jog-ellenes szerződésmódosítás esetén (Saját szerkesztés.)

Ahogy az az 1. ábrán is látható, az esetek többségében az eredeti szerződéskötést követően, hosszabb idő elmúltával merül fel a már megkötött közbeszerzési szerződések módosításának az igénye, amely adott esetben nem felel meg a Kbt. rendelkezéseinek. Amennyiben a szerződést módosító megállapodás jogellenességére nem derül fény közvetlenül annak megkötését követően, akkor az eredeti beszerzési igénynek megfelelően az eredeti szerződés további részei is ténylegesen teljesítésre kerülnek e jogellenes módosítás alapján. Később a jogellenes teljesítés szakasza alatt megindulhat a jogorvoslati eljárás, amely megállapítja a tárgyi módosító megállapodás jogellenességét és alkalmazza az érvénytelenség jogkövetkezményét. Ebben az esetben – főszabály szerint – helyre kell állítani az eredeti állapotot, amely azt jelenti, hogy a módosítási igény óta teljesített szolgáltatások és ellenszolgáltatások is visszajárnak. A Döntőbizottság – a jelenleg hatályos Kbt. szövege szerint – csak kiemelkedően fontos közérdek esetén tekinthet el az érvénytelenség szankciójának alkalmazásától.

Annak ellenére, hogy a gyakorlatban a releváns érvénytelenségi esetek között kisebb arányban van lehetőség az eredeti állapot helyreállítására, a jelen szakcikk megközelítésében az eredeti állapot helyreállításának relatíve automatikus megkövetelése szembe mehet a hatékony és felelős közpénzfelhasználás

elvével. Nem vitatható módon a közbeszerzés jogellenes mellőzésével kötött szerződések tárgyát a szerződés érvénytelenségének a megállapításával lehet a leghatékonyabban visszacsatornázni a piacra és így lehetőséget adni az egyéb gazdasági szereplőknek a teljesítésre. Azonban megfontolandó, hogy egy olyan helyzetben, amikor már előzményként fennáll egy jogszerűen teljesített eredeti szerződéses rész és az új közbeszerzési eljárásnak ehhez kell kapcsolódnia, továbbá – igaz jogellenesen, de – ténylegesen az eredeti szerződésnek egy újabb része is teljesítésre került, akkor indokolt lehet a már fizikailag teljesített részek érintetlenül hagyása és a jogszabálysértés következményei között az eredeti állapot helyreállításának szankcióján kívüli, más jogkövetkezmények alkalmazása. Ebben a körben figyelembe kell venni azt az alapvetést, hogy a közbeszerzési eljárások tárgyai főként a köz érdekét szolgálják, így azok mielőbbi megvalósítása indokolt – feltéve, hogy az nem jár a minőség romlásával.

Fontos hangsúlyozni ugyanakkor, hogy a fenti megközelítés nem jelenti azt, hogy ne lenne létjogosultsága a jogellenes állapot mielőbbi megszüntetésének, azaz a jövőbeli teljesítések mielőbbi meggátolásának. Jelen szakcikk célja elsődlegesen a már ténylegesen teljesített szerződéses elemek helyreállíthatóságára vonatkozó szabályok vizsgálata, így nem tér ki a fennmaradó szer-

zódéses rész teljesítésének a körülményeire, arra, hogy indokolt-e egy költséges, újabb versenyztetési eljárás lefolytatásának az előírása az eredeti szerződés teljesítésének egy előrehaladott szakaszában. A Kbt. 137. § (1) bekezdésére való hivatkozás elhagyása a szerződésmódosításra vonatkozó rendelkezések közül nem jelentené azt, hogy dogmatikailag a jogellenes szerződésmódosítás ne minősülne a közbeszerzési eljárás mellőzésének.

Polgári jogi megközelítés

A közbeszerzési eljárások elmúlt évtizedes fejlődése eredményeként ugyan egy egyre önállóbb jogterület alakult ki, ez azonban nem változtat azon a tényen, hogy a közbeszerzési versenyztetési eljárást követően egy magánjogi jogviszony jön létre a felek között, így a polgári szerződési jogi szabályok alkalmazandók mint mögöttes joganyag.⁵ Az egyéb ágazati jogszabályokhoz hasonlóan a Kbt. sem hoz létre egy önálló szerződési rezsimit, mindenre kiterjedő részletszabályokkal,⁶ hanem a tradicionális magánjogi szabályok alkalmazásához nyúl vissza. Jelen szakkikk szempontjából a szerződéses jogviszonyok utolsó fázisát jelentő, a kötelek megszüntetésére irányuló szabályok ismertetése indokolt.

A szerződéses jogviszonyoknak az érvénytelenné nyilvánítás vagy a szerződés teljesítés nélküli megszüntetése vethet véget. A Ptk. 6. könyv XIII. címe szabályozza a szerződések megállapodással vagy egyoldalú nyilatkozattal való megszüntetését. Normál esetben a szerződés a teljesítéssel szűnik meg, de azon túlmenően – teljesítés nélkül – a szerződések megszüntetésének, a magánjogi logikának leginkább megfelelő módja a közös megegyezéssel történő megszüntetés. Ebben a körben a felek dönthetnek a szerződés ún. megszüntetéséről, azaz arról, hogy kifejezetten a jövőre nézve vetnek véget a jogviszonynak, így a Ptk. szerint a felek további szolgáltatásokkal nem tartoznak és kötelesek egymással a megszűnés előtt már teljesített szolgáltatásokkal elszámolni. A másik lehetőség az ún.

felbontás jogintézményének az alkalmazása, azaz ekkor a felek a jogviszonyt a szerződés megkötésének időpontjára visszaható hatállyal szüntetik meg. Ilyenkor a már teljesített szolgáltatások – a Ptk. szerinti szabályok szerint – visszajárnak, főszabály szerint olyan helyzetet kell létrehozni, mintha a szerződést meg sem kötötték volna.

Bár a magánjogi logikával kevésbé összhangban álló módon a Ptk. szabályrendszere is lehetővé teszi a szerződések egyoldalú jognyilatkozattal való megszüntetését, ebben a körben az ún. „felmondás” és az ún. „elállás” jogintézményei állnak rendelkezésre. E két jogintézmény alkalmazhatóságának kereteit részletesen szabályozza a Ptk. A jelen szakkikk témáját tekintve ezeknek a jogkövetkezményeit szükséges kiemelni. A felmondás a szerződést a jövőre nézve szünteti meg, az előző bekezdésben hivatkozott megszüntetés joghatásai irányadók ebben az esetben is. Az elállás alkalmazása esetén olyan állapotot kell létrehozni, mintha a szerződés létre sem jött volna, így ennél a jogintézménynél az előző bekezdésben hivatkozott felmondásra vonatkozó szabályok irányadók.

A felek közös vagy egyoldalú jognyilatkozatán túl, meghatározott esetekben maga a Ptk. vet véget a köteleknek, azaz a 6. könyv VI. címében összetett érvénytelenségi szabályok alkalmazását írja elő, amelyek egyfajta „biztonsági szűrőként”⁷ funkcionálnak. Az érvénytelenségnek a magánjogban két formája ismert: a semmisség és a megtámadhatóság. A semmisség és a megtámadhatóság alkalmazandóságára vonatkozó eltérő szabályokon túlmenően e helyütt – tekintettel a jelen cikk tárgyára – azok egységes jogkövetkezményére indokolt utalni, vagyis arra, hogy mind a kettő érvénytelenségi kategória joghatása visszaható a szerződés megkötésének idejére. A semmisség, – amely megállapításához külön eljárásra nincs szükség, a bíróságok azt hivatalból észlelik – alapvetően a közérdek védelmére szolgáló funkciót is betölt a magánjogi szabályozáson belül.⁸

⁵ Illyés Dóra Diána: Közbeszerzési eljárás keretében megkötött szerződések módosítása, a szerződésmódosítás közbeszerzési és polgári jogi szabályainak aspektusából. *Közbeszerzési Szemle* 2015/4., 2015, I. rész, online.

⁶ Fézer Tamás: Kontraktuális kérdések a koncessziós és a közbeszerzési szerződések tükrében. *PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás*, 2018/4, 2018, 30. o.

⁷ Vékás Lajos: Szerződési jog általános rész, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2018, 245. o.

⁸ Auer Ádám: Versengő közérdekek a közbeszerzési szerződés semmissége kapcsán. *PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás*, 2018/4, 2018, 19. o.

Mind a Ptk., mind pedig a – később kifejtett – Kbt. főszabályként abból indul ki, hogy a szerződés érvénytelensége esetén az eredeti állapotot helyre kell állítani, ugyanakkor e helyütt meg kell jegyezni, hogy a gyakorlatban a szerződéses szolgáltatások nagy részében nincs lehetőség az eredeti állapot helyreállítására, így csak a szerződéshez kapcsolódó elszámolást tudják alkalmazni a felek. Ugyanakkor a polgári bírói gyakorlatban megfigyelhető az a tendencia, hogy a bíróságok a jogviszony fenntartására törekednek.⁹ A jogszabályok által biztosított keretek között a bíróságok azzal próbálják elkerülni a szerződések felszámolását, hogy „kimetszik” a szerződésből a jogellenes feltételeket, azaz a szerződés részleges érvénytelenségét állapítják meg.¹⁰

A magánjogi, háttérszabályozás áttekintését követően meg kell vizsgálni a lex specialis-ként érvényesülő közbeszerzési szabályokat is. A közbeszerzési jogi szabályozást tekintve elsődlegesen a harmonizált magyar szabályozást kell figyelembe venni, ugyanakkor a jelen cikk tárgya szempontjából az uniós, irányelvi szabályok is külön figyelmet érdemelnek, tekintettel arra, hogy azok többféleképpen is értelmezhetők.

Közbeszerzési jogi megközelítés

Magyar szabályozás

Magyarországon az alapvetően diszpozitív magánjogi szabályozással ellenben a közbeszerzési jogot kógens rendelkezések uralják, ugyanakkor a Kbt. kifejezetten rendelkezik a Ptk.-ról mint a közbeszerzési jogban is irányadó háttérszabályról. A Kbt. 2. § (7) bekezdése szerint a közbeszerzési törvény kógens szabályozású, ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy a Kbt. által nem szabályozott cselekmények ne minősülhetnének jogszerűnek. A Kbt.-ben nem szabályozott kérdésekben a szabályozás céljával összhangban és az alapelvek tiszte-

letben tartásával kell eljárni. Továbbá a 2. § (8) bekezdése a közös magánjogi gyökerekről rendelkezik, azaz arról, hogy a közbeszerzési szerződésekre is, a Kbt.-ben foglalt eltérésekkel a Ptk. alkalmazandó.

A kettős szabályozás is megerősíti azt a szemléletet, hogy a közbeszerzési jogban – számos más jogterülethez hasonlóan – szinte lehetetlen kizárni a hibákat, azaz a jogellenesen megvalósított aktusokat. Egyik oldalról, a gazdasági szereplők akkor járnak el optimálisan, ha a jogorvoslati kockázatok kezelésére és nem azok teljes kizárására törekednek. Másik oldalról pedig optimális esetben a jogalkotó már eleve beépít a közbeszerzési jogba olyan mechanizmusokat, amelyek vagy a jogellenes aktusok létrejöttét hivatottak megakadályozni, vagy a már kialakult jogellenes állapotot számolják fel. Ilyen jogkövetkezmények lehetnek a bírság kiszabása; a szerződés érvénytelenítése; és az ún. további bírság kiszabása.¹¹

A többnyire diszpozitív magánjogi szabályok és a kógens közbeszerzési jogi szabályok keresztmetszetének egyik legjobb példája a közbeszerzési eljárások eredményeként megkötött szerződések teljesítésének a szakasza. Ebben a vonatkozásban ugyanakkor a jogalkotó számolt azzal, hogy indokolt lehet a közbeszerzési eljárásban rögzült szerződéses feltételek módosítása.¹² Ez a jogi aktus azonban jelentős kockázati tényező, a jogalkotó a jogellenesen megvalósított szerződésmódosítások következményeként több szankciós forma alkalmazhatóságát is lehetővé teszi.

A hatályos Kbt. szerint a közbeszerzési szerződés jogellenes módosítása mint a közbeszerzési eljárás jogellenes mellőzése tulajdonképpen egy közvetett közbeszerzési semmisségi oknak minősül. E helyütt meg kell jegyezni, hogy a Ptk. által szabályozott versenyeztetési eljárás mellőzése vagy megsértése nem eredményez a Kbt. szerinti semmisséget.¹³ A Kbt. vonatkozásában az egyik legszigorúbbnak tekintett szankció alkalmazásának előírása arra vezethető vissza, hogy a megváltozott

⁹ Juhász Ágnes: A módosító ügylet érvénytelensége. Miskolci Jogi Szemle, 16(3), 2021, 114. o.

¹⁰ Uo. 107. o.

¹¹ Pfeffer Zsolt: A közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzése és jogkövetkezményei III. Közbeszerzési Értesítő Plusz, 2021/8. szám, 2021, 34–52. o., <https://doi.org/10.37371/KEP.2021.8.5>.

¹² Várhomoki-Molnár Márta: A koronavírus járvány okozta helyzettel összefüggő szerződésmódosítások közbeszerzési jogi megítéléséről szóló közlemény. Közbeszerzési Értesítő Plusz 6/2020. szám, 2020, 30–32. o. <https://doi.org/10.37371/KEP.2020.6.1>.

¹³ Bencze Bálint: A közbeszerzési szerződések érvénytelensége és az ezzel összefüggő polgári jogi igények érvényesítése / aktuális dilemmák. Közbeszerzési Értesítő Plusz, 2019/2. szám, 2019, 48. o.

beszerzési igény kielégítésére főszabály szerint új közbeszerzési eljárást kellene lefolytatni. Ezt a logikát követve a Kbt. ma már egyértelműen rendelkezik a jogellenes módosító megállapodás semmisségéről.¹⁴

A Kbt. 141. § (8) bekezdése kifejezetten visszautal a Kbt. 137. § (1) bekezdés a) pontjára, arra a jogszabályhelyre, amely a közbeszerzési szerződésekre vonatkozó speciális semmisségi okokat tartalmazza. A hivatkozott a) pont szerint semmis a szerződés, ha azt a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével kötötték. A Ptk. által szabályozott semmisség jogintézményével összevetve megállapítható, hogy a Kbt. szerinti semmisség jogintézménye, eredményét tekintve megegyezik a Ptk.-ban szabályozottával, azonban meg kell jegyezni, hogy a megtámadhatóság-semmisség nem harmonizált jogterület az Unióban, ellentétben a közbeszerzési joggal. Így a Kbt. további, a Ptk.-hoz képest különböző, speciális semmisségi esetköröket is meghatároz a közbeszerzési szerződések vonatkozásában.

Továbbá kodifikációs szempontból a Kbt. 141. § (8) bekezdésében található rendelkezés alapján az a következtetés vonható le, hogy a jogalkotó kifejezetten a közbeszerzési szerződést módosító jogellenes megállapodás semmisségének kimondásával kívánja biztosítani a közbeszerzési alapelvek és célok érvényesülését, azaz lehetővé tenni, hogy az ebben a körben felmerült új beszerzési igény vonatkozásában is sor kerüljön szabályszerű versenyeztetési eljárás lefolytatására.¹⁵ Ugyanakkor a szabályozás logikáját és az utaló rendelkezést tekintve ez azt is mutatja, hogy ez a megoldás nem kizárólagos.

A semmisség mint szankció mellett a bírság jogintézménye is relevanciával bírhat egy jogellenes szerződés-módosítás esetén. A Kbt.-ben szabályozott speciális jogosultságok¹⁶ révén a Közbeszerzési Hatóság elnöké-

nek külön feladata a szerződés módosítására és teljesítésére vonatkozó követelmények teljesülésének az ellenőrzése. Az ún. szerződés-ellenőrzési eljárás eredményként kezdeményezett jogorvoslati eljárás során a Döntőbizottságnak a jogsértés megállapítása mellett bírságot kell kiszabnia.¹⁷ A bírság mértékének a megállapítása körében a Kbt. – példálózó jelleggel – meghatározza azokat a körülményeket, amelyeket a döntés során figyelembe kell venni, továbbá különösen ebben az esetben az EUB esetjoga is irányadó.¹⁸

A közbeszerzési szerződés érvénytelensége körében is megállapítható, hogy a jogalkotó kógens rendelkezéseket határozott meg. Amennyiben teljesülnek az előírt tényállási elemek, akkor a jogalkalmazók nem rendelkeznek mozgástérrel, a Kbt. által előírt döntést kell meghozniuk. Bár a Kbt. szabályozási logikájától sem idegen annak lehetősége, hogy a jogalkalmazók különböző alternatívák közül válasszanak, a Döntőbizottság egy közbeszerzési szerződés módosításának jogellenessége megállapítása esetén nem rendelkezik mozgástérrel, meg kell állapítania a jogellenes módosítás semmisségét a Kbt. alapján és ebben a körben rendelkeznie kell az eredeti állapot helyreállíthatóságáról is.¹⁹ Általánosságban is elmondható, hogy a közbeszerzési jogot jogilag kötött aktusok jellemzik.²⁰ Ezek a kötött aktusok számos mechanikus döntési pont kialakulásához vezethetnek – abban az esetben is, ha az uniós irányelvek lehetővé teszik a több lehetőség közötti választást.

Mindazonáltal e helyütt meg kell jegyezni, hogy – a közbeszerzési szerződés érvénytelenségének szabályozásán túl – a Kbt. nem állapít meg a Ptk.-tól eltérő szabályokat – az alapvető rendelkezéseken kívül – a közbeszerzési eljárások eredményeként megkötött szerződések megszüntetéséhez kapcsolódóan, így a

¹⁴ Barna Orsolya – Gregóczki Etelka – Kovács László – Kugler Tibor Puskás Sándor: Közbeszerzési jogsértések elkerülése. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2018, 154. o. Az eljárási természetű szabálysértések, mint semmisségi okok értelmezéséhez ld. Bencze, 2019, 47. o.

¹⁵ Várhomoki-Molnár Márta: Szerződésmódosítás. In: Dezső Attila (szerk.): Nagykommentár a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvényhez, Wolters Kluwer Hungary Kft., Budapest, 2016, 2022, Online Jogtár®, 8. pont.

¹⁶ Ld. Kbt. 142. § (4) bekezdése.

¹⁷ Ld. Kbt. 165. § (6) bekezdése.

¹⁸ Ld. például az C-263/19 sz. T-Systems előzetes döntéshozatali ügyet a mind az ajánlatkérő, mind az ajánlattevő felelősségének a megállapíthatóságáról.

¹⁹ Ld. Kbt. 165. § (2) bekezdés g) pontja.

²⁰ Pfeffer Zsolt: Mérlegelési és diszkrecionális jogkörön alapuló döntések a közbeszerzések területén I. Közbeszerzési Értesítő Plusz 5/2020. szám, 2020, 47. o., <https://doi.org/10.37371/KEP.2020.5.2>.

közbeszerzési szerződések megszüntetése során is a Ptk. korábban hivatkozott szabályai és az azokhoz kapcsolódó elszámolási szabályok az irányadók. A Kbt.-nek ebben a hiányosságában az az elv érvényesül, hogy a közbeszerzési szabályozás csak azokat a területeket fedi le, amelyek – többek között – az egyenlő bánásmód és az átláthatóság elvének sérelmét vethetnék fel speciális szabályozás hiányában.²¹

Uniós jogi keretek

Az uniós joganyag vonatkozásában az ún. 2014-es irányelveken túl az Európai Parlament és a Tanács 2007/66/EK irányelvét a 89/665/EGK és a 92/13/EGK tanácsi irányelvnek a közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó jogorvoslati eljárások hatékonyságának javítása tekintetében történő módosításáról²² (a továbbiakban: Jogorvoslati irányelv) is figyelembe kell venni. A közbeszerzési jognak ezt, a magánjog által sűrűn átszőtt részét kizárólag az uniós irányelvi rendelkezések keretei között lehet értelmezni, azaz a nemzeti jogok kialakításakor figyelemmel kell lenni arra, hogy az uniós irányelvek milyen jogintézmények alkalmazását teszik lehetővé.

A Jogorvoslati irányelv szabályozási logikájáról, szabályainak természetéről általánosságban megállapítható, hogy az csak általános követelményeket határoz meg. A jogorvoslati eljárások hatékonyságának növelését szem előtt tartó irányelv nem határoz meg egységes, kifejezetten a közbeszerzési jogban irányadó eljárási és szervezeti struktúrát.²³ Ebből az következik, hogy a közbeszerzési eljárásokhoz kapcsolódó jogorvoslati eljárások részletes szabályainak a megalkotása tagállami hatáskör, a Jogorvoslati irányelv szabta keretek között.

A közbeszerzési szerződések érvénytelensége körében az irányelvi szabályok természetéből egyértelműen kitűnik, hogy a Jogorvoslati irányelv a semmisséget tekinti a leghatékonyabb eszköznek annak érdekében,

hogy a tagállamok visszaállíthassák a versenyt. A Jogorvoslati irányelv így a semmisség jogkövetkezményét tekinti az elsődleges szankciónak – meghatározott, súlyos – közbeszerzési jogsértések elkövetése esetén.²⁴ Ugyanakkor az irányelv ebben a körben sem határoz meg részletes szabályokat, vagyis jelentős mozgásteret biztosít a tagállami jogalkotók számára a jogszerű állapot helyreállítására. A közbeszerzési eljárás jogellenes mellőzése – valamint az ebbe a kategóriába eső jogellenes szerződésmódosítás – esetére a Jogorvoslati irányelv a szerződés megszüntetését írja elő. A megszüntetés hatálya a Jogorvoslati irányelv szerint lehet a szerződés megkötésére visszaható hatályú, vagy csak a jövőben teljesítendő szolgáltatásokra kiterjedő.²⁵

A Jogorvoslati Irányelv 2d. cikk (1) bekezdés a) pontja szerint abban az esetben, ha az ajánlatkérő jogellenesen előzetesen nem teszi közzé az Európai Unió Hivatalos Lapjában a közbeszerzési eljárást megindító hirdetményt, akkor a tagállamoknak biztosítani kell, hogy egy, az ajánlatkérőtől független jogorvoslati szerv a szerződést érvénytelennek nyilvánítsa, vagy annak döntése következményeként a szerződés érvénytelenné váljon. A hivatkozott cikk (2) bekezdése a szerződés érvénytelenségének megállapításából fakadó következményekről rendelkezik. E szerint az érvénytelenséghez kapcsolódó következményeket általánosságban a tagállamok határozhatják meg. Ugyanakkor a (2) bekezdés példaként nevesíti, hogy a tagállamok élhetnek a szerződéses kötelezettségek visszamenőleges hatályú megszüntetésének eszközével, vagy korlátozhatják a megszüntetés hatályát a teljesítendő kötelezettségekre. Az utóbbi eset alkalmazásakor azonban a Jogorvoslati irányelv egyéb szankciók alkalmazását írja elő.

A fenti rendelkezések alapján látható, hogy az uniós közbeszerzési jogi keretek között, bár 2007-ben bevezetésre került az érvénytelenné nyilvánítás objektív szankciója, a Jogorvoslati irányelv nem követeli meg minden esetben a közbeszerzési szerződés semmis-

²¹ Várhomoki-Molnár Márta: A szerződés megszüntetésére vonatkozó sajátos rendelkezések. In: Dezső Attila (szerk.): Nagykommentár a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvényhez, Wolters Kluwer Hungary Kft., Budapest, 2016, 2022b, Online Jogtár®.

²² Az Európai Parlament és a Tanács 2007/66/EK irányelve (2007. december 11.) a 89/665/EGK és a 92/13/EGK tanácsi irányelvnek a közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó jogorvoslati eljárások hatékonyságának javítása tekintetében történő módosításáról, OJ L 335, 20.12.2007, p. 31–46.

²³ Auer, 2018, 6. o.

²⁴ Simovart, 2015, 35. o.

²⁵ Uo.

ségét, azaz a szerződés megkötését megelőző állapot helyreállítását és a kapcsolódó joghatások felszámolását. E helyütt kitérve a Jogorvoslati irányelv szóhasználatára, az „absence d’effet” szófordulathoz is az a következtetés vonható le, hogy tagállami hatáskör az ex tunc vagy az ex nunc érvénytelenség előírása.

A Jogorvoslati irányelv alapján a közbeszerzési szerződés jogellenes módosításának a következménye a módosítás érvénytelensége azzal, hogy a tagállami jogalkotóknak hatáskörük van arra, hogy az érvénytelenség visszamenőleges, vagy jövőbeli hatályát írják elő.²⁶ Ez a nem teljeskörű harmonizáció a tagállami tételes jogokban is megnyilvánul, mind a visszamenőleges, mind pedig a jövőbeli hatályú érvénytelenség jogintézménye megfigyelhető a különböző tagállamokban.²⁷

A közbeszerzési szerződések érvénytelenségének jogintézménye egy, az uniós jogban harmonizált, a 2014/24/EU irányelv rendelkezésein alapuló jogintézmény, amely joghatásai nem automatikusan, hanem egy hatáskörrel rendelkező jogorvoslati fórum döntése esetén következnek be. Nem vitatható módon az érvénytelenség jogintézménye a leghatékonyabb módja „a verseny helyreállításának és új üzleti lehetőségek kialakításának”²⁸ a közbeszerzési eljárás jogellenes mellőzése esetén. Így mind a 2014 előtti EUB joggyakorlat,²⁹ mind pedig a 2014/24/EU irányelvben bevezetett, a közbeszerzési szerződésekre vonatkozó joganyag nagymértékben elősegítette a közbeszerzési jogi alapelvek és célok érvényesülését.³⁰

A közbeszerzési szerződések módosítására vonatkozó uniós rendelkezések a 2014/24/EU irányelv (107)–(111) preambulumbekzdésben, valamint a 72. cikkben található. Továbbá a jelen szócikk szempontjából kiemelendő a szerződés felmondására vonatkozó 73. cikk. A

72. cikk nevesíti a közbeszerzési szerződések jogszerű, azaz új versenyeztetési eljárás lefolytatása nélküli módosíthatóságának eseteit. A 73. cikk pedig – az irányelvi szóhasználatnál némiképp ellentétben – az ajánlatkérők vonatkozásában nem jogosultságot határoz meg a felmondásra, hanem annak kötelezettségéről rendelkezik. A 73. cikk a) pontja szerint az egyik ilyen kötelező felmondási eset, ha a szerződés olyan lényeges módosításra került sor, amely esetében a 72. cikk alapján új közbeszerzési eljárást kellett volna lefolytatni.

A 2014/24/EU irányelv rendelkezéseinek a vizsgálatát követően megállapítható, hogy az a közbeszerzési szerződések jogellenes módosítását mint a közbeszerzési szerződés felmondására lehetőséget adó okot is kifejezetten nevesíti. A hivatkozott 73. cikk a) pontja alapján egyrészt megállapítható, hogy az ajánlatkérőknek joguk van a közbeszerzési szerződést felmondani, amennyiben azt észlelik, hogy a szerződés lényeges módosítása vált szükségessé, másrészt az irányelv szövegezése alapján ez az ajánlatkérői jogosultság – vagyis a fenti értelmezés szerint kötelezettség – egy, a szerződésmódosítás jogellenességét megállapító döntést követően is fennáll.

Az uniós közbeszerzési irányelvek eltérő értelmezése eltérő jogkövetkezmények alkalmazásához vezethet, amely további jogi problémák felmerülését okozhatja.³¹ Ugyanakkor a szerződésteljesítés szakaszában túlnyomórészt érvényesülő magánjogi szabályozás nem tartozik a harmonizált jogterületek közé,³² így az ehhez szorosan kapcsolódó közbeszerzési jogi jogintézmények uniós szinten történő meghatározottsága nem képes teljeskörű egységesítést elérni – annak ellenére sem, hogy az elmúlt években az uniós jog szintjén is egyre jobban összefonódik a tagállami és az uniós szabályozás, valamint az olyan magánjogi alapvetések,

²⁶ Tosics Nóra: XLIII. Érvénytelenné nyilvánítás. In: Dezső Attila (szerk.): Magyarázat az Európai Unió közbeszerzési jogához, Wolters Kluwer Hungary Kft., Budapest, 2015, Online Jogtár® 1. rész.

²⁷ Carvalho, R.: The Remedy of Ineffectiveness: Reform Perspectives. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review* Volume 12, Issue 4, 2017, pp. 375.

²⁸ Pfeffer, 2021, 43. o.

²⁹ Olivera, Rafael Domínguez: Modification of Public Contracts: Transposition and Interpretation of the new EU Directives. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, 10(1), 2015, pp. 35.

³⁰ Reisner, Hubert: Szerződésmódosítás a közbeszerzési szerződések teljesítése során. *Közbeszerzési Jog*, 2020/2. szám, 2020, 3. o.

³¹ Simovart, 2015, 48. o.

³² Simovart, 2016, 44. o.

mint a *pacta sunt servanda* elve is adott esetben alárendelődik a közjogi normáknak.³³

Összességében az uniós jogi keretek körében megállapítható, hogy egy közbeszerzési szerződésmódosítás jogellenességének a következménye a Jogorvoslati irányelv 2d. cikk (1) bekezdés a) pontja szerint a szerződésmódosítás érvénytelensége, ugyanakkor a 2014/24/EU irányelv 73. cikke szerint ez az eset egyike azoknak az okoknak is, amikor az irányelvi szabályozás lehetőséget ad a közbeszerzési szerződések felmondására.³⁴ Az uniós irányelvi rendelkezések összevetéséből nem lehet arra következtetni, hogy azok egyértelműen ellentmondásosak, ugyanakkor a hivatkozott rendelkezések különböző elméleti értelmezései eltérő eredményre vezethetnek. Az eltérő értelmezések a tagállamok, a tételes jog szintjén jelentősen megnehezíthetik a jogalkalmazók helyzetét azzal, hogy az adott jogintézmények jogszerű alkalmazhatóságának a keretei nem állapíthatók meg egyértelműen.

A hatályos szabályozás optimalizálása

Ahogy az a fenti, a magyar szabályozást bemutató részben látható, a hatályos szabályozás keretében a Döntőbizottságnak nincs jogköre mérlegelni, hogy érvényteleníti-e a jogellenes szerződésmódosítást megvalósító – és új beszerzési igénynek minősülő – megállapodást. Az érvénytelenítés jogintézményének alkalmazása pedig megköveteli az eredeti állapot helyreállítását – feltéve, hogy arra van lehetőség. Ez a szabályozási konstrukció nagymértékben korlátozza a gazdasági, célszerűségi és hatékonysági szempontokat a beszerzési igények kialakítása körében – még úgy is, hogy a legtöbb beszerzési tárgy vonatkozásában eleve nincs lehetőség az eredeti állapot helyreállítására. E helyzet felszámolásának egyik módja, ha a jogalkotó lehetővé teszi a jogviszonyok egyedi körülményeinek eseti jellegű figyelembevételét és az ezek alapján való döntéshozatalt. Ezt a döntést elviekben meghozhatja a jogellenes szerződésmódosításról döntő jogorvoslati fórum, vagy akár az ajánlatkérő maga is. A szakcikk következő része e kettő lehetőség vonatkozásában vizsgálja meg a Kbt. esetleges módosítását, majd konkrét

javaslatot fogalmaz meg az utóbbi eset Kbt.-ben való kodifikációjára.

A jelen szakcikk kereteit meghaladná egy irányelvi módosítás teljeskörű tárgyalása, így a következő bekezdések a fenti probléma Kbt.-ben való kezelésére szorítkoznak – kiemelve azt a körülményt, hogy a hatályos uniós jog a kevésbé egyértelmű megfogalmazáson túl nem tartalmaz tiltó rendelkezést. Ugyanakkor az alábbi – a magyar szabályozásra vonatkozó – megállapításokban megjelenő érvek egy esetleges uniós szintű irányelvmódosítás körében is értelmezhetők.

A Kbt. módosíthatósága körében először ki kell térni a Döntőbizottság mérlegelési jogköreinek a bővíthetőségére. Általánosságban elmondható, hogy a Kbt. a magánjogi szerződési szabadság egy igen jelentős korlátját adja, ugyanakkor ez sem érvényesülhet keretek nélkül. Hosszútávon jelentősen befolyásolhatja a joggyakorlatot mind az ajánlatkérőtől, mind pedig a Döntőbizottságtól elvonni az egyedi ügyek esetenkénti mérlegelési jogát. Ebből a szempontból célszerű lehet – legalább – a Döntőbizottság jogköreinek a tágítása, vagyis lehetőséget biztosítani az egyedibb elbírálásra a jogkövetkezmények körében is. Ugyanakkor a Döntőbizottság jogköreinek a tágítása sem lenne keretek nélküli, a jelen szakcikk témaköre szempontjából nem csak a diszkrecionális, hanem a mérlegelésen alapuló döntési jogkörök³⁵ biztosítása is jelentősen növelné a közbeszerzési szerződések teljesítésének a hatékonyságát. A jogállamiság követelményeivel összhangban a Döntőbizottság megismerhető módon valamennyi lényeges szempont megvizsgálását követően határozhatja a jogkövetkezmények alkalmazhatóságáról – amely a Jogorvoslati irányelvvvel is összhangban állna.³⁶

Másrészről a Döntőbizottság jogköreinek a tágítása szükségképpen az ügyteher növekedésével is járna, így önmagában a jogkövetkezményekre vonatkozó jogszabályhelyek módosítása – a szervezeti és eljárási szabályok kiigazítása nélkül – kontraproduktív lehet a közbeszerzési eljárások hatékonyságának és dinamikuságának a szempontjából. Továbbá nem hanyagolható el az az elv, miszerint arra a szintre célszerű

³³ Halonen, Kirsi-Maria: Termination of a Public Contract – Lifting the Veil on Art. 73 of 2014/24 Directive. Forthcoming in Public Procurement Law Review, Issue 5, 2017, pp. 187–198., <https://ssrn.com/abstract=2971842>.

³⁴ Várhomoki-Molnár, 2022, 8. pont.

³⁵ Pfeiffer, 2020, 47. o.

³⁶ Tosics, 2015, 1. pont.

telepíteni a döntési jogosultságot, amely a legtöbb információval rendelkezik a döntés meghozatalához, azonban ebben az esetben ez a szint az ajánlatkérői szint.

A Döntőbizottság döntési jogköreinek a kibővítését érintő érveket összefoglalva kijelenthető, hogy a jogalkotónak biztosítania kell a garanciális kereteket, de ezek nem lehetnek túlzóak, indokolatlanul nem csökkenthetik a közbeszerzési jog rugalmasságát. A közbeszerzési jogba „betüremkedett”³⁷ magánjogi elemeket – a közjogi kötöttségek ellenére – legjobban a gazdasági szereplők képesek alkalmazni.

A hangsúly a jogellenes helyzet felszámolásán van, amely elérésére nem csak az érvénytelenség jogkövetkezményének az előírása, hanem – a Kbt. 143. § (2) és (3) bekezdéséhez hasonlóan – a jogellenes szerződésmódosítás kötelező elállási vagy felmondási okként való szabályozása is alkalmas, adott esetben párhuzamosan fenntartva a jogot a Döntőbizottságnak az érvénytelenség jogkövetkezményének az alkalmazására. Gazdasági szempontból az ajánlatkérők vannak tisztában azzal, hogy az egyedi körülmények – a Ptk. szabályainak megfelelően – az elállás vagy a felmondás jogintézményének az alkalmazását indokolják. Ez a megoldás jól illeszkedik abba a törekvésbe, amely szerint a közbeszerzési jog kazuisztikus szabályozását enyhíteni szükséges, ezzel tágabb jog- és felelősségi köröket biztosítva az ajánlatkérőknek.

A közbeszerzési jog szabályozási logikája szerint a Kbt. csak olyan speciális szabályokat tartalmaz, amelyek a Ptk. mint mögöttesen alkalmazandó joganyagtól eltérő rendelkezéseket állapítanak meg. A Kbt. csak indokolt esetben és a szükséges mértékig avatkozik be a magánjogi jogviszonyokba, ezt meghaladóan a magánjogi elvek érvényesülnek elsődlegesen a közbeszerzésekben is.³⁸ Ez megfigyelhető a közbeszerzési szerződések ter-

mészetén is, azaz azon, hogy a megelőző versenyzetési eljárás nem változtatja meg a kötelek alapvető polgári jogi jellegét.³⁹

Ugyanakkor az sem hagyható figyelmen kívül, hogy a piac sem mindenható. A közjog által szabályozott versenyzetési eljárás hiányában nincs olyan mechanizmus, amely meggátolná a piac szempontjából releváns jogügyletek kivonását a piacról.⁴⁰ Önmagában a magánjogi logika a közbeszerzési elvek érvényesülése ellen hathat, így a gazdasági szereplők magánjogon alapuló autonómiáját korlátok közé kell szorítani.⁴¹ Ugyanakkor ez nem vezethet el ahhoz, hogy a kevésbé rugalmas közjogi szabályozás teljes mértékben átvegye az eredetileg magánjogi jogviszonyoknak minősülő köteleket. A piaci relevancia mint az egyenlő elbánás elvének kifejeződése nem kell, hogy szükségképpen mindenképp előtérbe kerüljön. Ebben a körben is meg kell találni azt az egyensúlyt, amely során mind a magán mind pedig a közérdek kielégítő módon érvényesíthető.

Nem vitatható módon a semmisség megállapítása minden esetben biztosítja azt, hogy egy újabb közbeszerzési eljárás lefolytatásával érvényesüljön a felelős gazdálkodás elve a közpénzek felhasználásakor,⁴² azonban figyelembe kell venni, hogy bizonyos esetekben aránytalan lehet az eredeti állapot helyreállítását megkövetelni és ezzel egy vitatott jogviszonyt automatikusan visszautalni a piacra – új közbeszerzési eljárás lefolytatásának az előírásával. A közbeszerzési eljárások eredményes megvalósításához fűződő érdek is minősülhet közérdeknek, ugyanúgy mint az egyenlő bánásmód, vagy az átláthatóság elve.⁴³

A jogellenes módosítás, tulajdonképpen a mellőzés egyik fajtájának is tekinthető a szabályozás jelenlegi értelmezésében. Ugyanakkor a Döntőbizottság nem a

³⁷ Juhász Ágnes: A szerződésmódosítás kérdésköre a magyar polgári jogban. Wolters Kluwer Hungary Kft., Budapest, 2019, Online Jogtár® 5. fejezet.

³⁸ Illyés, 2015, I. fejezet.

³⁹ Auer, 2018, 7. o.

⁴⁰ Reisner, 2020, 5. o.

⁴¹ Kovács-Fegyverneki Nelli: A szerződési szabadság korlátai a közbeszerzési szerződéseknel, különös tekintettel a szerződések módosításának problematikájára. *Közbeszerzési Értesítő Plusz*, 2021/7. szám, 2021, 79. o., <https://doi.org/10.37371/KEP.2021.7.8>.

⁴² Nagy-Fribiczter Gabriella (szerk.): Válogatás a Közbeszerzési Döntőbizottság határozataiból D.507/12/2019. *Közbeszerzési Jog*, 2020/1. szán, 2020, 59. o.

⁴³ Simovart, 2016, 51. o.

mellőzést mondja ki a jogellenes szerződésmódosítás esetén, hanem a módosítás jogellenességét.⁴⁴ Ez is azt támasztja alá, hogy a jogellenes módosítás és a mellőzés, annak ellenére, hogy bizonyos szempontokból egy megítélés alá esnek mégsem elválaszthatatlanok.

Továbbá az ajánlatkérők döntési jogkörének a kibővítése mellett szól az is, hogy a felmondás és az elállás jogintézményét a magánjog részletesen szabályozza, így adott esetben ez az ajánlatkérői választási jogosultság sem jelentene egy jogilag kötetlen, diszkrecionális jogot. Szigorúbb megközelítésben akár mérlegelési jog formájában is biztosítható lehetne az ajánlatkérőknek az új választási jogosultság.⁴⁵ Ezzel átlátható módon megismerhetők lennének azok a körülmények, amelyek a jogellenes szerződésmódosítás vonatkozásában nem indokolták az eredeti állapot helyreállítását. E helyütt meg kell jegyezni, hogy a gazdasági szereplők jogorvoslati joga nem csorbulna, mivel az ajánlatkérőnek csak akkor kellene megszüntetnie a szerződést, ha a Kbt. 141. §-ának a megsértését a Döntőbizottság végleges határozata kimondja. A jogorvoslati jog egyrészt a jogellenességet megállapító határozathoz kapcsolódhatna, másrészt a gazdasági szereplők számára megismerhetők lennének az ajánlatkérők döntéséhez vezető okok.

Összevetve a hivatkozott érveket az a következtetés vonható le, hogy a jogellenes szerződésmódosítás konkrét jogkövetkezményeiről szóló döntésre irányuló jogosultságokat célszerűbb az ajánlatkérők szintjére telepíteni. A tételes jogban ennek a megjelenítésekor a Kbt. 143. §-a vehető figyelembe. A hatályos szabályozás szerint a Kbt. 141. § (8) bekezdése visszautal a 137. § (1) bekezdés a) pontjára, így amennyiben a szerződés módosítására közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzéssel kerül sor, akkor a módosítás semmis. Ezen jogszabályhelyek – főszabály szerint sem közvetlenül, sem közvetetten – nem biztosítanak mérlegelési jogot a jogkövetkezmények alkalmazása körében, az érvénytelenség jogkövetkezményének a hatálya visszahat a módosítás keletkezésének az időpontjára és – amennyi-

ben a Ptk. szerint arra lehetőség van – helyre kell állítani az eredeti állapotot. A Kbt. 143. §-a a szerződés megszüntetésére vonatkozó sajátos rendelkezéseket tartalmazza. Ez a jogszabályhely több esetben jogosultságot biztosít az ajánlatkérőnek a közbeszerzési szerződéstől való elállásra, vagy felmondásra. E helyütt kiemelhető az a jogi dogmatikai megoldás, amely a kizáró okok vonatkozásában egy a semmisségtől eltérő speciális jogkövetkezményt határoz meg.⁴⁶ Logikailag ez a jogszabályhely szoros kapcsolatban van a szerződésmódosítás jogintézményével, valamint az előbbi, kizáró okhoz kapcsolódó szabályozási modellt is párhuzamba állítható a jelen cikk szerinti javaslattal.

Az ajánlatkérő döntési jogosultságának a kibővítése mellett szóló érvek körében összefoglalóan megállapítható, hogy elsődlegesen a közpénzek hatékony felhasználását kell figyelembe venni. Erre a jogalkotónak számtalan eszköz áll a rendelkezésre – amelyek egy részét az előbbi bekezdések érintették. Ebben a körben is igaz az a megállapítás, hogy „egyszerre kell »lavíroznia« a jogalkotónak a pénzüpi viszonyok, a felek igényei változásának való megfelelés, a közpénzfelhasználás hatékonysága, a közbeszerzési eljárás során a versenyhelyzet és az esélyegyenlőség megteremtése között”.⁴⁷ Továbbá az előbbi elméleti szempontok mellett nem hagyható figyelmen kívül a közbeszerzési jogi alternatív szankciók alkalmazhatóságának a lehetősége sem.

Jelen szacikk nem kérdőjelezi meg a közbeszerzési eljárás jogellenes mellőzése mint a legsúlyosabb jogsértés minősítését, ugyanakkor a közbeszerzési jogot rendszerszinten értelmezi. A közbeszerzési eljárásból mint egy „garanciarendszerről”⁴⁸ kiindulva kijelenthető, hogy a közérdek védelme nem csak az érvénytelenség, hanem egyéb, a Kbt.-ben szabályozott jogkövetkezmények alkalmazása útján is biztosítható. A közigazgatási jog szankciórendszeréről általánosságban elmondható, hogy ez egy igen összetett terület, a különböző jogkövetkezmények több különböző funkcióval

⁴⁴ Barna et al., 2018, 155. o.

⁴⁵ Pfeffer, 2020, 48. o.

⁴⁶ Ld. Várhomoki-Molnár, 2022b.

⁴⁷ Tarkó Izabella Ágnes: A közbeszerzési szerződések módosítása. Debreceni Jogi Műhely, 2018/1-2. szám, 2018, 58. o.

⁴⁸ Auer, 2018, 9. o.

rendelkeznek. A jogérvényesítés csak egyike ezeknek a funkcióknak.⁴⁹

A jogellenes szerződésmódosításokkal szembeni szigorú fellépés megnyilvánulhat a kötelező bírságkiszabási esetkörök között, a szerződésellenőrzés hatékonyságának növelésében, vagy akár a közvetlenül felelős természetes személyek szankcionálásában. A jogsértéért felelős személy szankcionálása vonatkozásában meg kell jegyezni, hogy a Kbt. jelenleg is lehetőséget biztosít bírság kiszabására, ugyanakkor ennek a jogkövetkezménynek az alkalmazása nem jellemző a magyar közbeszerzési joggyakorlatban.⁵⁰ Az alternatív szankciók alkalmazása az uniós irányelvekben is megjelenik. Azonban az alkalmazhatóság részletszabályait a tagállamok határozhatják meg azzal, hogy a hatékonyságnak, az arányosságnak és a visszatartó erőnek mint általános elveknek érvényesülniük kell.⁵¹

A jogellenes szerződésmódosítás jogkövetkezményei körében a módosítás megszüntetésének a jövőre történő hatályosulása és meghatározott alternatív szankciók együttes alkalmazása elegendő lehet a hatályos szabályozás szerinti semmisség szankciójának a felváltására, anélkül, hogy a szankciók által célzott joghatások hatékonysága és visszatartó ereje csorbulna.

Záró gondolatok

A közbeszerzési jog felfogható tulajdonképpen egy akadályként, amely szükségképpen korlátozza a gazdasági szereplők mozgásterét, tevékenységük végzését. Ebben a körben a legfontosabb feladata a szabályozónak, hogy megtalálja azt az egyensúlyi helyzetet, amelyben az általa létrehozott akadályok arányosan, a gazdasági tevékenységeket nem indokolatlanul korlátozzák. A hangsúly ebben a körben az arányosságon és a korlátozó elemek szükségességén van.

A közbeszerzési jog állandóan fejlődik, önálló jogágnak lehet mondani, de mára világossá vált, hogy ez a fejlődés nem azt jelenti, hogy egy letisztult és elkülönült

közbeszerzési jog alakul ki, hanem egy egyre komplexebb a magánjogi és a különböző ágazati szabályokkal sűrűn átszőtt joganyag jön létre. Egyre jobban megkérdőjelezhető, hogy az eddigi, az adminisztrációs terheket csökkenteni szándékozó és a joganyag egyértelműségének elősegítését célzó törekvések fenntarthatók-e, vagy el kell fogadni, hogy a joganyag ebben a formájában már nem egyszerűsíthető tovább és inkább a jogalkalmazók megfelelő döntéseikhez szükséges képességek fejlesztésére lenne célszerűbb koncentrálni. Közvetetten ebbe a narratívába illeszthető az a javaslat, amely szerint az ajánlatkérők döntési jogkörét és ezzel együtt a felelősségi körét is tágítani lehetne.

Az ajánlatkérők döntési jogkörének bővítésével párhuzamosan a Döntőbizottság és a bíróságok jogköre csökkenne, ezzel is tehermentesítve azokat olyan kérdésekről való döntéstől, amelyek valójában az ajánlatkérő gazdasági kompetenciájába tartoznak és így ők tudják a leghatékonyabban megítélni azokat.

E helyütt ki kell térni arra, hogy ideális esetben az ajánlatkérő a jogellenes szerződésmódosítás bekövetkezte előtt észleli a jogellenes állapothoz vezető körülményeket és megfelelően – például a Kbt. 141. § (4) bekezdés b) pontja vagy a 143. § (1) bekezdés a) pontja segítségével – megelőzheti a jogellenes állapot kialakulását. A közbeszerzési eljárások vonatkozásában kifejezetten nagy annak a kockázata, hogy jogellenes helyzet alakul ki, így elengedhetetlen a preventív és a szankciós jogintézmények együttes értelmezése és a közöttük lévő „ésszerű egyensúly”⁵² fenntartása.

A jogellenes szerződésmódosítás jogkövetkezményeként alkalmazandó semmisség, azaz – főszabály szerint – az eredeti állapot helyreállításának az előírása helyett célszerű lenne megteremteni annak a lehetőségét, hogy a módosítás megszüntetésének időbeli hatályát eseti jelleggel lehessen megítélni és adott esetben csak a szerződés felmondását megkövetelni az ajánlatkérőktől.

⁴⁹ Nagy Marianna: A közigazgatás szankciórendszere. In: Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: Balázs István), 2019, <http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatas-szankciorendszere>, [73].

⁵⁰ Pfeffer, 2020, 56. o.

⁵¹ Ld. Jogorvoslati irányelv (19) preambulumbekkezdés és 2e. cikk (2) bekezdés.

⁵² Németh Anita: A közbeszerzési szerződések és az érvénytelenség. Budapest, Közigazgatási jogi tanszék, 2012, 455. o.

STATISZTIKA

A közbeszerzési eljárások 2022 I.-III. negyedéves adatainak statisztikai elemzése főbb ismérvek szerint

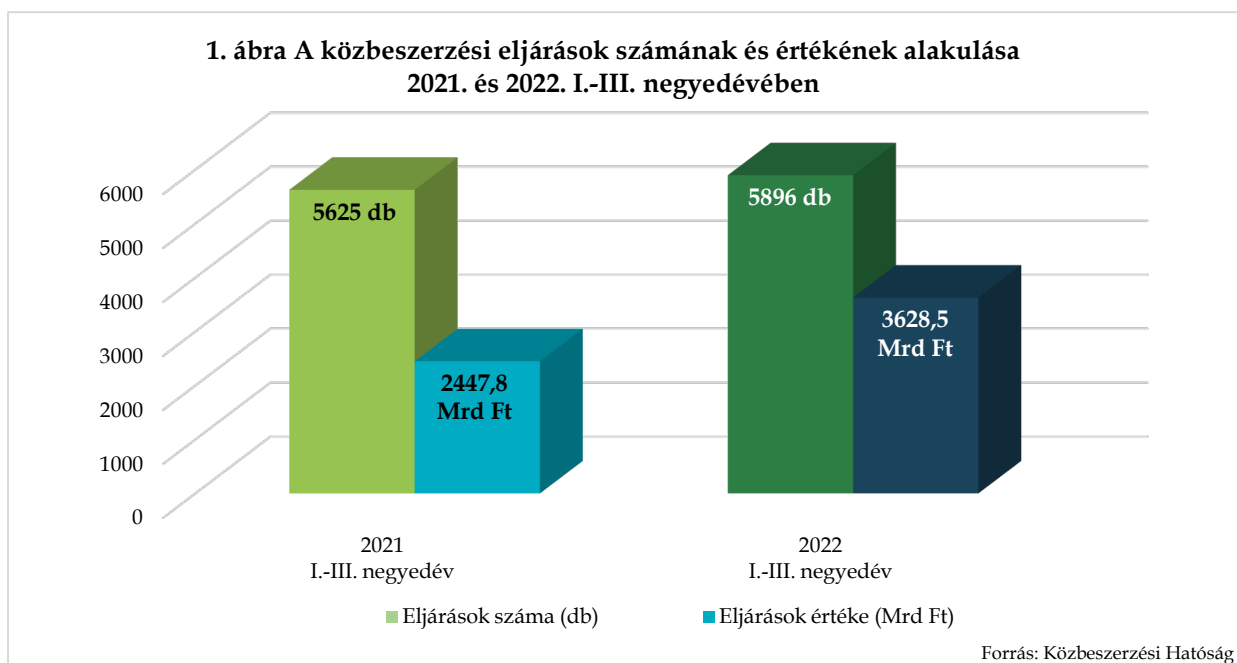
Rezső Orsolya, statisztikai elemző, Közbeszerzési Hatóság

DOI: <https://doi.org/10.37371/KEP.2023.2.6>

Címszavak: közbeszerzés, statisztika, eredményes eljárás, összérték, eljárásrend, beszerzés tárgya, értékarány, volumen

2022 első három negyedévében, azaz januártól szeptemberig terjedő időszakban az ajánlatkérők összesen 5896 db eredményes közbeszerzési eljárást folytattak le 3628,5 milliárd forint értékben. Ez az előző év, 2021 azonos időszakához képest közelítőleg 5 százalékos nö-

vekedést jelent az eljárások számát tekintve, viszont a közbeszerzések összértéke nagyon jelentős mértékben, majdnem a másfélszeresére emelkedett (148,2%) egy év alatt: 2447,8 milliárd forintról 3628,5 milliárd forintra (lásd 1. ábra).



A 2. ábra az eljárások számának és értékének havonkénti eloszlását ábrázolja 2021 és 2022 azonos időszakában. Látható, hogy az eljárások számának alakulása 2022 januárjától szeptemberéig hullámzó képet mutat ugyan, de nagyjából együtt mozog a 2021. évi havi adatokkal. A legnagyobb eltérés januárban látható, amikor is ötödével, 20 százalékkal több eljárás zajlott 2022-ben, mint 2021-ben, március és szeptember kivételével minden hónapban magasabb volt a 2022-es adat, mint az egy évvel korábbi, de az említett két hónapban is csupán 5 százalék alatt maradt a külön-

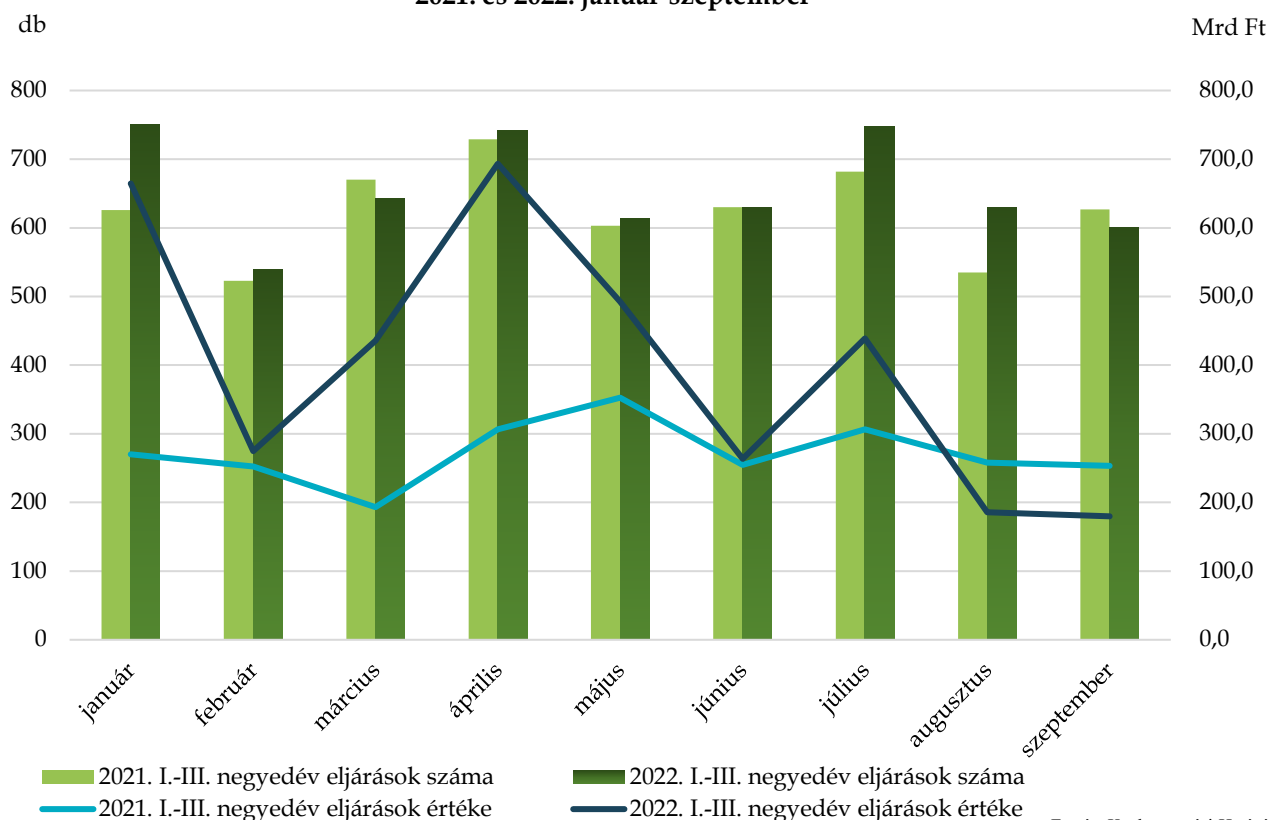
ség. Ellentétes előjelű változás csak szeptemberben történt: míg 2021-ben ebben a hónapban növekedett az eljárások száma, addig 2022-ben kisebb visszaesés volt tapasztalható.

Az eljárások értékének havi adatai szélesebb sávban és hektikusabban változtak 2022 első háromnegyed évében, mint 2021 azonos időszakában. 2022 első kilenc hónapja alatt a maximumot áprilisban érte el az eljárások értéke, megközelítve a 700 milliárd forintot (693,3 Mrd Ft), ami több, mint 500 milliárd forinttal magasabb, mint a szeptemberi minimum érték: 179,8 Mrd Ft. 2022

januárjában több, mint két és félszerese lett az eljárások értéke az egy évvel korábbiak és március-április hónapokban is kétszeresnél nagyobb mértékű növekedést láthatunk, emellett elmondható az is, hogy tulajdonképpen minden hónapban magasabb értékek adódtak

2022-ben, mint 2021-ben, kivéve az utolsó 2 hónapban, augusztusban és szeptemberben, amikor is a 2021-es év adott havi értékének csupán 70 százalékát érte el a 2022-es adat.

2. ábra A közbeszerzési eljárások számának és értékének havonkénti alakulása 2021. és 2022. január-szeptember

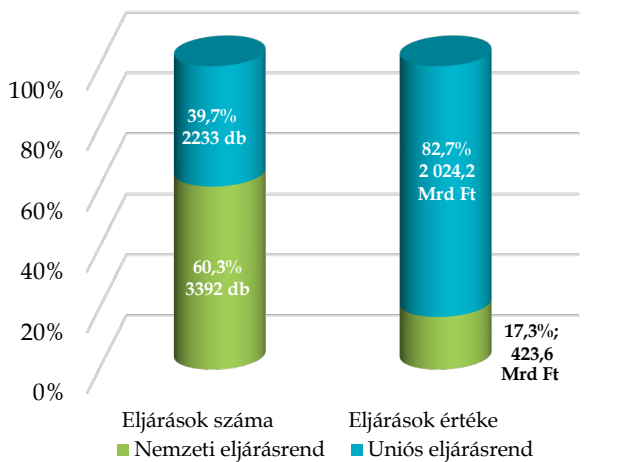


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Eljárásrendek szerint vizsgálva a közbeszerzési eljárásokat (lásd 3. és 4. ábra), elmondható, hogy 2022 első háromnegyed évében a közbeszerzések kicsivel több, mint 55 százaléka nemzeti eljárásrendben zajlott le, ez 3285 darab eljárást jelentett, miközben a közbeszerzések összértékének csak közelítőleg 10 százaléka (10,8%) kapcsolódott ezekhez az eljárásokhoz 391,8 milliárd forint értéket kitevé. Az uniós eljárásrendbe tartozó közbeszerzések száma 2611 darab volt ebben az időszakban, ami körülbelül 44 százaléka az összes eljá-

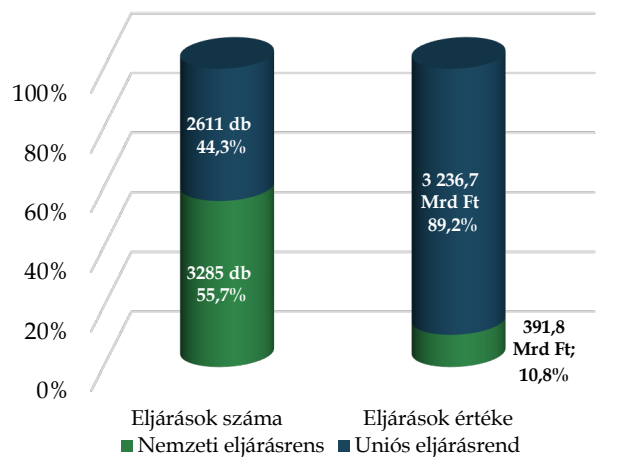
rásnak, viszont ezeknek a közbeszerzéseknek az értéke 3236,7 milliárd forintot tett ki, ami majdnem 90 százalékos arányt képviselt a közbeszerzési eljárások összértékén belül. Az előző évi, azaz 2021-es arányokkal összehasonlítva ezeket az adatokat azt a következtetést vonhatjuk le, hogy nőtt az uniós eljárásrendbe tartozó közbeszerzések súlya, az eljárások számaránya 4,6 százalékponttal, az értékaránya pedig 6,5 százalékponttal emelkedett.

3. ábra A közbeszerzési eljárások számának és értékének megoszlása eljárásrendek szerint 2021. I.-III. negyedévében



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

4. ábra A közbeszerzési eljárások számának és értékének megoszlása eljárásrendek szerint 2022. I.-III. negyedévében



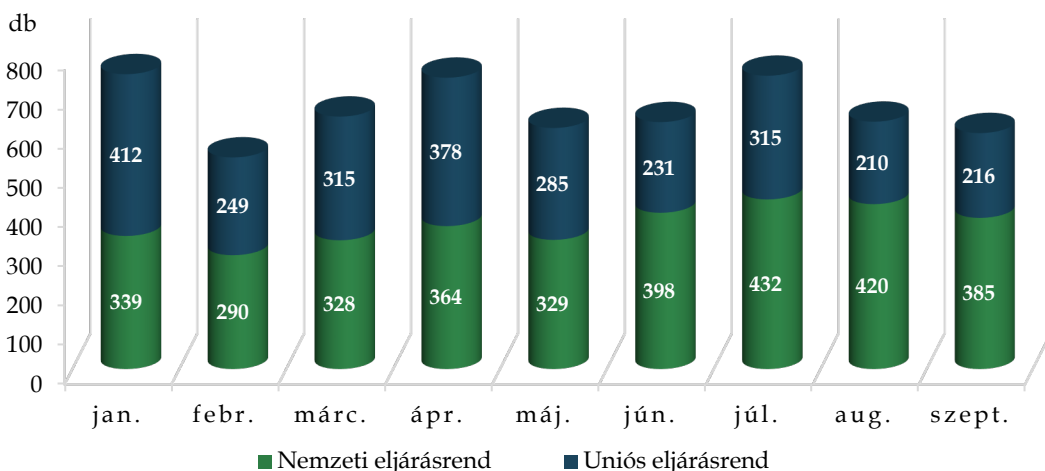
Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A közbeszerzési eljárások eljárásrendek szerinti megoszlásának havi alakulását 2022 januárjától szeptemberéig az 5. és a 6. ábra szemlélteti. A nemzeti eljárásrendű közbeszerzések számaránya szinte minden hónapban 45%-65% közé esett, az uniós számarány pedig ennek komplementereként 55%-35% közötti értékeket vett fel.

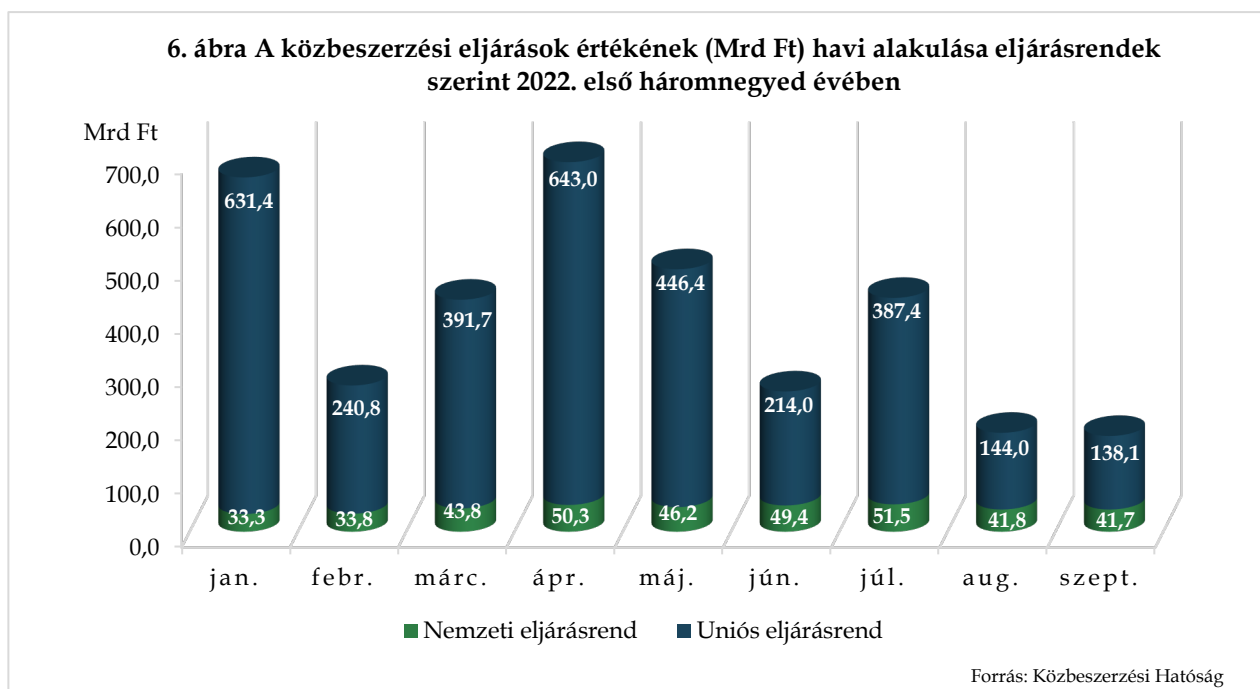
Az értékarányok tekintetében augusztus és szeptember hónapokban nagyobb eltérést tapasztalhattunk az ösz-

szesen adattól. A nemzeti eljárásrendű közbeszerzések értékaránya augusztus-szeptember hónapokban 23 százalékos körüli értéket vett fel, ennek megfelelően az uniós közbeszerzési eljárások értékaránya közelítőleg 77 százalékosot tett ki, ettől eltekintve a nemzeti eljárások értékaránya 5%-19% közé esett, az uniós eljárásrendű közbeszerzések értékaránya pedig 81%-95% közötti értékeket vett fel.

5. ábra A közbeszerzési eljárások számának (db) havi alakulása eljárásrendek szerint 2022. első háromnegyed évében



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

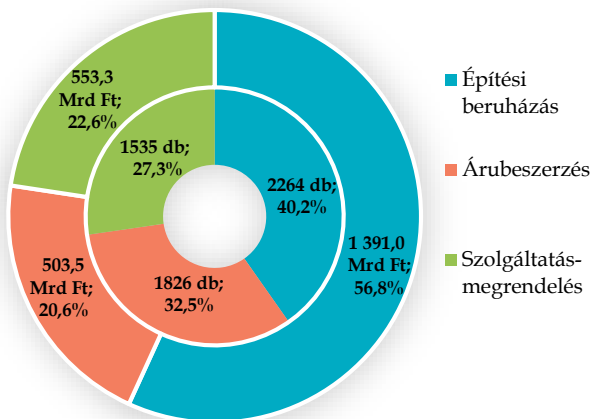


Az eljárásokat a beszerzés tárgya (építési beruházás, árubeszerzés, szolgáltatás-megrendelés) szerint vizsgálva megállapítható, hogy 2022 első 9 hónapjában is az építési beruházások alkották a legnagyobb hányadot a hazai közbeszerzéseken belül, mind az eljárások számának, mind az értékének tekintetében. Amint az a 8. ábráról látható, az összes eljárás számának közel 40 százalékát ezek a közbeszerzések alkották, értékben több, mint 60 százalékot tettek ki. Ez a számarány közelítőleg azonos az előző évvel, de az értékarány több, mint 5 százalékponttal meghaladja az előző év azonos időszakában mértet, ami 56,8 százalék volt (lásd: 7. ábra). Az építési beruházás tárgyú közbeszerzések száma és értéke volumenben is növekedett 2021 azonos

időszakához képest, méghozzá az értékük nagyon jelentős mértékben, 860 milliárd forinttal haladta meg az egy évvel korábbi adatot, ami több, mint 60 százalékos emelkedést jelentett.

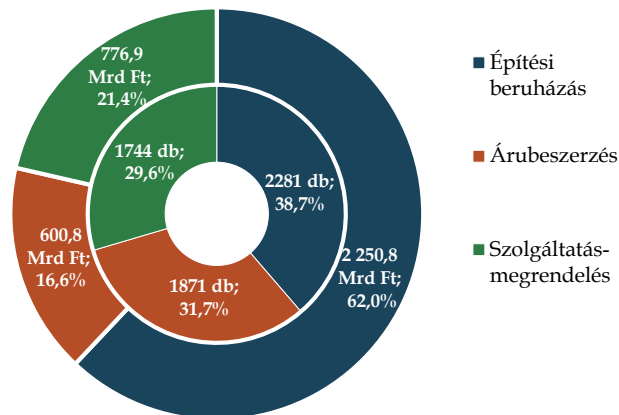
Az eljárások közelítőleg harmada árubeszerzés volt, de ezekhez a közbeszerzésekhez csak az összérték hatoda, körülbelül 17 százaléka volt köthető, míg a szolgáltatás-megrendelés kategóriába kisebb számú, de nagyobb értékű közbeszerzések estek, számuk volumenben és arányban is az árubeszerzések alatt maradt (1744 db, 29,6%), de értékük és azok aránya meghaladta az árubeszerzéseket (776,9 Mrd Ft, 21,4%) nagyon hasonlóan az egy évvel korábbi adatokhoz.

7. ábra A közbeszerzési eljárások számának és értékének megoszlása beszerzési tárgyak szerint 2021. I.-III. negyedévben



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

8. ábra A közbeszerzési eljárások számának és értékének megoszlása beszerzési tárgyak szerint 2022. I.-III. negyedévben



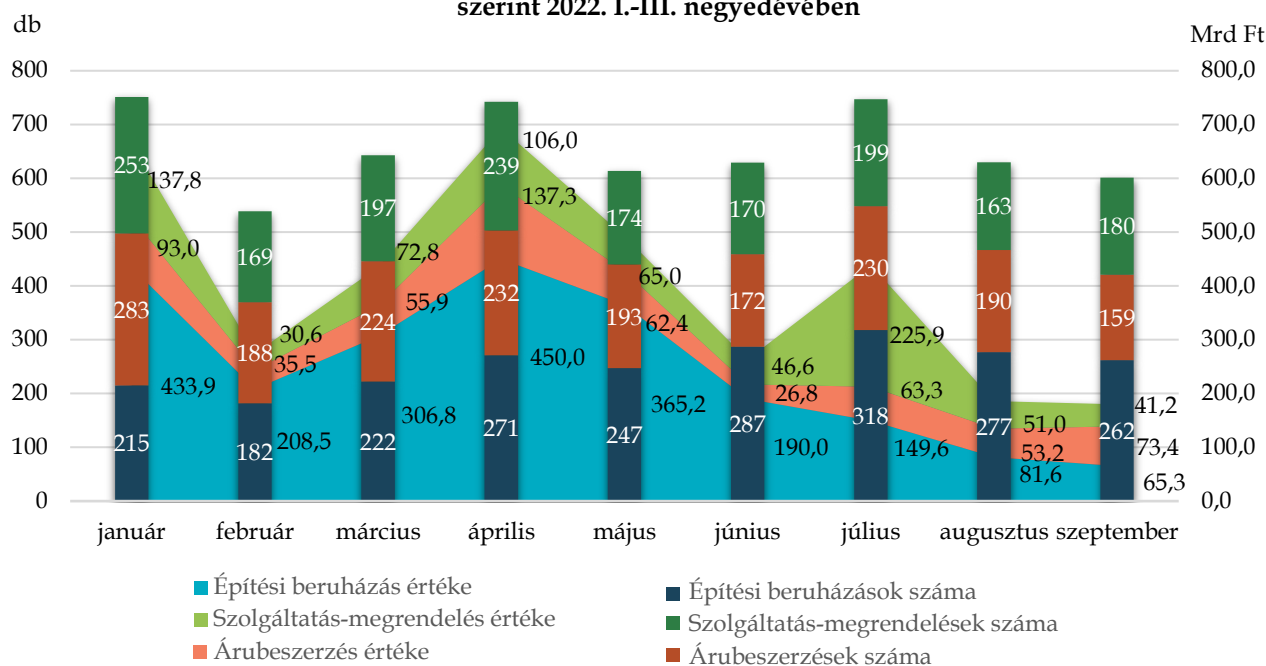
Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A közbeszerzési eljárások számának és értékének beszerzési tárgyak szerinti megoszlását 2022 első kilenc hónapjában a 9. ábra szemlélteti. Látható, hogy a közbeszerzési eljárások számának beszerzési tárgyak szerinti arányai nagyon hasonlóan alakultak az egyes hónapok között, körülbelül 10 százalékpontos eltérésen belül maradván. Az építési beruházások számaránya 33,8%-44% között mozgott, kivételt képezett ez alól a januári adat, mely 28,6 százalékos értékével a legkevesebbnek bizonyult, valamint a 45,6 százalékos júniusi maximum. Az árubeszerzések aránya 26,5%-37,7%-os intervallumba esett, a szolgáltatás-megrendeléseké pedig 25,9%-33,7% közötti értékeket vett fel. Elmondható, hogy az esetek többségében az építési beruházások aránya volt a legnagyobb, kivéve az év első 3 hónapját, amikor is az árubeszerzések száma kicsivel ugyan de meghaladta az építési beruházások számát és kilenc hónaptól 6 esetében a szolgáltatás-megrende-

lések aránya volt a legkisebb.

Az értékarányok elemzésekor azonban nagyobb szórás tapasztalható az egyes hónapokhoz tartozó számokat tekintve, akár több, mint 40 százalékpontos különbség is előfordult. Így pl. az építési beruházások esetében a februári arány 76%, míg a júliusi 34%, a szolgáltatás-megrendelések esetében a februári a minimum arány – 11%, míg a júliusi a maximális – 51,5%, az árubeszerzések körében 30 százalékpont volt a minimum (június: 10%) és maximum (szeptember: 40,8%) értékarány közötti különbség. Az értékarányok tekintetében minden hónapban messze a legnagyobb hányadot az építési beruházások tették ki, és az is elmondható, hogy ugyan a szolgáltatás-megrendelések összértékarányban megelőzték az árubeszerzéseket, tehát a második helyen végeztek, de a havi megoszlást vizsgálva csak 9-ből 5 hónap esetében tartozott hozzájuk nagyobb értékarány.

9. ábra A közbeszerzési eljárások számának és értékének megoszlása beszerzési tárgyak szerint 2022. I.-III. negyedévben



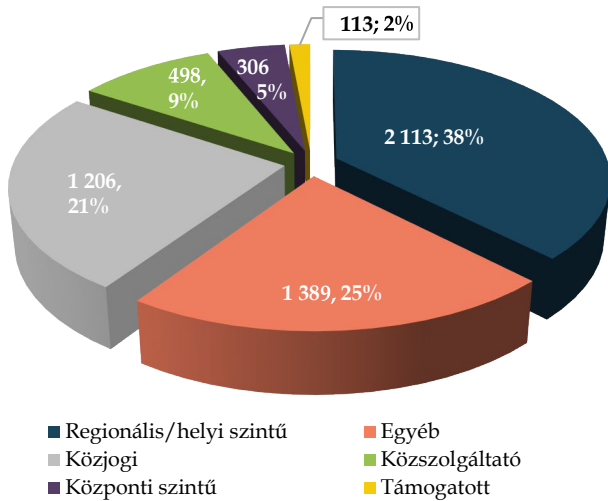
Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A 12. ábrán az ajánlatkérők típusa (regionális/helyi szintű-, központi szintű-, közszolgáltató-, közigazgatási-, támogató- és egyéb szervezet) szerinti megoszlása látható a 2022 első háromnegyed évében lefolytatott közbeszerzési eljárásoknak. Elemezve ezeket az adatokat, megállapítható, hogy a regionális/helyi szintű ajánlatkérők bonyolították le az eljárások több, mint a harmadát (38%) ebben az időszakban is, pont ugyanakkora arányban, mint az egy évvel korábbi azonos időszakban (10. ábra). A többi ajánlatkérő esetében is hasonló számarányok adódtak az egy évvel korábbi adatokhoz képest, csupán 3-4 százalékpontnyi volt a különbség, azonban a volumenváltozások már jelentősebb mértéket értek el, pl. a támogató szervezetek által lebonyolított eljárások száma lecsökkent a háromnegyedére, ugyanakkor a közigazgatási szervezetek esetében pozitív irányú változás következett be, 20 százalékkal

több eljárás kapcsolódott hozzájuk 2022 első kilenc hónapjában, mint az előző év azonos időszakában.

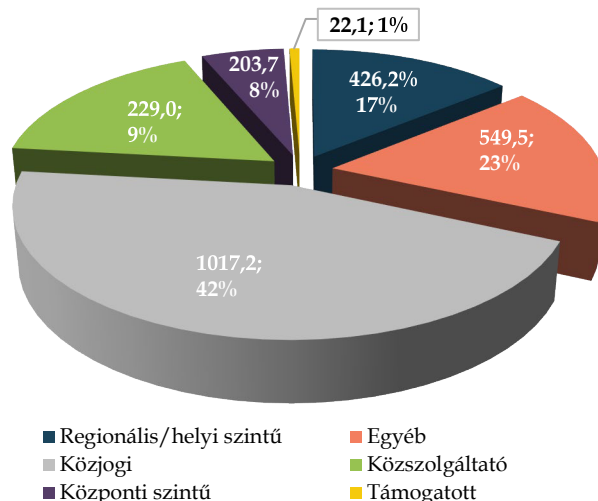
Ami az értékarányokat illeti (lásd: 11. és 13. ábra) 2022 I.-III. negyedévben a közigazgatási szervezetek által lefolytatott eljárások domináltak, úgy, mint az egy évvel korábbi időszakban is, csak még nagyobb mértékben: 3 százalékponttal 42 százalékról 45 százalékra nőtt az arányuk, volumenben ez több, mint másfélszeres növekedést jelentett 1017,2 milliárd forintról 1638,6 milliárd forintra emelkedett az értékük. Említésre méltó, hogy a közszolgáltató szervezetek eljárásainak értéke több, mint két és félszeresére növekedett a vizsgált időszak alatt, 229 milliárd forintról 611,8 milliárd forintra, és így az arányuk is szemléletesen nőtt, majdnem a kétszeresére: 9 százalékról 17 százalékra.

10. ábra A közbeszerzési eljárások számának (db) megoszlása az ajánlatkérők típusa szerint, 2021. I.-III. negyedév



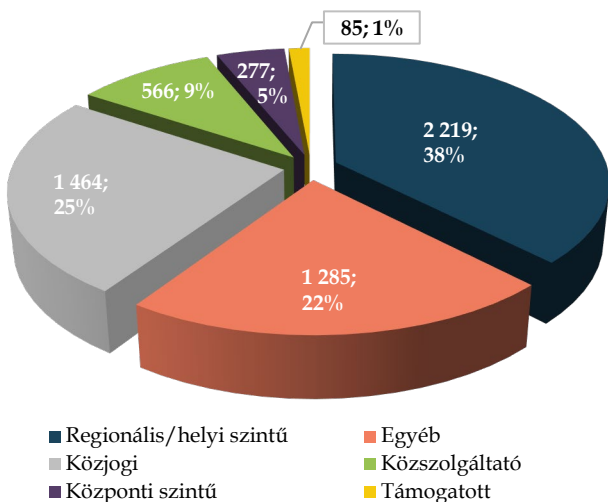
Forrás: Közbeszerzési Hatóság

11. ábra A közbeszerzési eljárások értékének (Mrd Ft) megoszlása az ajánlatkérők típusa szerint, 2021. I.-III. negyedév



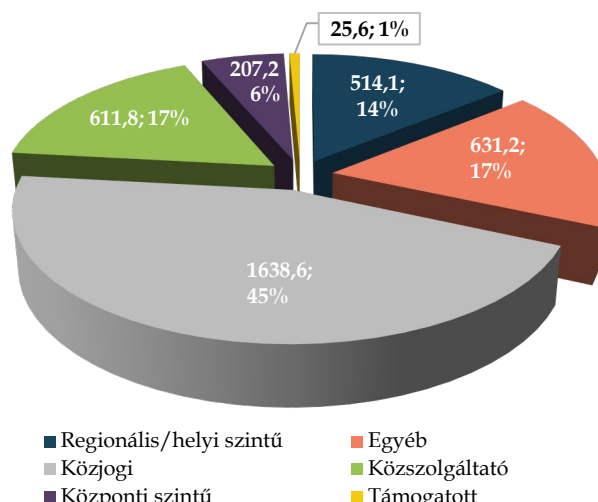
Forrás: Közbeszerzési Hatóság

12. ábra A közbeszerzési eljárások számának (db) megoszlása az ajánlatkérők típusa szerint, 2022. I.-III. negyedév



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

13. ábra A közbeszerzési eljárások értékének (Mrd Ft) megoszlása az ajánlatkérők típusa szerint, 2022. I.-III. negyedév



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A különböző típusú ajánlatkérő szervezetekhez kapcsolódó eljárások havi bontású adatait jelenítik meg a 14. és 15. ábrák 3 dimenziós grafikonjai. A 14. ábráról szembevetünk, hogy az eljárások száma elég hasonló havi megoszlást mutat az összes ajánlatkérő szervezet esetében. Kivételt képez ez alól a regionális szintű szervezetek utolsó három hónaphoz tartozó magas adata, valamint a támogatott szervezetek, melyek ese-

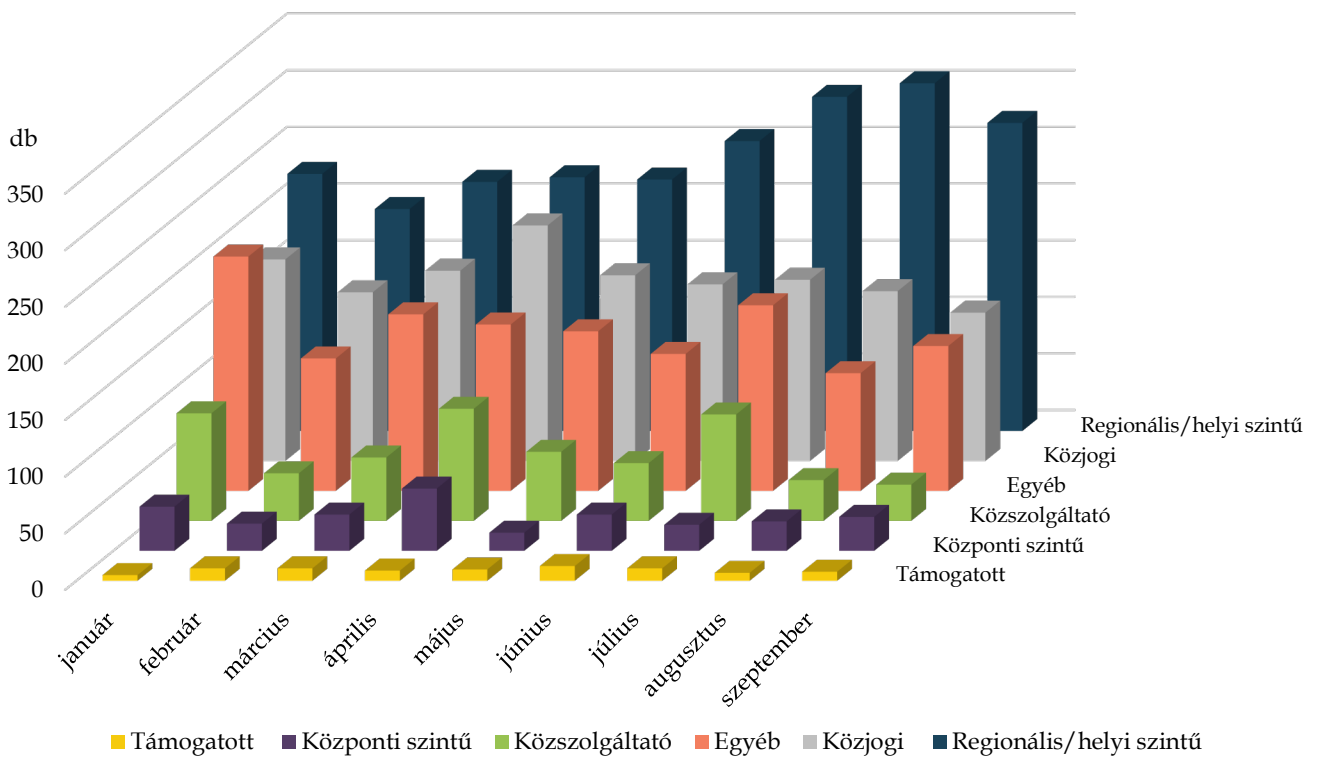
tében a havi változás olyan kis mértékű, hogy a grafikon szinte teljesen lapos.

Ami az értékek havi megoszlását illeti sokkal hektikusabb képet kapunk, melyről kitűnik, hogy az egyes ajánlatkérő szervezetekhez kapcsolódó eljárások értékeinek havi megoszlása a darabszámokéival ellentétben nem mutat hasonló rajzolatot. Nagyon kiugró értékeket is produkáltak az egyes szervezetek az egyes hóna-

pokban, mint például a közjogi szervezetek januárban, áprilisban és májusban, a közszolgáltató szervezetek áprilisban és júliusban, a központi szintű szervezetek

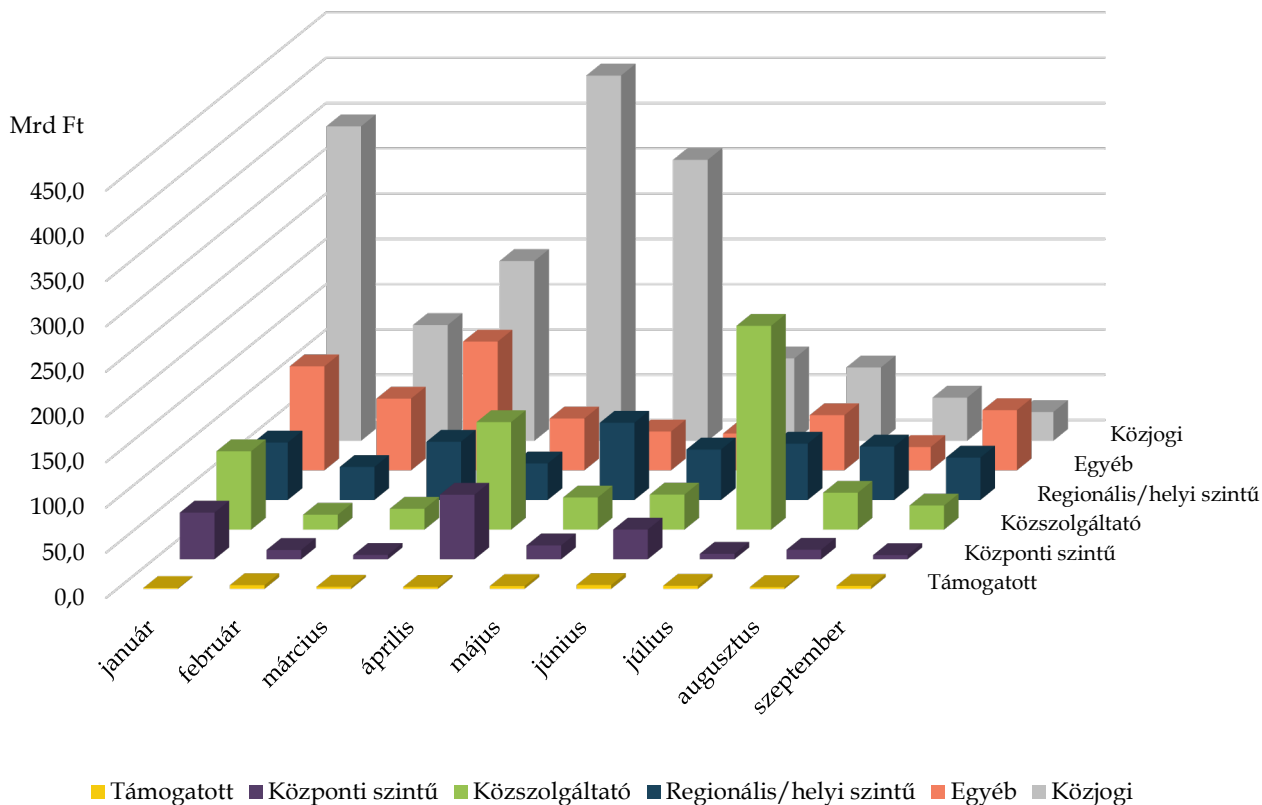
januárban és áprilisban, valamint az egyéb szervezetek márciusban.

14. ábra A közbeszerzési eljárások számának (db) megoszlása az ajánlatkérők típusa szerint havi bontásban, 2022. január-szeptember



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

15. ábra A közbeszerzési eljárások értékének (Mrd Ft) megoszlása az ajánlatkérők típusa szerint havi bontásban, 2022. január-szeptember



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

2022 első háromnegyedében továbbra is jelentős volt a mikro-, kis és középvállalkozások (kkv-szektor) szerepe a közbeszerzések területén, amint azt az alábbi táblázat adatai, valamint a 16-17. ábrák diagramjai is tükrözik. A nyertes kkv-t tartalmazó eljárások száma ugyan csak közelítőleg 3 százalékkal növekedett az elő-

ző év azonos időszakához képest, ugyanakkor ezeknek az eljárásoknak az értéke viszont több, mint 10 százalékkal, 150 milliárd forinttal haladta meg az egy évvel korábbi mért adatot.

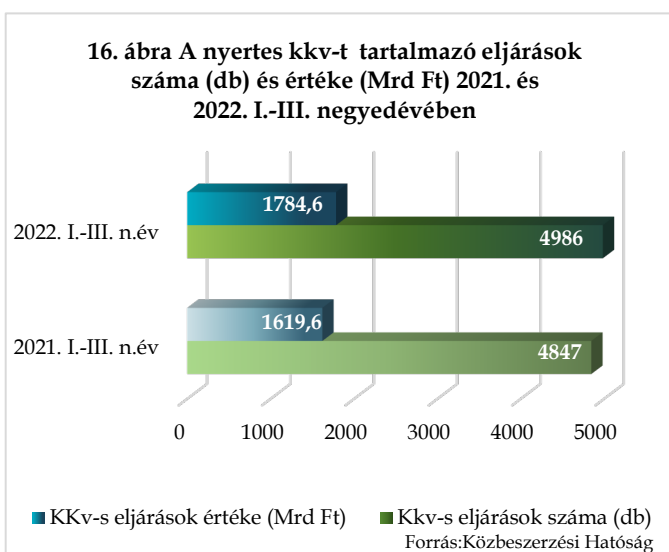
1.táblázat

	2021 I.-III. n. év	2022 I.-III. n. év	2022/2021
Nyertes kkv-t tartalmazó közbeszerzések száma	4847 db	4986 db	102,9%
Nyertes kkv-t tartalmazó közbeszerzések értéke	1619,6 Mrd Ft	1784,6 Mrd Ft	110,2%
Összes közbeszerzési eljárás száma	5625 db	5896 db	104,8%
Összes közbeszerzési eljárás értéke	2447,8 Mrd Ft	3628,5 Mrd Ft	148,2%
Nyertes kkv-t tartalmazó eljárások számaránya	86,2%	84,6%	-1,6%
Nyertes kkv-t tartalmazó eljárások értékaránya	66,2%	49,2%	-17,0%

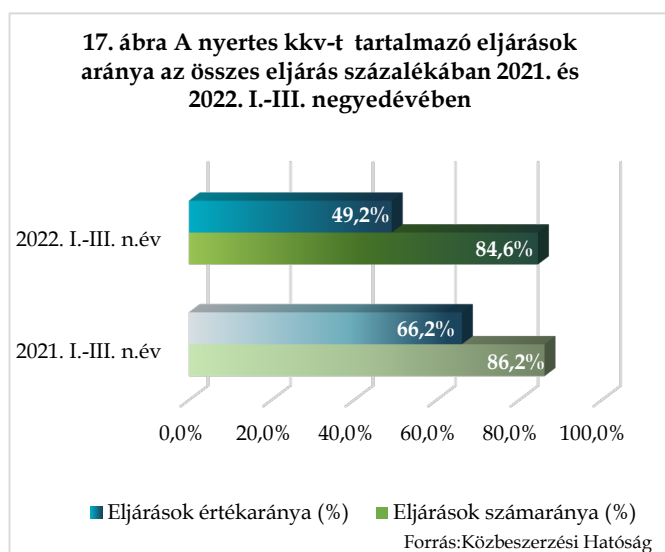
A táblázat alsó két sorából az is kiolvasható, hogy 2022 első három negyedévében a kkv-k által elnyert eljárások számaránya közelítőleg 85%-ot tett ki, ami közérthetőbben annyit tesz, hogy minden 100 eredményes közbeszerzési eljárásból 85-öt a kkv-k nyertek el, ez majdnem azonos az előző év azonos időszakának adatához, ami 86 db volt. Ugyanakkor a kkv-k értékaránya az összes eljárás százalékában közelítőleg 50 százalék (49,2%), ami azt jelenti, hogy a közbeszerzések értékének körülbelül a feléhez

kapcsolódott nyertes kkv, vagy másként megfogalmazva, minden közbeszerzésben elnyert 100 Ft-ból közelítőleg 49 Ft a kkv szektorhoz került. Ez utóbbi érték az előző év azonos időszakában 66 százalék volt, az így adódó 17 százalékpontos csökkenés annak a következménye, hogy az eljárások összesített értéke nagyobb mértékben növekedett (148,2%), mint a kkv-k által elnyert közbeszerzéseké (110,2%).

16. ábra A nyertes kkv-t tartalmazó eljárások száma (db) és értéke (Mrd Ft) 2021. és 2022. I.-III. negyedévében

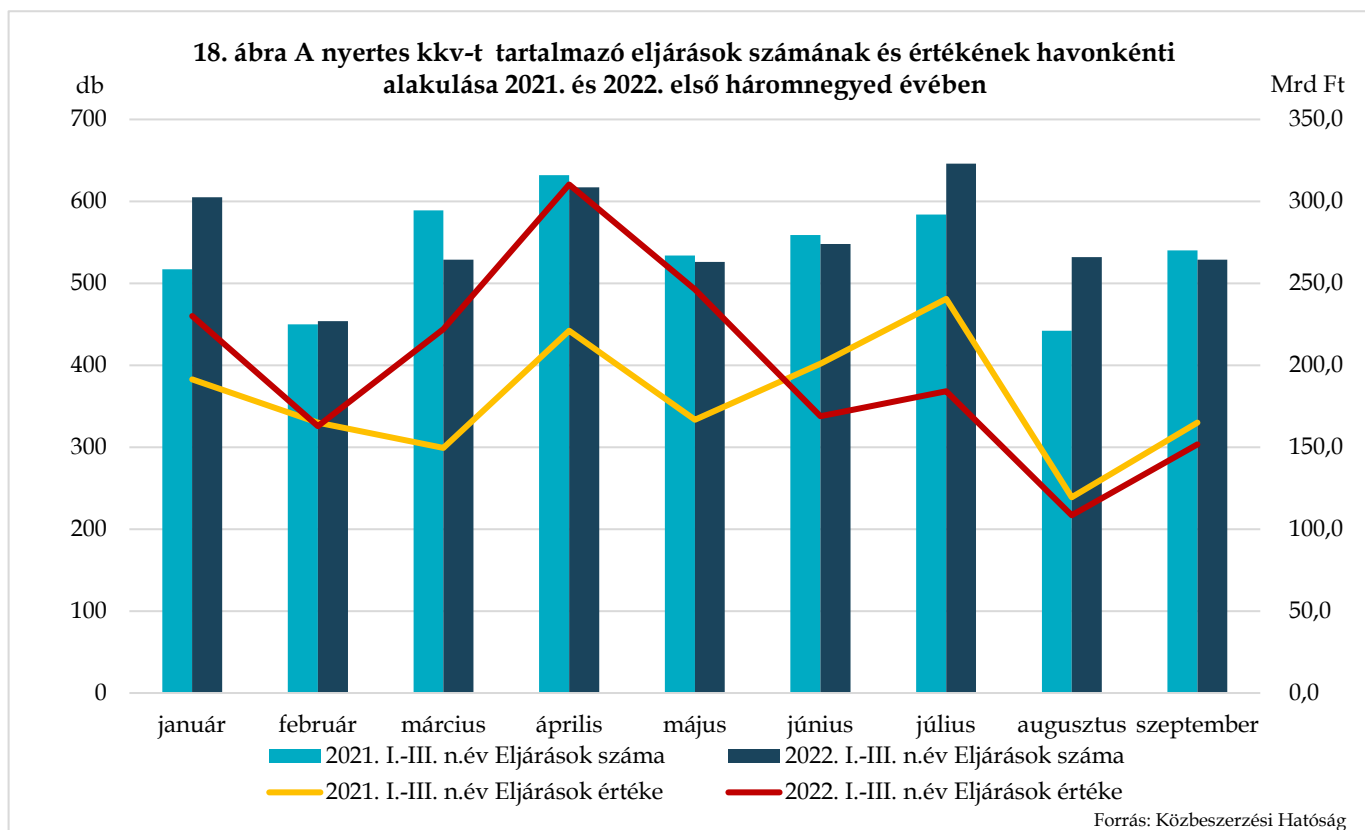


17. ábra A nyertes kkv-t tartalmazó eljárások aránya az összes eljárás százalékában 2021. és 2022. I.-III. negyedévében



A 18. ábra grafikonja a nyertes kkv-t tartalmazó eljárások számának és értékének havi megoszlását szemlélteti 2021 és 2022 első kilenc hónapjában. Látható, hogy januárban még jelentősen több volt mind az eljárások száma, mind az értéke 2022-ben, mint 2021-ben. Innentől kezdve a két év grafikonja nagyjából együtt mozog, az utolsó hónap, szeptember kivételével, amikor is ellentétes előjelű volt a változás, 2021-ben növekedett a nyertes kkv-t tartalmazó eljárások száma, míg 2022-ben kis mértékben, de csökkent az előző hónaphoz képest. 2022-ben a nyertes kkv-t tartalmazó eljárások száma februárban volt a minimumértékén és júliusban érte el a maximumát.

Az eljárások értékének 2022-es grafikonja nagyobb eltéréseket mutat az előző évihez képest, például márciusban és áprilisban 40-50 százalékkal magasabb értékeket ér el 2022-ben, mint 2021-ben, a 2022 áprilisi érték 300 milliárd forintnál is magasabb volt, ami egyben az adott időszak maximumát jelentette. A 2022-es értékek az év első öt hónapjában meghaladták az előző éveket, de júniustól kezdődően már a 2021-es adatok alatt maradtak, augusztusban alig több, mint 100 milliárd forint lett a kkv-k által elnyert összeg, az ábráról jól láthatóan ez képviselte a minimumértéket, ugyanúgy, mint egy évvel korábban.



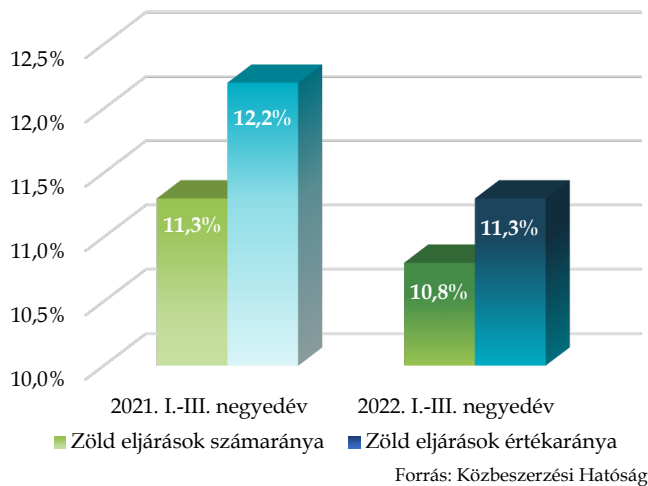
A fenntarthatósági, azaz a környezetvédelmi és szociális szempontok érvényesülése fontos aspektusa a hazai közbeszerzéseknek. Az alábbi táblázat adataiból, valamint a 19. és 20. ábrákból kitűnik, hogy a nemzeti eljárásrendű közbeszerzéseken belül mind a szociális-,

mind a környezetvédelmi szempontot tartalmazó eljárások számának és értékének aránya 2022 első három negyedévében 2021 azonos időszakához viszonyítva tulajdonképpen stagnálást mutatott, mert 1 százalékponton belül maradt a csökkenés mértéke.

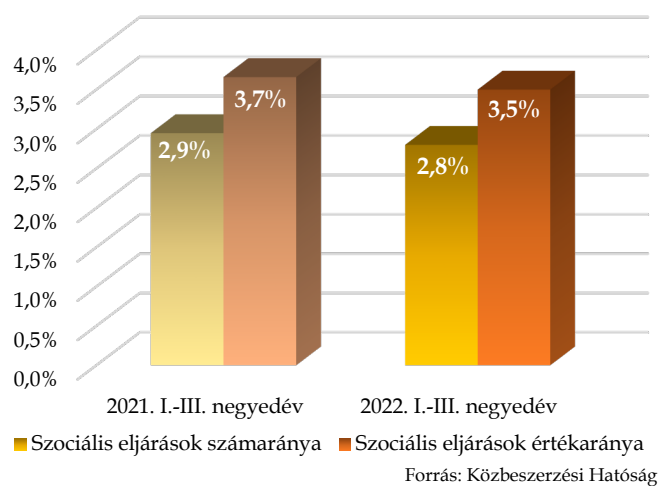
2.táblázat

	2021 I.-III.				2022 I.-III.			
	eljárások száma (db)	szám-arány (%)	eljárások értéke (Mrd Ft)	érték-arány (%)	eljárások száma (db)	szám-arány (%)	eljárások értéke (Mrd Ft)	érték-arány (%)
zöld	384	11,3	51,7	12,2	355	10,8	44,3	11,3
szociális	100	2,9	15,5	3,7	191	2,8	13,8	3,5
nemzeti	3392	100,0	423,6	100,0	3285	100,0	391,8	100,0
összesen	5625	-	2447,8	-	5896	-	3628,5	-

19. ábra A zöld eljárások számának és értékének aránya a nemzeti eljárásrenden belül 2021. és 2022. I.-III. negyedévében



20. ábra A szociális eljárások számának és értékének aránya a nemzeti eljárásrenden belül 2021. és 2022. I.-III. negyedévében

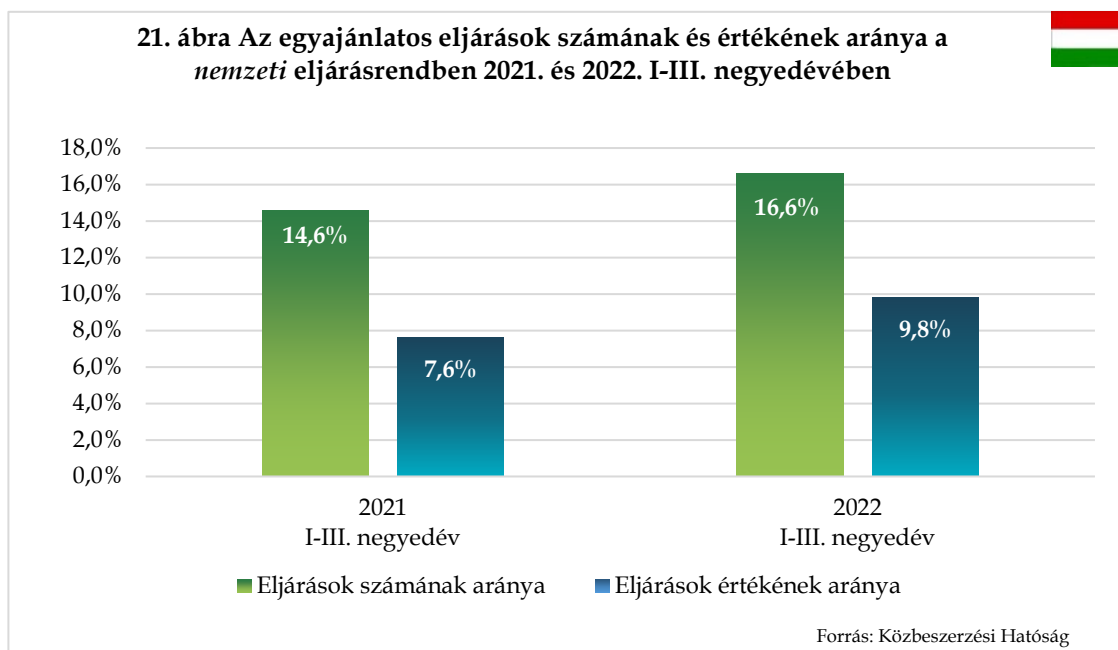


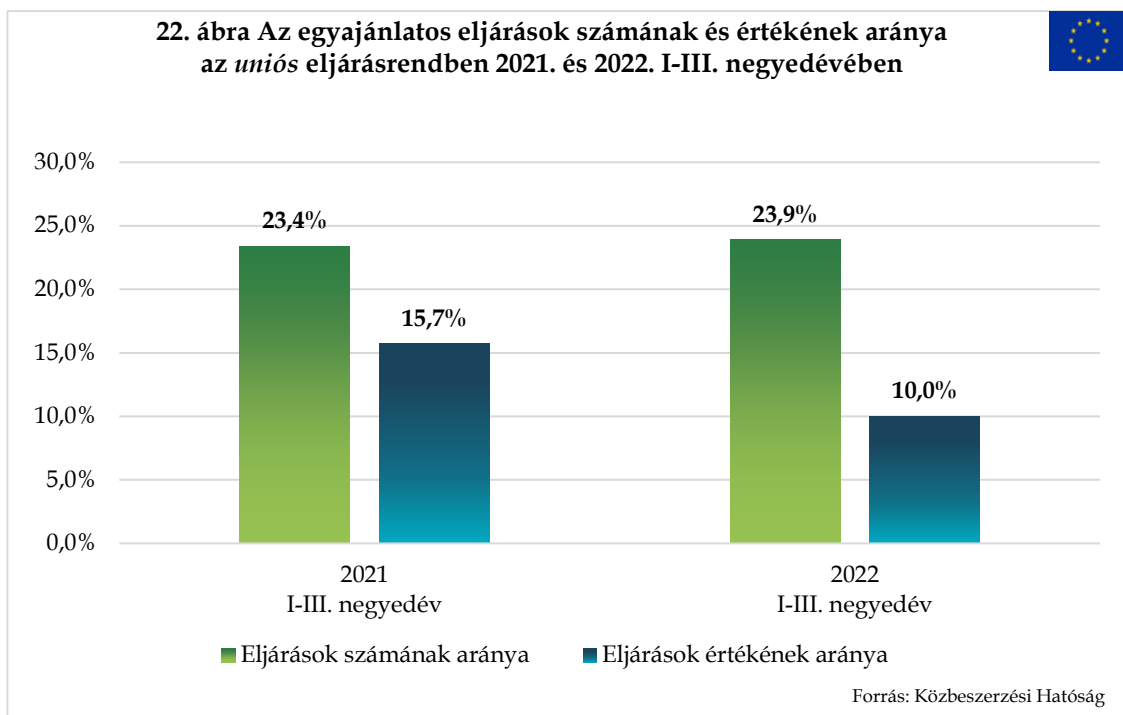
Az egyajánlatos eljárások alakulásának főbb számai fontos mutatói a közbeszerzési piacon tapasztalható versenyhelyzetnek.

Eljárásalapon vizsgálva a rendelkezésre álló adatokat, megállapítható, hogy 2022 első három negyedévében az egyajánlatos eljárások számarányának tekintetében szinte stagnálás volt tapasztalható az előző év azo-

nos időszakához viszonyítva, mert 2 százalékponton belül maradt a változás. Az értékarányt illetően pedig az uniós eljárásrendű egyajánlatos közbeszerzéseknél jelentős csökkenés volt megfigyelhető az előző év azonos időszakához képest: 15,7 százalékról 10 százalékra mérséklődött az arányuk. (Lásd 21-22. ábrák)

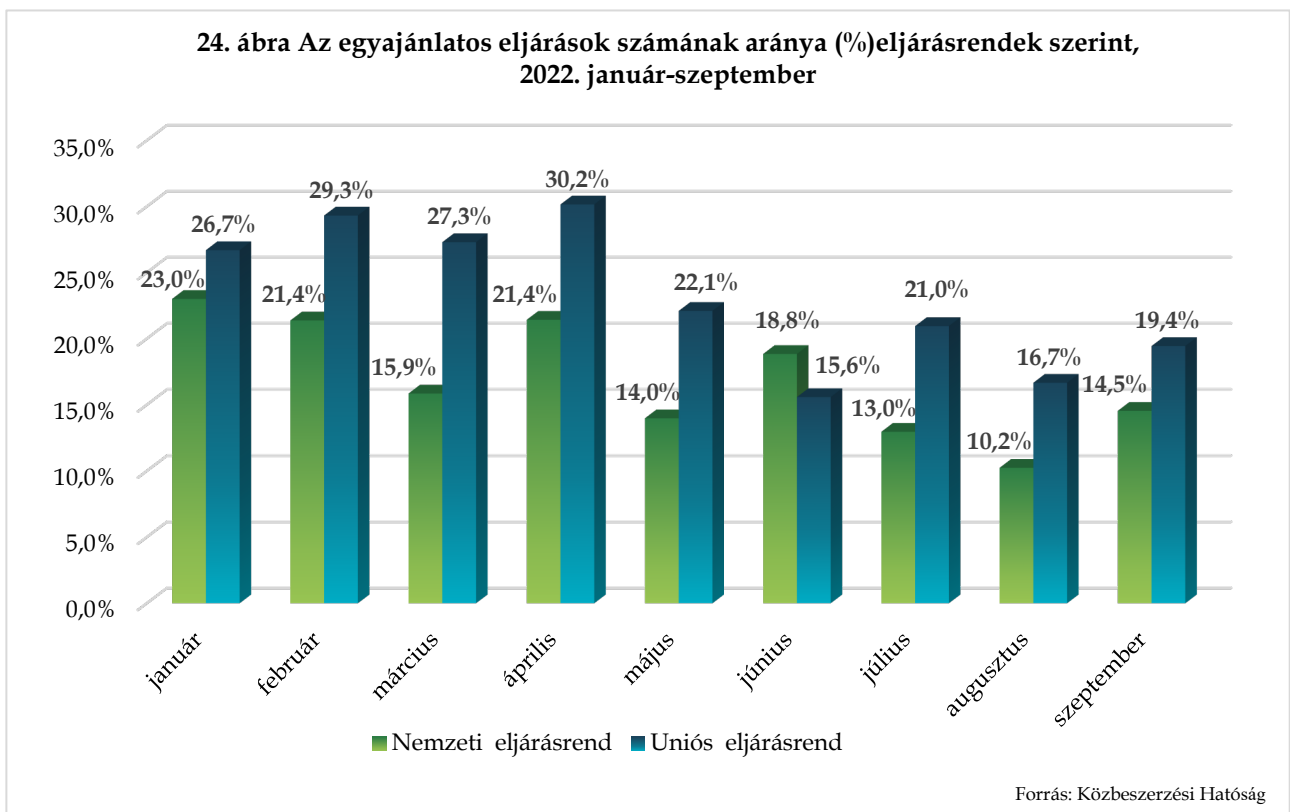
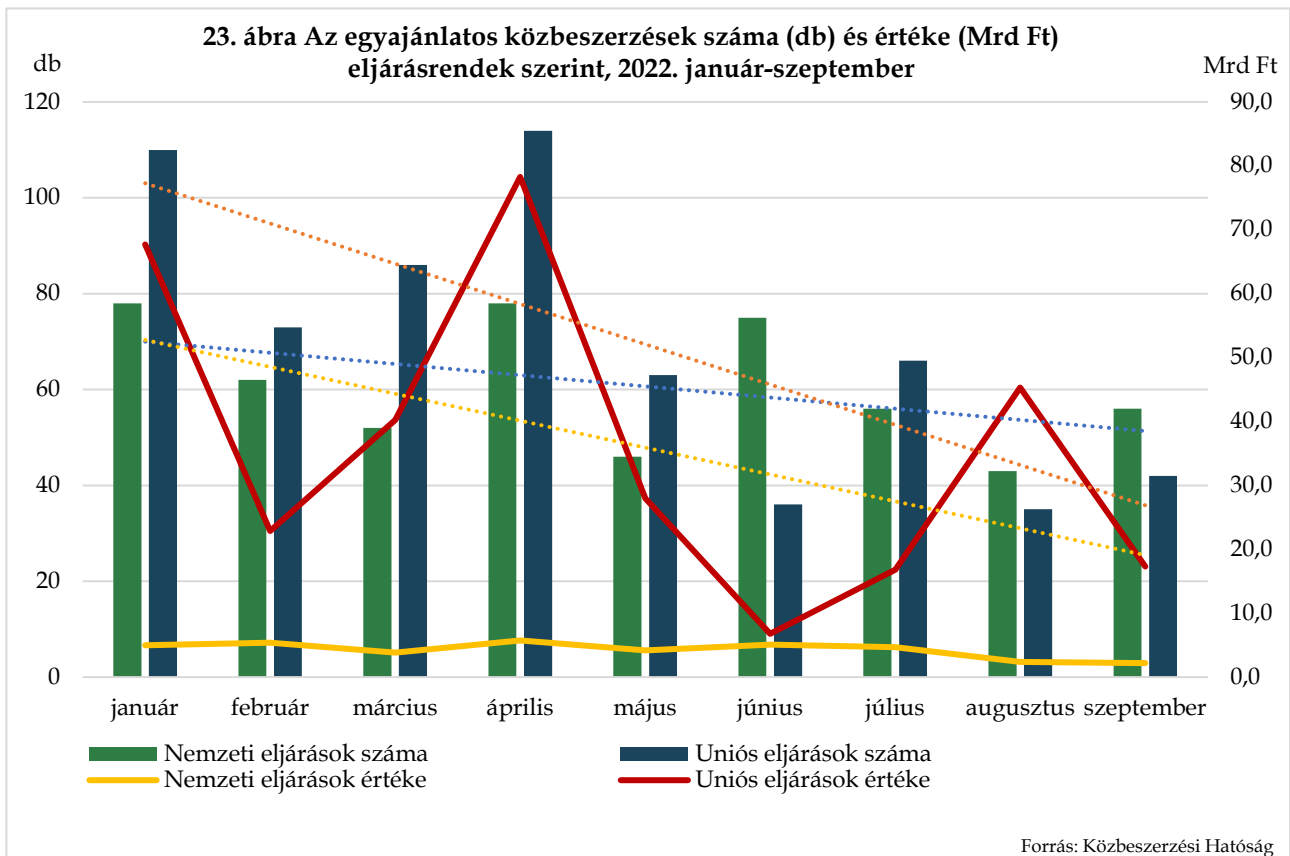
21. ábra Az egyajánlatos eljárások számának és értékének aránya a nemzeti eljárásrendben 2021. és 2022. I.-III. negyedévében



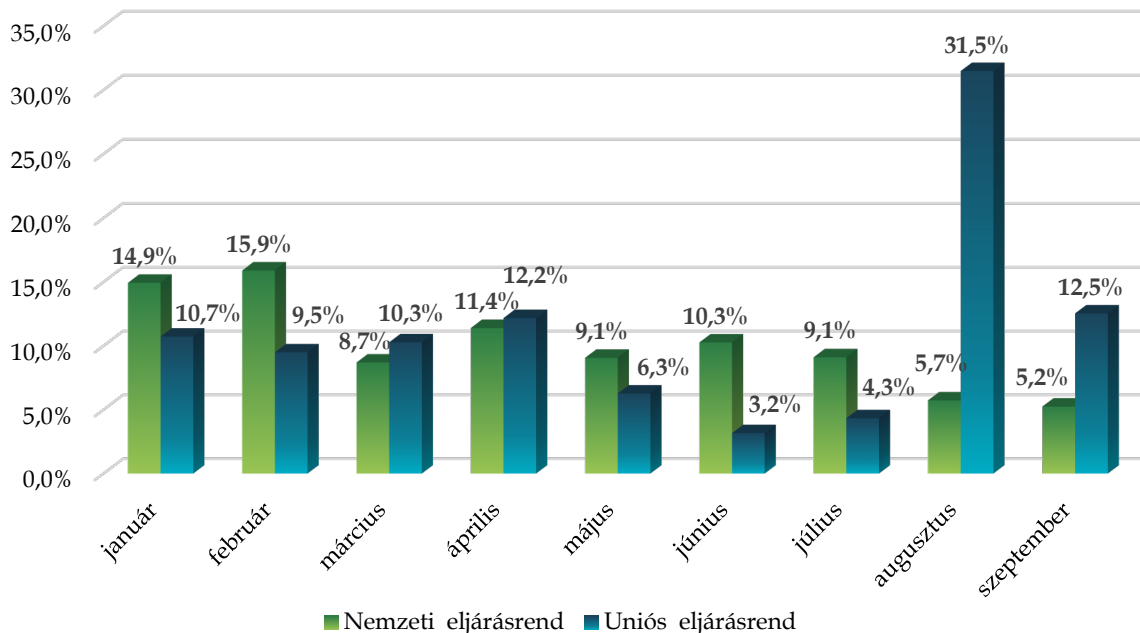


A 2022 január-szeptember közötti havi adatok elemzésekor láthatjuk a 23. számú ábra grafikonjáról, hogy az uniós eljárásrendű egyajánlatos közbeszerzések száma erőteljesebb hullámmutatást mutat, mint a nemzeti eljárásoké, de mindkét esetben augusztus hónapban éri el minimumát és áprilisban a maximumát. Az eljárások értékét vizsgálva láthatjuk, hogy az uniós közbeszerzések értéke még szélsőségesebben változik 6,8 milliárd forint minimumérték és 78,3 milli-

árd forint maximum érték között, ugyanakkor a nemzeti eljárások értéke viszonylag egyenletes eloszlást mutat az egyes hónapok között. Az ábrán feltüntetett trendvonalakból az is egyértelműen látszik, hogy csökkenő tendenciát mutat mind az eljárások száma, mind az értéke a január-szeptemberi időszakot tekintve.



25. ábra Az egyajánlatos eljárások értékének aránya (%) eljárásrendek szerint, 2022. január-szeptember



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A 24. ábrán láthatjuk, hogy 2022 első kilenc hónapjában az egyajánlatos eljárások számarányára vonatkozóan is igaz a kis mértékű csökkenő tendencia mind a nemzeti, mind az uniós eljárásrendű közbeszerzéseknél. Az értékarányok tekintetében viszont csak a nemzeti eljárásrendű közbeszerzések esetén lejt kismértékben a trendvonal, az uniós eljárásrendű köz-

beszerzések esetében az augusztusban mért 31,5 százalékos kiugróan magas adat miatt enyhe emelkedés érzékelhető. Összességében az értékarányoknál is igaz, hogy a nemzeti eljárásrendű közbeszerzések kisebb szórást mutattak. (lásd: 25. ábra)



**KÖZBESZERZÉSI
HATÓSÁG**