



KÖZBESZERZÉSI
HATÓSÁG

2025. VII. évfolyam 4. szám

KÖZBESZERZÉSI ÉRTESÍTŐ PLUSZ

KÖZBESZERZÉSEK? LEGYEN **APP**RAKÉSZ!

NAPI KÖZBESZERZÉS ALKALMAZÁS



MENEDZSER ÉRTESÍTŐ • STATISZTIKÁK • FELHÍVÁSFIGYELŐ • HIRDETMÉNYEK • HATÁROZATOK

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

0



2025. VII. évfolyam 4. szám

IMPRESSZUM

FELELŐS KIADÓ

Dr. Kovács László PhD

Közbeszerzési Hatóság, elnök

FELELŐS SZERKESZTŐ

Dr. Kovács László PhD

Közbeszerzési Hatóság, elnök

TISZTELETBELI SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI TAGOK:

Dr. Varga Zs. András

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

Dr. Navracsics Tibor

Közigazgatási és Területfejlesztési miniszter

Dr. Tátrai Tünde

Budapesti Corvinus Egyetem, egyetemi tanár

Prof. Dr. Boros Anita

Greenology Zöldinnovációs Fenntarthatósági Tudásközpont,
egyetemi tanár

Prof. Dr. Herbert Küpper

Institute of East European Law, Managing Director

Prof. Gustavo Piga

Professor of Economics at University of Rome Tor Vergata

Dr. György László

A gazdasági stratégiáért és a Tanítsunk Magyarorszáért program
irányításáért felelős kormánybiztos

SZERKESZTŐSÉG

Főszerkesztő:

Dr. Kugler Tibor

Közbeszerzési Hatóság, főtájtár

Szerkesztők:

Dr. Várhomoki-Molnár Márta PhD

Nemzeti Fejlesztési Központ,
Közbeszerzési Szabályozási Főosztály,
főosztályvezető

Olvasószerkesztő:

Dr. Kovács Dóra

Közbeszerzési Hatóság, kabinetvezető

Szerkesztőségi titkár:

Lónyai Kacur Piroksa

Tördelés és

Online megjelenés:

Kovács Judit

Közbeszerzési Hatóság, képzési
asszisztens

Lektorok:

Dr. Kugler Tibor

Közbeszerzési Hatóság, főtájtár

Dr. Várhomoki-Molnár Márta PhD

Nemzeti Fejlesztési Központ,
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 PhD) **2**

A Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásai
(Dr. Nyerges Éva) **3**

Jogorvoslati aktualitások (Dr. Horváth Éva LL. M.) **16**

A Döntőbizottság D.763/20/2024. számú határozata **16**

Közbeszerzési iránytű **25**

Az előzetes piaci konzultáció alkalmazásával kapcsolat
gyakorlati tapasztalatok a kötelező ellenőrzés
bevezetését követően

(Dr. Tarján Katalin LL. M.) **25**

A műszaki leírás ajánlatkérői igényekhez igazodó
meghatározásának lehetősége az Európai Unió Bíró
ságának a C-424/23. DYKA Plastics ügyben hozott
ítélete tükrében

(Dr. Várhomoki-Molnár Márta PhD) **33**

Statisztika (Káli Gabriella Mária)

Az egészségügy területén lefolytatott közbeszerzések,

2023-2024 **40**



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 2025. év áprilisában megjelenő negyedik számának a *Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásait* bemutató rovata – egyéb kérdések mellett – foglalkozik a Kbt. 111. § c) pontjában foglalt 3. melléklet szerinti egészségügyi szolgáltatásra vonatkozó kivételi kör alkalmazhatóságával, hiánypótlással, járulékos feladatok minősítésének kérdésével alvállalkozói részvétel meghatározásakor, hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás ajánlattételi felhívásának visszavonásával és a közbeszerzési szerződés módosításával kapcsolatos egyes kérdésekkel.

A *jogorvoslati aktualításokat bemutató rovatban* ismertetett jogeset a Kbt. 72. §-ában szabályozott indokoláskérési eljárással kapcsolatos, és az ajánlattevőnek azon kötelezettségét érinti, hogy meggyőzze az indokoláskérési eljárásban az ajánlatkérőt a megajánlott ajánlati ára teljesíthetőségéről. Az árindokolás akkor objektív, ha abból egyértelműen megállapítható, hogy a szerződés az adott ajánlati áron teljesíthető.

A *Közbeszerzési iránytű rovatban* két szakcikk kerül publikálásra. Az első írás az előzetes piaci konzultáció jogintézményét mutatja be. Magyarországon széles körű elterjedését az egyajánlatos közbeszerzések csökkentését szolgáló kormányzati intézkedésekhez kapcsolódó szabályozás hozta el, melynek legutóbbi lépéseként 2024. július 15-től kötelezővé vált az előzetes piaci konzultációk Közbeszerzési Hatóság általi ellenőrzése. A cikk rövid történeti áttekintést követően az ellenőrzések tapasztalatait mutatja be. A második szakcikk az Európai Unió Bíróságának 2025 januárjában, a C-424/23. DYKA Plastics ügyben hozott ítéletét mutatja be és vizsgálja annak következményeit a jogalkalmazásra nézve. Az ítéletben a Bíróság a 2014/24/EU irányelv 42. cikkét értelmezte, és nagyon szigorú értelmezést fogadott el a műszaki leírásban az alapanyag meghatározásának lehetősége kapcsán. Az ítélet a műszaki leírás funkcionális meghatározása felé terelheti az ajánlatkérőket, amely ugyanakkor számos gyakorlati kihívást hoz magával.

A *Statisztika rovat* az egészségügy területén lefolytatott közbeszerzések főbb adatainak elemzését tartalmazza az elmúlt két teljes év (2023-2024) vonatkozásában.

Dr. Kovács László PhD

felelős szerkesztő

Közbeszerzési Hatóság

A KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG LEGFRISSEBB ÁLLÁSFOGLALÁSAI

Dr. Nyerges Éva, osztályvezető, Közbesszerzési Hatóság
DOI: 10.37371/KEP.2025.4.1

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

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

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

1. kérdés

Ájánlatkérő feltételes közbesszerzési eljárásokat indított és a szerződésbe a Kbt. 135. § (12) bekezdésével összhangban hatálybaléptető feltételként az került beépítésre, hogy „a szerződés akkor lép hatályba, ha a Megrendelő a szerződés tárgyát alkotó projekttel összefüggésben, az államháztartás központi, illetőleg önkormányzati alrendszeréből, vagy európai uniós forrásból, illetőleg ezek bármelyikéből együttesen vagy részben, bármilyen formában, ellenérték nélkül, támogatási szerződés, okirat vagy jogszabály alapján céljellegű juttatást kap, feltéve, ha a juttatás értéke eléri vagy meghaladja a szerződéses szolgáltatás ellenértékének felét (50%-át)”. A szerződések aláírásra kerültek. A támogatásból várt fedezet azonban időközben ajánlatkérő saját költségvetésében rendelkezésre áll, így a szerződések módosításának kérdése merült fel.

A szerződésnek a módosítása, mely szerint az ajánlatkérő rendelkezésére álló fedezet összetételének mértéke változik (a hiányzó fedezet uniós támogatás helyett az ajánlatkérő saját forrásából kerülne biztosításra), az eredeti szerződéses feltételektől lényegesen eltérő érdemi feltételnek minősül-e?

A fenti módosítás kimeríti-e a Kbt. 141. § (6) bekezdés b) pontjában írt esetet, tehát tekinthető-e a nyertes ajánlattevő javára történő gazdasági egyensúly eltolódásnak, figyelemmel arra, hogy a szerződéses ellenérték, illetve a szerződésben meghatározott pénzügyi feltételek, kötelezettségek nem változnak?

Ha és amennyiben a szerződésnek azon fentiek szerinti módosítása, mely szerint az ajánlatkérő rendelkezésére álló anyagi fedezet összetétele változik, a Kbt. 141. § (6) bekezdése alapján nem minősül lényegesnek, akkor a szerződés hatálybaléptető feltételének az alábbiak szerint történő kiegészítése ütközik-e a Kbt. 141. § (6) bekezdés szerinti korlátokba? Javasolt kiegészítés: „... a juttatás értéke eléri vagy meghaladja a szerződéses szolgáltatás ellenértékének felét (50%-át), vagy a hiányzó fedezet saját költségvetési forrásból kerül biztosításra.”

A Közbesszerzési Hatóság válasza:

A Közbesszerzési Hatóság álláspontja szerint a feltételes közbesszerzésként megindított közbesszerzési eljárás eredményeképpen létrejött szerződés hatálybaléptető feltételének és a fedezet összetételének a kérdés szerinti módosítása a Kbt. 141. § (6) bekezdés szerint lényegesnek minősül a lentebb részletezett indokok alapján.

A Közbesszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A szerződés fedezeti összetételének változása önmagában minősülhetne nem lényeges feltételnek, hiszen nem lenne befolyással az ajánlattevők részvételi szándékára az, hogy a fedezet két forrás helyett egy forrásból kerül biztosításra. Azonban ez csak abban az esetben tekinthető nem lényeges módosításnak, ha a fedezet eredetileg is rendelkezésre állt volna és az ajánlattevők a biztos szerződés reményében indultak volna a nem feltételes közbesszerzésként megindított eljáráson, csak utóbb a fedezet valamilyen más forrásból kerülne részben biztosításra.

A kérdés szerinti módosítás valóban nincs hatással a szerződés gazdasági egyensúlyára, azonban arra tekintettel, hogy a Kbt. 141. § (6) bekezdésének feltételei –

azon túlmenően, hogy a lényeges szerződésmódosítások nem kimerítő felsorolását tartalmazzák – nem konjunktívak, így már abban az esetben is lényegesnek minősül a szerződés módosítása, ha az ott írt feltételek valamelyike bekövetkezik. A Közbeszerzési Hatóság felhívja a figyelmet, hogy nem kizárólag a Kbt. 141. § (6) bekezdés a)-c) pontjaiban felsorolt feltételek bekövetkezése vizsgálendő, hiszen a szerződés módosítása lényeges akkor is, ha az eredeti szerződéses feltételektől lényegesen eltérő érdemi feltételeket határoz meg, amelyre a Kbt. 141. § (6) bekezdés a)-c) pontjaiban kiemelt példák találhatók, mely esetekben mindig lényegesnek minősül a módosítás. A fentiekre hívja fel a figyelmet a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács által a közbeszerzési eljárások eredményeként megkötött szerződések Kbt. szerinti módosításával, valamint teljesítésével kapcsolatos egyes kérdésekről kiadott útmutatója is (továbbiakban: ezen kérdés tekintetében Útmutató; 2023. május 25.). Az Útmutató kiemeli, hogy a Kbt. 141. § (6) bekezdése nem taxatíve határozza meg, hogy mikor lényeges a szerződés módosítása, a lényegességet mindig az adott ügy egyedi sajátosságaira tekintettel kell megállapítani.

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint, a szerződésben szereplő hatálybaléptető feltétel oly módon történő módosítása, mely szerint az ajánlatkérő önerőből, saját maga finanszírozná a szerződés ellenértékét, kiüresítené a Kbt. 53. § (6) bekezdése alapján a szerződésben is előírt eredeti feltételt, figyelemmel arra, hogy anélkül eredményezné a szerződés hatályba lépését, hogy erre vonatkozó előírás az eljárást megindító felhívásban, illetőleg a szerződéstervezetben eredetileg szerepelt volna. Ezen információ birtokában adott esetben akár az eredetileg részt vett ajánlattevőkön kívül más ajánlattevők is részt vehettek volna a közbeszerzési eljárásban, mert biztosak lehettek volna abban, hogy a megkötött szerződés akár támogatásból, akár az ajánlatkérő saját finanszírozása által, de mindenképpen hatályba fog lépni és a teljesítés megtörténhet. Az önerőből való megvalósításra történő módosítás által gyakorlatilag kiiktatnák a felek a szerződésnek a hatálybalépést felfüggesztő feltételét, figyelemmel arra, hogy a feltétel a támogatás iránti igényvel kapcsolatos döntéshez köti a szerződés hatályba lépését, azonban ennek önerőből történő finanszírozásra való változtatása által a hatálybalépést felfüggesztő feltétel, mint a szerződés lényegi eleme törlés-

re kerülne. Ez a módosítási szándék a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint lényeges módosítási szándéknak minősül, melyre tekintettel a szerződés nem módosítható jogszerűen a Kbt. 141. § (6) bekezdésére hivatkozással.

2. kérdés

Helyes-e azon értelmezés, miszerint a Kbt. 3. sz. melléklet első tombjében (Leírás: Egészségügyi, szociális és ezekhez kapcsolódó szolgáltatások) szereplő CPV kóddal beazonosítható szolgáltatások egységesen „3. melléklet szerinti egészségügyi szolgáltatásnak” minősülnek?

Amennyiben az első kérdésre nem a válasz, akkor helyes-e az az értelmezés, hogy a 85000000-9 (Egészségügyi és szociális gondozási szolgáltatások) főcím alá tartozó szociális gondozási szolgáltatások (CPV kód: 85310000-5) „3. melléklet szerinti egészségügyi szolgáltatásnak” minősülnek abban az esetben, ha a szolgáltatást egészségügyi szakemberek nyújtják? Amennyiben fenti kérdésekre nem a válasz, akkor a 3. melléklet szerinti szolgáltatások közül mely szolgáltatások minősülnek egészségügyi szolgáltatásnak?

Amennyiben a szociális gondozási szolgáltatás egyben egészségügyi szolgáltatásnak minősül, akkor ezen szolgáltatás vonatkozásában is alkalmazható a Kbt. 111. § c) pont szerinti kivételi kör abban az esetben, ha az ellátási kötelezettség körébe tartozó, részben vagy egészben közfinanszírozott közszolgáltatás teljesítését szolgálja?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Kbt. szerinti kivételi köröket mindig megszorítóan kell értelmezni. Az „Egészségügyi szolgáltatások” a 85100000-0 CPV kódtól kezdődnek és a 85172000-5 CPV kódig tartanak. A szociális szolgáltatások körébe („Szociális gondozás és kapcsolódó szolgáltatások” a 85300000-2 CPV kód szerint) tartozó szolgáltatások nem minősülnek egészségügyi szolgáltatásnak, mivel eltérő CPV csoportba tartoznak, ennél fogva a Kbt. 111. § c) pont szerinti kivételi kör sem alkalmazható ezek beszerzésére.

A kérdés tekintetében a 85141000-9 CPV kód szerinti „Egészségügyi személyzet által nyújtott szolgáltatások” vizsgálata lehet még releváns, azonban a beszerzés tárgyának azonosítása az ajánlatkérő feladata és felelőssége az eset összes körülményének ismeretében.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 3. melléklete szociális és egyéb szolgáltatásokat tartalmaz, a 3. melléklet kérdésben említett első tömbje „Egészségügyi, szociális és ezekhez kapcsolódó szolgáltatások”-at tartalmaz. Így az itt felsorolt szolgáltatások csak részben minősülnek egészségügyi szolgáltatásoknak, hiszen többek között szociális és egyéb kapcsolódó szolgáltatásokat is tartalmaz ezen része a 3. mellékletnek.

A Bizottság közös közbeszerzési szószerződetről (CPV) szóló 213/2008/EK rendelete alapján a 85000000-9 CPV kód alá az „Egészségügyi és szociális gondozási szolgáltatások” tartoznak. Az „Egészségügyi szolgáltatások” a 85100000-0 CPV kódtól kezdődnek, a „Szociális gondozás és kapcsolódó szolgáltatások” a 85300000-2 CPV kódtól kezdve vannak felsorolva. Tehát az egészségügyi és szociális szolgáltatások világosan elkülönítésre kerültek, más-más CPV csoportba tartoznak. Így a 85300000-2 CPV kód szerinti „Szociális gondozás és kapcsolódó szolgáltatások” nem egészségügyi szolgáltatások. Az egészségügyi szakemberek által nyújtott szolgáltatások adott esetben a 85141000-9 CPV kód szerinti „Egészségügyi személyzet által nyújtott szolgáltatások” körébe tartozhatnak, mely szolgáltatások az egészségügyi szolgáltatások CPV csoportban találhatók. Az Egészségügyi személyzet által nyújtott szolgáltatások tartalmának értelmezéséhez a CPV (Közös Közbeszerzési Szószerződetről) 2008 magyarázó megjegyzések című segédanyag nyújthat segítséget, miszerint ide tartozhatnak „például szülésznők által nyújtott szolgáltatások, amely magában foglalja a terhesség és a gyermekszülés alatti felügyeletet, az anya felügyeletét a szülés után; ápolók által nyújtott szolgáltatások, amely magában foglalja a beteg otthonában vagy a szolgáltató saját rendelőjében történő ápolás nyújtását, valamint anyasági ápolási, gyermekhygiéniai stb. szolgáltatások nyújtását.”

Azonban, ha a „Szociális gondozás és kapcsolódó szolgáltatások” (CPV kód: 85300000-2) alá sorolható be az adott szolgáltatás (pl. CPV 85311100-3 Idősgondozási szolgáltatások), akkor az attól nem minősül egészségügyi szolgáltatásnak, hogy egészségügyi szakemberek nyújtják.

Általánosságban elmondható a kivételi körök alkalmazhatóságáról, hogy mind az Európai Unió Bírósága, mind a hazai ítélkezési gyakorlat következetesen szigorúan és

megszorítóan rendeli értelmezni a kivételi körök fennállását, ezek alkalmazása nem célozhatja a közbeszerzés megkerülését.

A Kbt. 111. § c) pontjának 2022. március 21. napjától hatályos módosítását az egyházak hitéleti és közcélú tevékenységének anyagi feltételeiről szóló 1997. évi CXXIV. törvény és egyéb törvények módosításáról szóló 2022. évi I. törvény iktatta be a Kbt.-be, ennek végső előterjesztői indokolása szerint: „[...] a Kbt. módosítása a szövegcsere módosítások körében egyes, uniós értékhátért nem érő értékű egészségügyi szolgáltatásokat kivételi körbe helyez. Azon beszerzések mentesülnek a közbeszerzési eljárás lefolytatásának kötelezettsége alól, amelyek az ellátási kötelezettség körébe tartozó, részben vagy egészben közfinanszírozott közszolgáltatások teljesítéséhez kapcsolódnak. Ide sorolhatók például azon körzet-alapú ellátások, amelyek esetében nem indokolt és általában nem is kivitelezhető a versenyeztetés útján történő beszerzés (így például a praxisközösségekkel kötött szerződések). A kivételi körrel érintett szolgáltatások ellátása állami vagy önkormányzati feladat. A módosításnak nem célja a piaci alapon ellátott magán egészségügyi szolgáltatások (pl. foglalkozás-egészségügyi szolgáltatások) kivételi körbe vonása [...]”. Ennek értelmében tehát a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a kivételi kör alkalmazhatósága szempontjából elsődlegesen az vizsgálendő, hogy az igénybe venni kívánt szolgáltatás a Kbt. 3. melléklete szerinti egészségügyi szolgáltatásnak minősül-e, és amennyiben igen, úgy az az ellátási kötelezettség körébe tartozó, részben vagy egészben közfinanszírozott közszolgáltatások teljesítéséhez kapcsolódik-e.

A fentiek alapján a szociális szolgáltatások nem azonosak az egészségügyi szolgáltatásokkal, így a szociális szolgáltatások beszerzésére nem alkalmazható a Kbt. 111. § c) pont szerinti kivételi kör.

3. kérdés

Ha egy gazdasági társaság a Kbt. 9. § (1) bekezdés h) vagy i) pontja alapján in-house szerződést köt, akkor a Kbt. 5. § (1) bekezdés d) pontja alapján alanyában válik ajánlatkérővé és minden legalább nemzeti értékhátért elérő beszerzését közbeszerzési eljárásaként köteles megvalósítani?

Vagy csak a konkrét in-house szerződés(ek) teljesítéséhez szükséges alvállalkozók kiválasztása/árubeszerzések/építések megrendelése során köteles közbeszerzési eljárást lebonyolítani?

A fentiek szerinti Kbt. 5. § (1) bekezdés d) pont hatálya alá tartozó gazdasági társaságnak a piac javára teljesítendő, 20%-ot el nem érő mértékű éves nettó árbevételéhez kapcsolódó szerződése teljesítéséhez nem kell közbeszerzési eljárást lebonyolítania akkor sem, ha az az adott beszerzés eléri a nemzeti értékhatárt?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Kbt. 5. § (1) bekezdés d) pontja szerinti ajánlatkérői minőség nem eseti, nem adott beszerzések vonatkozásában áll fenn, hanem az érintett szervezet minden, a Kbt. hatálya alá tartozó, a nemzeti értékhatárt elérő, vagy meghaladó beszerzése tekintetében.

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Kbt. 5. § (1) bekezdés d) pont szerinti ajánlatkérői minőség független attól, hogy a piac javára vagy más ajánlatkérő javára végez-e tevékenységet az adott szervezet. Abban az esetben azonban, ha egy ajánlatkérőnek minősülő szervezet nyújt szolgáltatást, végez tevékenységet más javára, akkor nem keletkezik beszerzési igénye, nem fizet ellenszolgáltatást, hiszen itt ellentétes irányú jogügyletről beszélünk, így ebben az esetben – bár a Kbt. alanyi hatálya alá tartozó ajánlatkérőről van szó – nem kell közbeszerzési eljárást lefolytatnia. Abban az esetben viszont, ha a Kbt. 5. § (1) bekezdés d) pont szerinti ajánlatkérőnek azért keletkezik beszerzési igénye, mert az adott feladatot saját munkavállalóval, saját már meglévő eszközökkel nem tudja teljesíteni, és ehhez neki a nemzeti közbeszerzési értékhatárt meghaladó árubeszerzésre, szolgáltatásmegrendelésre lesz szüksége, akkor e tekintetben közbeszerzési eljárás lefolytatására lesz kötelezett.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 9. § (1) bekezdés h), illetve i) pontjában felsorolt feltételek teljesülése esetén nyílik lehetőség a Kbt. szerinti kivételi kör alkalmazására, és ezáltal az úgynevezett in-house szerződés megkötésére. Ebben az esetben a kontrollt gyakorló ajánlatkérő az, aki a fenti kivételi körök valamelyike alapján mentesül a közbeszerzési eljárás lefolytatásának kötelezettsége alól, viszont az in-house viszony fennállása okán a kontrollált szervezet a Kbt. 5. § (1) bekezdés d) pontja alapján ajánlatkérővé válik.

A Kbt. 5. § (1) bekezdésében felsorolt ajánlatkérők adott helyzetükből következően (pl. költségvetési szerv, helyi

önkormányzat, in-house szervezet, stb.) kerülnek a Kbt. alanyi hatálya alá. Így esetükben minden, a Kbt. tárgyi hatálya alá tartozó olyan beszerzés, amely eléri vagy meghaladja a nemzeti közbeszerzési értékhatárt – és nem tartozik a kivételi körbe – közbeszerzési eljárás lefolytatási kötelezettséget keletkeztet. A Kbt. 5. § (2)-(3) bekezdései alá tartozó ajánlatkérők esetében vizsgálandó egy adott támogatást követően az ajánlatkérői minőség fennállta, így ezen ajánlatkérők azok, akik eseti jelleggel tartoznak csak a Kbt. alanyi hatálya alá.

A fentiekre tekintettel a Kbt. 5. § (1) bekezdés d) pontjának hatálya alá tartozó ajánlatkérő szervezet közbeszerzési kötelezettsége nemcsak az ajánlatkérői státuszt megalapozó in-house szerződéssel összefüggő beszerzések tekintetében áll fenn, hanem kiterjed az ajánlatkérő valamennyi, a Kbt. 4. § (1) bekezdése szerinti feltételeknek megfelelő beszerzésére. A Közbeszerzési Hatóság felhívja a figyelmet arra, hogy a kontrollált – Kbt. 5. § (1) bekezdés d) pont szerinti – jogi személynek, mint ajánlatkérőnek is közbeszerzési eljárást kell lefolytatnia az alvállalkozóval kötendő – nemzeti közbeszerzési értékhatárt elérő vagy meghaladó – szerződés érdekében. „Az in-house társaságnak [mint a Kbt. 5. § (1) bekezdés d) pontja alapján ajánlatkérőnek minősülő szervezetnek] – az említett in-house szerződés teljesítése érdekében megbízni kívánt harmadik szervezetet közbeszerzési eljárás útján kell kiválasztania. E harmadik szervezet az adott in-house szerződés ellátása tekintetében az in-house társaság alvállalkozója lesz, de nem a Kbt. vonatkozó definíciója alapján, mivel a Kbt. ajánlattevői, alvállalkozói fogalma közbeszerzési eljárás esetén értelmezhető. A Kbt. nem korlátozza az in-house társaságnak az in-house szerződés teljesítése érdekében igénybe vehető alvállalkozók számát, ugyanakkor – elsősorban a felelős és hatékony közpénzgazdálkodás, a joggal való visszaélés tilalmát rögzítő – alapelvekre tekintettel fokozottan szükséges figyelemmel lenni e tekintetben az in-house beszerzések bevezetésének céljára a Kbt. tárgyi hatálya alóli kivételi esetként.” [Rakovitsné Dr. Szini Katalin: Az in-house beszerzések feltételei különös tekintettel az európai bírósági gyakorlatra In: Közbeszerzési Értesítő Plusz 2020. II. évfolyam 3. szám]

4. kérdés

4.1. Amennyiben ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentációban előírja, hogy az ajánlattevők műszaki ajánlatot is csatoljanak (amelynek része pl. építészeti koncepció, vagyonszármazási rendszer leírás, minőségbiztosítási terv, különféle diagramok),

és ajánlattevő a műszaki ajánlat egy részét nem nyújtja be az első ajánlat vonatkozásában (pl. hiányzik az építészeti koncepció vagy valamely diagram), és a közbeszerzési dokumentáció szerint a műszaki ajánlat a Kbt. 89. § a) pontja értelmében egyéb dokumentumnak minősül (nem kapcsolódik hozzá minimumkövetelmény, ami nem tárgyalható), helyes-e azon értelmezés, hogy ajánlatkérőnek azonosítania kell a Kbt. 89. § a) pontja alapján az első ajánlat vonatkozásában a hiányokat (pl. hiányzik az építészeti koncepció vagy valamely diagram) és erre hiánypótlási felhívást kell kibocsátania?

4.2. Amennyiben a tárgyalások során változik a műszaki leírás, úgy ajánlatkérő eltekinthet-e az első ajánlat vonatkozásában azonosított hiányokkal (be nem nyújtott dokumentumokkal - pl. hiányzik az építészeti koncepció vagy valamely diagram) kapcsolatos hiánypótlási felhívás kibocsátásától?

4.3. Amennyiben a 4.2. kérdésre a válasz nem és hiánypótlási felhívás kibocsátása szükséges az első ajánlat vonatkozásában, úgy helyes-e azon értelmezés, hogy az ajánlattevőknek a hiánypótlás teljesítésekor (amelynek határideje a tárgyalások befejezése, azaz a végleges ajánlattételi határidő) a hiánypótlási felhívás szerint hiányzó dokumentumokat a végleges - tárgyalások során módosított - műszaki leírás alapján kell elkészíteniük (tehát nem az első ajánlat megtételekor ismert műszaki leírás alapján) és ezek a dokumentumok beadhatók a végleges ajánlat részeként is?

4.4. Helyes-e azon értelmezés, hogy ha a Kbt. 89. § a) pontja szerint kibocsátott hiánypótlási felhívásban szereplő hiányzó dokumentum (pl. építészeti koncepció vagy diagram) nem kerül benyújtásra a végleges ajánlattételi határidőig, úgy arra már újabb hiánypótlási felhívás nem lesz kibocsátható?

4.5. Amennyiben a 4.2. kérdésre a válasz igen és a tárgyalások során módosított műszaki leírásra tekintettel hiánypótlási felhívás kibocsátása nem szükséges az első ajánlat vonatkozásában, úgy alkalmazandó-e a Kbt. 89. § b) pontjának utolsó mondata?

4.6. Helyes-e azon értelmezés, hogy ha ajánlatkérő nem küld hiánypótlási felhívást az első ajánlatban nem szereplő pl. építészeti koncepció vonatkozásában, akkor az első ajánlatban nem szereplő építészeti koncepció olyan dokumentumnak minősül-e, amelyet az első ajánlattal kapcsolatban a tárgyalások befejezéséig kellett volna pótolni, és így ezt követően már nem pótolható, ha a végleges ajánlat nem tartalmazza?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

4.1. A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az ajánlatkérőnek tárgyalásos eljárásban az ajánlati kö-

töttséggel nem terhelt első ajánlatok tekintetében is van bírálati kötelezettsége, amely egyrészt azt jelenti, hogy meg kell vizsgálnia, hogy vannak-e olyan hiányosságai az ajánlatoknak, amelyek miatt a Kbt. 89. § a) pontja alapján érvénytelenné kell nyilvánítani egyes ajánlatokat, másrészt meg kell vizsgálnia azt is ajánlatkérőnek, hogy vannak-e egyéb hiányosságok, amelyekkel kapcsolatban a tárgyalások befejezéséig lehetőség van hiánypótlásra.

4.2., 4.3., 4.5. A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint ajánlatkérő nem tekinthet el az első ajánlatokkal kapcsolatos Kbt. 89. § a) pont szerinti bírálati cselekményektől, így a hiánypótlási felhívás kibocsátásától sem, amennyiben pótolható hiányosságokat talál. Az ajánlattevőknek a hiánypótlás teljesítésekor azonban figyelemmel kell lenniük a végleges - tárgyalások során módosított - közbeszerzési dokumentumokban (műszaki leírásban) található előírásokra is.

4.4. A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Kbt. 89. § b) pont értelmében a végleges ajánlatok benyújtását követően már nincs lehetőség azon hiányok pótlására, amelyeket az első ajánlattal kapcsolatban a tárgyalások befejezéséig kellett volna pótolni és ezen hiányosságok tekintetében újabb hiánypótlás elrendelése sem lehetséges. Azonban nem kizárt, hogy bizonyos hiányosságok pótlása a tárgyalások következtében okafogyottá válik, lásd a 4.2-4.3. kérdésre adott választ.

4.6. A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az ajánlatkérőnek a Kbt. 89. § a) pontja alapján az első ajánlatok bírálatát el kell végeznie és az általa feltárt hiányosságok tekintetében hiánypótlási felhívást kell küldenie az érintett ajánlattevő részére. Ha az ajánlatkérő valamely okból nem küld hiánypótlási felhívást (pl. nem fedezte fel az adott hiányosságot), akkor értelemszerűen ezzel a hiányossággal kapcsolatban később is van lehetőség hiánypótlást elrendelni.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

Az ajánlattételi szakaszban benyújtott első ajánlatokat még nem terheli ajánlati kötöttség, de az ajánlatkérőnek ez esetben is meg kell vizsgálnia az ajánlatokat, hogy megfelelnek-e a közbeszerzési dokumentumokban előírt minimumkövetelményeknek. A tárgyalások megkezdését megelőzően csak akkor lehet az ajánlat érvénytelenségét a szakmai ajánlat nem megfelelő volta miatt

megállapítani, ha a szakmai ajánlat nem felel meg az ajánlatkérő által a Kbt. 87. §-a alapján meghatározott minimumkövetelményeknek. Az első ajánlatban foglalt egyéb nyilatkozatokkal, dokumentumokkal kapcsolatos hiányok pótlására lehetőség van a tárgyalások befejezéséig.

Ajánlatkérőnek a Kbt. 89. § a) pontja alapján már az első ajánlatokkal kapcsolatban vannak bírálati feladatai (lásd 4.1. kérdésre adott választ). Így abban az esetben, ha a bírálat során olyan hiányosságokat talál, amelyek pótlása nem ütközik a Kbt. 89. § a) szerinti korlátokba, akkor a hiánypótlási felhívás kibocsátásától nem tekintethet el az ajánlatkérő. Tekintettel azonban arra, hogy az első ajánlatban található hiányosságok pótlására a tárgyalások lezárásáig – egészen pontosan a Kbt. 87. § (4) bekezdése értelmében a végleges ajánlat benyújtására meghatározott ajánlattételi határidő lejártáig – van lehetőség, így előfordulhat, hogy a tárgyalások során változó műszaki tartalom miatt már nem az eredeti hiánypótlásban meghatározott feltételeknek megfelelően kell a hiánypótlást benyújtani. Ajánlatkérőnek a tárgyalások eredményeként kialakult új feltételeknek megfelelően – amennyiben ez szükséges – módosítania kell a közbeszerzési dokumentumokat (műszaki leírást), és ezen módosított dokumentumokra vonatkozóan kell bekérni a végleges ajánlatokat. Az ajánlattevőknek ezen ajánlatkérői előírásnak – végleges közbeszerzési dokumentumokban foglaltaknak – megfelelően kell a végleges ajánlataikat benyújtani, így lehetséges, hogy bizonyos, korábban ajánlatkérő által megjelölt hiányok már okafogyottá váltak, vagy más tartalommal szükséges benyújtani bizonyos dokumentumokat. Ajánlatkérőnek a Kbt. 89. § b) pontja alapján – amennyiben ez szükséges – a végleges ajánlatokkal kapcsolatban is van hiánypótlás elrendelési kötelezettsége, de azon nyilatkozatokra, dokumentumokra vonatkozó hiányok, amelyeket az első ajánlattal kapcsolatban a tárgyalások befejezéséig kellett volna pótolni, ezen hiánypótlás során már nem pótolhatók. Tekintettel azonban arra, hogy az ajánlatkérőnek a végleges ajánlatokat a végleges közbeszerzési dokumentumban foglaltak tekintetében kell ellenőriznie, így egy esetleges korábbi, de időközben okafogyottá vált hiányosság pótlásának elmaradása nem eredményezheti az ajánlat érvénytelenségét.

A Kbt. 89. § b) pontja értelmében azon nyilatkozatokra, dokumentumokra vonatkozó hiányok, amelyeket az első ajánlattal kapcsolatban a tárgyalások befejezéséig

kellett volna pótolni, ezt követően már nem pótolhatók. Kiemelést érdemel, hogy az ajánlatkérő a 4.1., 4.2-4.3. és 4.5. kérdésre adott válaszokban foglaltaknak megfelelően köteles elvégezni az első ajánlatok bírálatát is, így köteles megállapítani az esetleges hiányosságokat és arra a Kbt. 89. § a) pontban írottaknak megfelelően hiánypótlást kell elrendelnie vagy az ajánlat érvénytelenségét kell megállapítania. Amennyiben ajánlatkérő nem végzi el a fentiek szerinti bírálatot, nem tesz eleget a Kbt.-ben előírt kötelezettségének. Ha az ajánlatkérő nem fedez fel valamely hiányosságot az első ajánlatok bírálati során és ezért nem rendel el ezzel kapcsolatban hiánypótlást, akkor értelemszerűen nem fog a fenti tilalom alá kerülni a későbbi hiánypótlás, hiszen nem kapott hiánypótlási felhívást és hiánypótlási határidőt sem az ajánlattevő.

5. kérdés

Egy végelszámolás alatt álló, de még működő, Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontja szerinti ajánlatkérőnek (továbbiakban e kérdés tekintetében: Társaság) szükséges-e továbbra is az ajánlatkérői minőségére figyelemmel, a Kbt. előírásainak megfelelően bonyolítani a közbeszerzéseit a végelszámolás elrendelését követően is? A végelszámolás előre láthatólag évekig el fog húzódni a folyamatban lévő perek miatt. A beszerzés tárgya nem tartozik bele a Kbt. 9. § szerinti kivételi körbe, a Társaságnak a végelszámolás ideje alatt a tulajdonában lévő ingatlanok üzemeltetését szükséges megoldania, az ehhez szükséges szolgáltatások beszerzését a Kbt. alapján kell-e lebonyolítani?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint, amennyiben a Társaság esetén továbbra is fennállnak a Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontja szerinti feltételek, akkor attól függetlenül fennáll az ajánlatkérői minősége, hogy végelszámolás alá került, így a Kbt. tárgyi hatálya alá tartozó és a nemzeti közbeszerzési értékhatárt elérő vagy meghaladó becsült értékű beszerzési igénye esetén közbeszerzési eljárást kell lefolytatnia, ha a beszerzés nem tartozik a Kbt. szerinti valamelyik kivételi körbe.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 4. § értelmében a közbeszerzési értékhatárt elérő vagy meghaladó beszerzések esetén azon szervezetek, amelyek a Kbt. 5-7. §-a szerint ajánlatkérőnek minő-

sülnek, közbeszerzési eljárás lefolytatására kötelezettek, ha a beszerzési tárgy nem tartozik a Kbt. 9-14. §-okban és 111. §-ban felsorolt kivételi körökbe. Ha egy szervezet a Kbt. alapján ajánlatkérőnek minősül és az ajánlatkérői minőségét meghatározó körülményeiben változás következik be, akkor előfordulhat, hogy megváltozik az ajánlatkérői minősége.

A kérdésben szereplő Társaság – az állásfoglalás kérsében írottak szerint – eddig a Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pont szerinti ajánlatkérőnek tekintette magát, arról viszont nem tartalmaz információkat az állásfoglalás kérs, hogy a Társaság ajánlatkérői minőségét megalapozó körülményeiben (jogképesség, nem ipari vagy kereskedelmi jellegű, kifejezetten közérdekű tevékenység folytatása, a Kbt. 5. § (1) bekezdés a)-f) pont szerinti szervezetek meghatározó befolyása, többségi finanszírozása) változás következett volna be. Amennyiben a Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pont szerinti feltételek összessége továbbra is megállapítható a Társaság tekintetében, akkor az ajánlatkérői minőség is fennáll, függetlenül a folyamatban lévő végelszámolási eljárástól. A Kbt. nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely értelmében egy végelszámolás alatt álló ajánlatkérőnek minősülő szervezet, a végelszámolásra tekintettel mentesülne a közbeszerzési kötelezettség alól. A fentiek értelmében a végelszámolás sem mentesíti az ajánlatkérőnek minősülő szervezetet a közbeszerzési eljárás lefolytatásának kötelezettsége alól.

A cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény (továbbiakban: Ctv.) 104. § (2) bekezdése értelmében nem kizárt, hogy egy végelszámolás alatt álló cég – a hosszabb időre elhúzódó végelszámolásra tekintettel – a gazdasági tevékenységét folytassa. Amennyiben a végelszámolás alatt folyamatosan működik a Társaság – mint ahogy arra az állásfoglalás kérs is utalt, – akkor vélhetően beszerzési igényei is keletkeznek, melyek közül felmerülhet olyan, ami a Kbt. 4. § alapján közbeszerzés köteles lesz, így ezen esetekben nem mellőzheti a Társaság közbeszerzési eljárás lefolytatását.

Tekintettel a Ctv. 110. § (1) bekezdésében szereplő végelszámoló általi azonnali szerződés felmondási jogra, az ajánlatkérőnek célszerű erre, illetve a végelszámolás folyamatban létre hívnia az ajánlattevők figyelmét egy – a végelszámolás megkezdését követően megindított – közbeszerzési eljárásban.

6. kérdés

Hogyan kell minősíteni az alvállalkozói részvétel meghatározásakor azokat a járulékos feladatokat, amelyek nem közvetlenül a szerződés fő tárgyára vonatkoznak, de vagy konkrét szerződéses kikötés, vagy jogszabályi előírás folytán a teljesítéshez hozzátartoznak, mint pl. adminisztratív feladatok, könyvelés, számlázás, biztosítási szolgáltatás, bankgarancia szolgáltatása, munkavédelmi feladatok?

Hogyan kell minősíteni azokat a feladatokat, amelyek adott esetben megjelenhetnek akár az árazatlan költségvetésben is, de nem szükségszerűen, viszont a teljesítés során szükségszerűen felmerülnek, pl. őrzés-védelem, mobil WC biztosítása? Útépítések esetében például ún. tömörségvizsgálatot kell végezni, ez gyakran nem szerepel a költségvetésben külön tételként, de az elvégzése kötelező. Ezen feladatok minősítése függ-e attól, hogy nevesítve szerepelnek a költségvetésben vagy a szerződésben az érintett feladatok?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az alvállalkozói minősítést a szerződés teljesítésében való közvetlen részvétel alapozza meg, ami abban az esetben is megvalósulhat, ha az adott feladat nem került nevesítésre, beárazásra a szerződésben. Amennyiben a szerződés műszaki teljesítéséhez szükséges az adott feladat, akkor annak teljesítése megalapozza a közvetlen részvételt.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

Egy gazdasági szereplő Kbt. 3. § 2. pont szerinti alvállalkozói minőségéhez három feltétel együttes fennállása szükséges:

- a szerződés teljesítésébe az ajánlattevő által történő bevonás,
- a szerződés teljesítésében való közvetlen részvétel,
- a Kbt. 3. § 2. pontban megjelölt kivételi körbe tartozás hiánya.

A Kbt. 3. § 2. pontja alapján az alvállalkozói minőség megállapításához többek között azt szükséges vizsgálni, hogy az adott gazdasági szereplő közvetlenül vesz-e részt a teljesítésben vagy a részvétele csak közvetett. Minden olyan tevékenység, amely a szerződés megvalósításához kapcsolódik, és amely nélkül a szerződés nem lenne szerződésszerűen teljesíthető, közvetlen részvételt valósít meg. A Közbeszerzési Hatóság

keretében működő Tanácsnak az alvállalkozókkal kapcsolatos egyes kérdésekről szóló útmutatója (2023. május 25.; továbbiakban ezen kérdés tekintetében: Útmutató) is kiemeli, hogy *„Amennyiben valamely gazdasági szereplő a felhívásban, a dokumentációban (különös tekintettel a műszaki leírásra, a műszaki tervekre, a jogerős engedélyekre, a kapcsolódó szakhatósági döntésekre és a költségvetésre), valamint a közbeszerzési szerződésben a beszerzés tárgyaként, illetve ebből fakadó szerződéses kötelezettségként nevesített feladatot, vagy annak szerves részét képező részfeladatot lát el, a szerződés teljesítésében való közvetlen részvétele megvalósul, ugyanakkor ennek hiányában egyéb körülmények is megalapozhatják a közvetlenséget (pl. amikor egy munkafázis, teljesítési elem nem kerül külön nevesítésre, de azt műszakilag szükségszerűen magában foglalja pl. egy másik tétel, feladat).”*

A fentiek alapján minden olyan feladat, amely a szerződés műszaki-szakmai teljesítéséhez elengedhetetlen – akár a szerződés fő tárgyát képezi, akár járulékos feladat – megalapozza a gazdasági szereplő közvetlen részvételét a szerződés teljesítésében, még abban az esetben is, ha az adott feladat nem került külön nevesítésre a szerződésben. Ebből következően például a biztosítási szolgáltatás és a bankgarancia szolgáltatás, mint járulékos szolgáltatás nem a szerződés műszaki-szakmai teljesítésének része, így jellemzően a biztosító és a bank nem minősül alvállalkozónak, hiszen nem a szerződés szerinti feladatok teljesítésébe kerülnek bevonásra.

Önmagában az, hogy egy adott tevékenység a műszaki leírásban vagy a költségvetésben nem szerepel, nem jelenti azt, hogy ne tartozna a szerződés teljesítésének körébe, ennél fogva az ajánlattevőn kívüli gazdasági szereplő bevonása a tevékenység ellátásába megalapozhatja az alvállalkozói minőséget. A fentiekhez hasonlóan az árazatlan költségvetésben nem szereplő feladatok is megalapozhatják a szerződés teljesítésében való közvetlen részvételt, a szerződésszerű teljesítéshez szükségesek, műszakilag elengedhetetlenek lehetnek abban az esetben is, ha azok nem kerültek feltüntetésre tételesen a szerződésben. Az Útmutató is rámutat arra, hogy *„Építési beruházás esetén az is kiemelendő, hogy a közvetlen részvétel fennállásához az adott tevékenységnek nem kell a szerződésben nevesített főtárgyak (kivitelezés, tervezés) valamelyike szerinti feladatnak lennie, ehhez elegendő, ha az adott gazdasági szereplő valamely szerződéses kötelezettséget teljesít a nyertes ajánlattevő megbízása, megrendelése alapján.”* A

Közbeszerzési Döntőbizottság is kiemelte a D.657/21/2016. számú határozatában, hogy *„bár a közbeszerzési szerződés a vállalkozó részére konkrétan talajvizsgálatra vonatkozó feladatokat nem határozott meg, azonban a kiegészítő tervezési feladatokra vonatkozóan igen. A talajvizsgálat egy olyan alapvizsgálat, amely előfeltétele a további tervezési feladatoknak, így azokhoz, mint nélkülözhetetlen tevékenység, közvetlenül kapcsolódik. A Döntőbizottság a fentiek alapján megállapította, hogy a [...] Kft. az I. r. kérelmezett szerződéses kötelezettségébe tartozó tevékenységet végzett, így megvalósult a szerződés teljesítésében való közvetlen részvétele, azaz alvállalkozónak minősül.”* [D.657/21/2016. számú határozat 76. oldal]

Építési beruházáshoz kapcsolódóan az építési terület őrző-védő feladatait ellátó gazdasági szereplő esetén is megállapította a Döntőbizottság az alvállalkozói minőséget a D.300/10/2018. számú határozatában, miszerint *„az [...] Zrt. a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött vállalkozási szerződésben foglalt bontási projekt építési terület őrzésének feladatát látta el, mely szerződést a kérelmezettel kötötte. Megállapítható továbbá, hogy a munkaterület őrzésének kötelezettségét az építési jogszabályokon felül a közbeszerzési dokumentáció is ellátandó feladatként írta elő, mely munkanem részét képezte a költségvetésnek [...]”*. [D.300/10/2018. számú határozat 94. pont]

Az építőipari kivitelezési tevékenységről szóló 191/2009. (IX. 15.) Korm. rendelet 12. § (2) bekezdés j) pont értelmében a vállalkozó kivitelező feladata az építési munkaterület őrzésének biztosítása, így építési beruházás esetén a szerződés műszaki-szakmai teljesítéséhez jogszabályi előírás alapján szükséges feladat a terület őrzése, tehát az ezzel megbízott gazdasági szereplő a teljesítésben közvetlenül vesz részt, így alvállalkozónak minősül.

A fentiekkel ellentétben az építési helyszínen elhelyezett mobil WC-k nem az építési beruházási szerződés műszaki tartalmának a megvalósítását, hanem az építési területen megforduló munkavállalók szociális igényeinek biztosítását szolgálják. A Döntőbizottság a D.84/17/2022. számú határozatában megállapította, hogy *„a [...] Kft. nem a fővállalkozói szerződés tartalmának részét képező műszaki feladat teljesítésében vett részt, annak nem a műszaki szempontú előfeltételét teremtette meg. A [...] Kft. a vállalkozási szerződés teljesítésében közvetetten vett csak részt, és ezért megállapítható, hogy nem minősül alvállalkozónak.”* [D.84/17/2022. számú határozat 128. pont]

7. kérdés

Helyes-e az az értelmezés, hogy egy Kbt. 98. § (2) bekezdés c) pontja szerinti hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos közbeszerzési eljárást az ajánlatkérő a Kbt. 99. § (2) bekezdése szerinti „ajánlati kötöttséggel terhelt végleges ajánlat” megtételének időpontjáig jogosult indokolás nélkül visszavonni, nem pedig a Kbt. 87. § (2) bekezdés szerinti, ajánlati kötöttséggel nem terhelt „első ajánlat” benyújtásának határidejéig (mivel ezen időpontban nem is terheli ajánlatkérőt ajánlati kötöttség)?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Kbt. 98. § (2) bekezdés c) pont szerinti hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás ajánlattételi felhívásának visszavonására a Kbt. 53. § (1) bekezdés alapján az ajánlattételi határidő lejártáig van lehetőség. A Kbt. 53. § (2) bekezdése szerint az eredeti ajánlattételi határidő lejártáig előtt egyidejűleg, közvetlenül kell tájékoztatni az ajánlattételre felhívott gazdasági szereplőt az eljárás visszavonásáról.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 98. § (2) bekezdés c) pontja szerinti hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás ajánlattételi felhívás közvetlen megküldésével indul. A Kbt. 100. § (1) bekezdése alapján az ajánlattételi felhívásnak, mint eljárást megindító felhívásnak kell tartalmaznia az ajánlattételi határidőt is. A Kbt. 53. § (1) bekezdés értelmében az eljárást megindító felhívást az ajánlattételi, illetve a részvételi határidő lejártáig lehet visszavonni. A Kbt. 98. § (2) bekezdés c) pont szerinti hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás esetén sem érvényesülnek a fentiek-től eltérő speciális szabályok, így ezen eljárás visszavonására is a Kbt. 53. § (1) bekezdés szerint az ajánlattételi határidő lejártáig van lehetőség. Tekintettel azonban arra, hogy ezen eljárás nem hirdetmény közzétételével indul, így az eljárás visszavonásáról sem kell hirdetményt feladni, hanem a Kbt. 53. § (2) bekezdése szerint az eredeti ajánlattételi határidő lejártáig előtt egyidejűleg, közvetlenül kell tájékoztatni az ajánlattételre felhívott gazdasági szereplőt az eljárás visszavonásáról.

A Közbeszerzési Hatóság felhívja a figyelmet arra, hogy a jogalkotó – minden eljárási típus esetén – az ajánlattételi/részvételi határidő időpontjáig engedi visszavonni a közbeszerzési eljárásokat a Kbt. 53. § (1)

bekezdése alapján, és nem a kérdésben feltételezett ajánlati kötöttség bekövetkezési időpontjáig. Egyedüli kivétel a fentiek alól a Kbt. 53. § (4) bekezdésében írott szabály, miszerint a több szakaszból álló eljárásokban az ajánlattételi felhívást az ajánlattételi határidő lejártáig visszavonhatja az ajánlatkérő, ha bizonyítani tudja, hogy a Kbt. 53. § (1) bekezdésben foglalt határidő leteltét követően beállott, ellenőrzési körén kívül eső és általa előre nem látható körülmény miatt a szerződés teljesítésére nem lenne képes, vagy ilyen körülmény miatt a szerződéstől való elállásnak vagy a szerződés felmondásának lenne helye. Ez esetben az ajánlatkérőnek az eljárást eredménytelenné kell nyilvánítania.

8. kérdés

Ajánlatkérő a Kbt. Harmadik része szerinti közbeszerzési eljárásban előírta a Kbt. 63. § (1) bekezdés c) pont szerinti kizáró ok alkalmazását, amelynek vonatkozásában a részvételre jelentkezők a közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról szóló 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet [továbbiakban: 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet] 17. § (1) bekezdése szerint nyilatkoztak, hogy az előírt kizáró okok nem állnak fenn velük szemben. A kizáró okok hatálya alá tartozás a 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 9. § b) pontja alapján is ellenőrzésre került, a nyilvántartásban nem szerepelt egyik részvételre jelentkező sem. Ajánlatkérőnek a 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 17. § (1) bekezdése szerinti nyilatkozat és a 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 9. § b) pontja szerinti nyilvántartás adatai ellenére – okirati bizonyítékokkal alátámasztott – információja van, hogy az eljárásban az egyik részvételre jelentkező korábbi közbeszerzési eljárás alapján vállalt szerződéses kötelezettségét az elmúlt három évben súlyosan megszegte és ez a szerződés alapján alkalmazható szankció érvényesítéséhez vezetett. Ezen szerződésszegés az adott szerződés teljesítésének jelentős - 6 hónapot meghaladó mértékű - késedelemét okozta, amely a szerződés szerinti késedelmi kötbér maximális mértékének az érvényesítéséhez vezetett és elérte a szerződés rendelkezései alapján azt a mértéket, hogy a szerződéssel kapcsolatban elállásnak, illetve felmondásnak lehet helye. A szerződésszegéssel érintett szerződésben is ugyanaz volt az Ajánlatkérő, így közvetlenül rendelkezik a szerződésszegés tényét dokumentáló, illetve elismerő okirati bizonyítékokkal. A fentiek ellenére a 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 9. § b) pontja szerinti nyilvántartásban a részvételre jelentkező nem szerepel, tekintettel arra, hogy a szerződéses kötelezettség megsze-

gésének súlyosságát a Közbeszerzési Hatóság felhívására nem ismerte el.

A fentiekkel kapcsolatban helyes-e azon értelmezés, amely szerint okirati bizonyítékok rendelkezésre állása esetén a Kbt. 63. § (1) bekezdés c) pontja szerinti kizáró ok fennállása – Ajánlatkérő saját felelősségi körében – megállapítható függetlenül attól, hogy az érintett gazdasági szereplő a 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 9. § b) pontja szerinti nyilvántartásban szerepel-e?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint, ha a gazdasági szereplő súlyos szerződésszegést követett el és ez a Kbt. 63. § (1) bekezdés c) pontjában szereplő jogkövetkezményhez, szankcióhoz vezetett, a Kbt. 63. § (1) bekezdés c) pontja szerinti kizáró ok akkor is fennáll, ha az ajánlattevő vitatta a szerződésszegés súlyosságát. Fentiek okán a Kbt. 63. § (1) bekezdés c) pontja szerinti kizáró ok fennállta megállapítható attól függetlenül, hogy az érintett ajánlattevő nem szerepel a Közbeszerzési Hatóság által a Kbt. 187. § (2) bekezdés a) pont ac) alpontja szerint vezetett nyilvántartásban. Minden objektív bizonyíték alkalmas lehet a Kbt. 63. § (1) bekezdés c) pont szerinti kizáró ok igazolására, amellyel ajánlatkérő hitelt érdemlően tudja bizonyítani az adott gazdasági szereplő súlyos szerződésszegését.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 63. § (1) bekezdés c) pontja rendelkezik a korábbi közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárásban vállalt szerződéses kötelezettségek súlyos megszegésére vonatkozó – fakultatív – kizáró okról. Az ajánlatkérő a 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 9. § b) pontja értelmében – a Közbeszerzési Hatóság által a Kbt. 187. § (2) bekezdés a) pont ac) alpontja szerint vezetett nyilvántartásából – köteles ellenőrizni a Kbt. 63. § (1) bekezdés c) pont szerinti kizáró ok hiányát. A gazdasági szereplő azonban már akkor a szóban forgó kizáró ok hatálya alá kerül, ha az abban szereplő súlyos szerződésszegést elkövette és ez az említett jogkövetkezményekhez, szankciókhoz vezetett. Így, ha ez megállapítást nyer, akkor is a Kbt. 63. § (1) bekezdés c) pont szerinti kizáró ok hatálya alá kerül a gazdasági szereplő, ha a Kbt. 187. § (2) bekezdés a) pont ac) alpont szerinti nyilvántartásban nem szerepel.

A 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 9. § b) pontja szerint az ajánlatkérő a kizáró ok hiányát a Közbeszerzési Hatóság által vezetett nyilvántartásból kell, hogy ellenőrizze. A nyilvántartásba a Kbt. 187. § (2) bekezdés a) pont ac) alpontja alapján a Hatóság az ajánlatkérői bejelentések alapján abban az esetben teszi közzé a szerződésszegésre vonatkozó tényadatokat, amennyiben a szerződésszegés tényét jogerős bírósági határozat megállapította, vagy azt a gazdasági szereplő nem vitatta. A szerződésszegés ajánlattevő általi vitatása esetén a Hatóság az ajánlatkérő által bejelentett adatokat nem teheti közzé a nyilvántartásban.

Azonban a kizáró ok hatálya alá kerülés független attól, hogy a nyertes ajánlattevő vitatta-e a szerződésszegést, annak súlyosságát vagy pert kezdeményezett-e ezzel kapcsolatban. Ha az ajánlattevővel szemben korábbi közbeszerzési szerződése megszegése miatt a Kbt. 63. § (1) bekezdés c) pont szerinti jogkövetkezmények kerültek alkalmazásra, akkor egy következő közbeszerzési eljárás ajánlatkérőjének – a közbeszerzési eljárásban foglalt előírások teljesítése vonatkozásában – kell mérlegelnie azt, hogy az adott gazdasági szereplő három éven belüli szerződésszegése súlyos-e, vagyis az adott ajánlatkérő mérlegelési jogkörébe tartozik annak megállapítása, hogy az ajánlattevő kizáró ok alatt áll-e. Ebben a mérlegelésben segítheti az ajánlatkérőt a Kbt. 187. § (2) bekezdés ac) pontja szerinti nyilvántartás, egy esetleges bírósági határozat, a Közbeszerzési Döntőbizottság vonatkozó határozata, a korábbi ajánlatkérő megkeresése a Kbt. 69. § (13) bekezdése alapján. Amennyiben az ajánlatkérőnek tudomása van az érintett ajánlattevő korábbi szerződésszegéséről vagy azért, mert saját közbeszerzési eljárásában történt, vagy mert egyéb forrásból szerzett róla tudomást, akkor ezzel kapcsolatban az ajánlatkérőnek szükséges minden olyan objektív bizonyítékot, információt beszereznie, amivel ezt bizonyítani is tudja. Így egy bizonyított súlyos szerződésszegés abban az esetben is kizáró ok alá helyezi az ajánlattevőt, ha az még a peres eljárásra vagy ajánlattevő vitatására tekintettel nem került be a Közbeszerzési Hatóság által vezetett vonatkozó nyilvántartásba.

A fentieket támasztja alá a Közbeszerzési Döntőbizottság D.112/30/2018. számú határozata, mely rögzíti, hogy a Kbt. 63. § (1) bekezdés c) pontja szerinti kizáró

ok megállapításánál a bizonyítási teher az ajánlatkérőn nyugszik. A Kbt. nem határozza meg, hogy milyen bizonyítékkal kell igazolni a súlyos szerződésszegést, ebből következően minden bizonyíték alkalmas lehet a kizáró ok igazolására, amely hitelt érdemlően bizonyítja a súlyos szerződésszegést. Ez az objektív alapú bizonyíték azonban nem feltétlenül azonos meghatározott hatóság vagy szervezet jogszabály, szervezeti szabály által hatáskörébe utalt ügyekben kiállított és a köteleesség- vagy szabályszegés tényét megállapító alakoszerű döntésével. A Kbt. hatályos szabályozása azonban nem zárja ki annak lehetőségét, hogy az ajánlatkérő a megfelelő módon igazolja a kizáró ok hatálya alá tartozást. Ez azt jelenti, hogy minden esetben az adott ügyben egyedileg, a rendelkezésre álló valamennyi adat együttes vizsgálata alapján dönthető el, hogy mi lehet a kizárási ok bizonyításának megfelelő eszköze. Ennélfogva pusztán annak ténye, hogy az érintett szervezetre vonatkozóan nincs bejegyzés a Hatóság nyilvántartásában, még nem teszi jogsértővé a kizárásról hozott ajánlatkérői döntést.

A Döntőbizottság a D.112/30/2018. számú határozatában a tárgyi ügygel összefüggésben továbbá „*megállapította, hogy az ajánlatkérő és az egyéb érdekelt között a vállalkozási szerződés szerződésszerű teljesítése vonatkozásában, mind a szerződésszegés tényét, mind annak súlyos vagy nem súlyos minősítését, a felek által a másik féllel szemben érvényesíteni kívánt polgári jogi igény jogalapját, összecszerűségét, a szerződés megszüntetésének körülményeit – ideértve azt a kérdést is, hogy ki mondta fel jogszerűen a szerződést – illetően jogvita van, a Fővárosi Törvényszék előtt a 17.G.44.273/2016. számon polgári per van folyamatban. A felek között vitás kérdésekben tehát jogerős bírósági ítélet nem áll rendelkezésre, így a Döntőbizottság a Kbt. 63. § (1) bekezdés c) pont szerinti kizárás bizonyítását nem fogadta el pusztán azon ajánlatkérői megállapításra, mely szerint az egyéb érdekelt súlyos szerződésszegést követett el.” [lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.112/30/2018. számú határozatának 75. pontját] A fenti döntőbizottsági határozat is rámutat arra, hogy az ajánlatkérőnek a Kbt. 69. § (2) bekezdésében rögzített bírálati kötelezettségéből eredően alaposan meg kell vizsgálnia a kizáró ok fennállását, és amennyiben az a részéről megállapítást nyer, köteles megindokolni, hogy megítélése szerint miért minősül súlyos szerződésszegésnek a korábbi közbeszerzési szerződés teljesítése során felmerült körülmény.*

9. kérdés

Amennyiben egy építési beruházási tárgyú közbeszerzési eljárásban a benyújtott költségvetésben egy konkrét tétel esetében vagy az anyagdíj vagy a munkadíj 0 Ft-os értékkel szerepel (de a másik beárazásra került, így a tétel összességében nem 0 Ft), minden esetben köteles-e az ajánlatkérő a Kbt. 71. § alapján felvilágosítást kérni? Feltételezve azt, hogy az ajánlatkérő a költségvetés kitöltésére vonatkozóan semmilyen további előírást nem fogalmazott meg a közbeszerzési dokumentumokban.

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint, amennyiben az ajánlatban nem egyértelmű kijelentés, nyilatkozat szerepel (pl. 0 Ft-os értékkel szerepelnek díjak), akkor az ajánlatkérőnek – a Kbt. 71. § (8) bekezdése szerinti hiánypótlási korlátokra figyelemmel – hiánypótlási felhívást vagy felvilágosítás kérését kell kiküldenie.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

Amennyiben ajánlatkérő az építési beruházás tárgyú közbeszerzési eljárás közbeszerzési dokumentumaiban, vagy az árazatlan költségvetés adott sorainál nem jelezte, hogy adott tétel esetén nem szükséges munkadíj vagy anyagköltség árazása, mert az az adott tétel esetén nem értelmezhető, ennek ellenére az ajánlattevők valamelyike mégsem árazott be minden tételt, akkor a Kbt. 71. § (1) bekezdése értelmében az ajánlatkérőnek felvilágosítást, vagy szükség esetén hiánypótlást kell elrendelnie – figyelemmel a Kbt. 71. § (8) bekezdés hiánypótlási korlátra vonatkozó szabályaira – a hiányzó tételek tekintetében.

A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács által a hiánypótlás szabályairól kiadott útmutató (2023. február 20.) felhívja a figyelmet, hogy „Az ajánlatkérőnek 0-ás megajánlás esetén tehát kötelessége hiánypótlást elrendelni, felvilágosítást kérni. Ez alól kivételt képezhet, ha például a 0-ás megajánlások száma, illetve az ahhoz tartozó tétel(ek) jelentősége (pl.: komplett szakág hiánya) alapján egyértelműen megállapítható, hogy az nem valamely egyedileg meghatározható tétel vagy egységár hiányát jelenti, hanem ezeket meghaladó mértékű, az ajánlat egészét érintő általánosabb hiány, melyek hiánypótlás keretében való orvoslása a Kbt. 71. § (8) bekezdésének tilalmába ütközik. Ebben az esetben az ajánlatot – hiánypótlás és/vagy felvilágosítás kibocsátása nélkül – a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja szerint érvénytelennek

kell nyilvánítani. A megadott hiánypótlás, felvilágosítás alapján sem állapítható meg automatikusan az ajánlat érvénytelensége (érvényessége). A hiánypótlás, felvilágosítás „értékelése” során szintén figyelembe kell vennie ajánlatkérőnek például a 0-ás megajánlások számát, illetve az ahhoz tartozó tétel jelentőségét. Ez utóbbiak nagyobb száma, illetve az érintett tétel nagyobb jelentősége szintén afelé mutathat, hogy az ajánlatot – hiánypótlás/felvilágosításkérés kibocsátását követően – a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja szerint érvénytelenné kell nyilvánítani. Amennyiben azonban például jelentéktelen, kisebb súlyú tételt érint a 0-s megajánlás, vagy az ajánlattevő az adott tétel 0-val jelölt „költségét” a munkadíjba vagy anyagköltségbe építette be, akkor mindez önmagában nem eredményez automatikus érvénytelenséget. Ajánlatkérőnek minden esetben az adott beszerzés körülményeire tekintettel kell vizsgálnia a megadott hiánypótlás/felvilágosítás elfogadhatóságát.”

10. kérdés

A pályázat elbírálásáról szóló támogató döntés határozata megérkezett, azonban a támogatói szerződés megkötésére még nem került sor.

Támogatási szerződés hiányában is megindítható-e a közbeszerzési eljárás? A fedezet forrásának így a bírálati döntés kerülne megjelölésre.

Van-e erre pontosan meghatározott rendelkezés, hogy ilyen esetben már a döntés birtokában vagy csak a támogatói szerződés aláírását követően indítható a közbeszerzés? Ha a szerződéskötés megakad, vagy valamiért elhúzódik, visszavonják, akkor fedezetlen lesz a közbeszerzés.

Vannak elő- és utó finanszírozott pályázatok is. Előfinanszírozott pályázat esetében van-e olyan szabályozás, hogy a pénz beérkezését is meg kell várni?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint támogatási szerződés hiányában is megindítható egy közbeszerzési eljárás a Kbt. 53. § (6) bekezdés szerinti feltételes közbeszerzési eljárásként azzal, hogy ez esetben célszerű a támogatás megérkezését a Kbt. 135. § (12) bekezdés szerinti hatályba léptető feltételként feltüntetni a szerződésben.

Nincs olyan kifejezett rendelkezés a Kbt.-ben – előfinanszírozott pályázat esetén sem –, ami alapján a közbeszerzési eljárás megkezdésével meg kell várni a támogatási összeg megérkezését. Abban az esetben

azonban, ha az ajánlatkérő nem feltételes közbeszerzési eljárást indít egy ilyen esetben, tekintettel kell lennie arra, hogy a támogatás késve történő megérkezése nem tekinthető olyan előre nem látható oknak, ami megalapozza a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont szerinti jogalapon történő szerződésmódosítást.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 53. § (6) bekezdése alapján az ajánlatkérőnek lehetősége van feltételes közbeszerzési eljárás megindítására, ha támogatási igényt nyújtott be, vagy fog benyújtani a jövőben. Tehát a fentiek alapján nem csak támogatási szerződés hiányában, hanem még akkor is van lehetőség közbeszerzési eljárás megindítására, ha a támogatásra a pályázat nem került benyújtásra. Ezen feltételes közbeszerzési eljárások eljárást megindító felhívásában jelezni kell a feltételes közbeszerzés tényét és azt, hogy konkrétan mely feltétel bekövetkezése szükséges az adott esetben. A Kbt. 135. § (12) bekezdése alapján lehetőség van arra is, hogy a feltétel (támogatási összeg megérkezése) a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződés hatálybalépésének legyen a feltétele. Így ebben az esetben csak akkor fog hatályba lépni a szerződés, ha a támogatótól a támogatási összeg megérkezett az ajánlatkérőhöz. Ez esetben viszont pontos rendelkezéseket szükséges a szerződésbe tenni arra vonatkozóan, hogy a támogatási összeg beérkezését követően mennyi időn belül és hogy értesíti az ajánlatkérő a nyertes ajánlattevőt és az értesítést követően hány napon belül fog a szerződés hatályba lépni. Továbbá érdemes arra vonatkozó rendelkezéseket is tenni a szerződésbe, hogy bizonyos határidőn túl beérkezett támogatás esetén a szerződés nem fog hatályba lépni, ezzel biztosítva azt, hogy a nyertes ajánlattevőnek nem kell megadott időn túl (pl. 6 hónap) a kapacitásait tovább rendelkezésre tartania.

Arra vonatkozóan nincs kifejezett előírás a Kbt.-ben, hogy csak a támogatási összeg megérkezését követően indítható el a közbeszerzési eljárás, ha az ajánlatkérő nem kíván feltételes közbeszerzést indítani. Azonban arra figyelemmel kell lennie az ajánlatkérőnek, hogy a támogatási szerződés aláírásának időtartama adott esetben elhúzódhat, és ez nem képez olyan előre nem látható okot, ami később a szerződés teljesítési/kifizetési határidejének Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont szerinti módosítását megalapozná. Tehát jogszerűen nem hivatkozhat az ajánlatkérő arra, hogy azért szük-

séges a szerződés módosítása, mert a támogatási összeg nem érkezett meg az előre tervezett időpontig. Továbbá a Közbeszerzési Hatóság felhívja a figyelmet arra, hogy amennyiben nem feltételes közbeszerzési eljárás kerül megindításra és az ajánlatkérő az államháztartás központi vagy önkormányzati alrendszerébe tartozik, akkor az államháztartási szabályokra tekintettel szükséges a fedezet rendelkezésre állása a közbeszerzési eljárás megindításakor. Az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet 45. § (1) bekezdése értelmében a közbeszerzési eljárást megindító hirdetmény, részvételi, ajánlattételi felhívás már kötelezettségvállalásnak tekintendő.

Amennyiben az ajánlatkérő nem feltételes közbeszerzési eljárást indít, akkor a Kbt. 53. § (4) bekezdése

alapján van lehetősége az eljárást eredménytelenné nyilvánítani, ha az ajánlattételi határidő leteltét követően beállott, ellenőrzési körén kívül eső és általa előre nem látható körülmény miatt a szerződés teljesítésére nem lenne képes. Továbbá a Kbt. 131. § (9) bekezdése alapján mentesülhet az ajánlatkérő a szerződés megkötési kötelezettség alól, ha az összegezés megküldését követően beállott, ellenőrzési körén kívül eső és általa előre nem látható körülmény miatt a szerződés megkötésére vagy teljesítésére nem lenne képes. Azonban a fentiekben kifejtettek alapján a támogatási szerződés aláírásának, illetve a támogatási összeg megérkezésének az elhúzódása nem tekinthető előre nem látható oknak.

JOGORVOSLATI AKTUALITÁSOK

Dr. Horváth Éva LL.M., közbeszerzési biztos, Közbeszerzési Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2025.4.2

A Közbeszerzési Értesítő Plusz jelen számában ismertett jogeset a Kbt. 72. §-ában szabályozott indokolkérés eljárással kapcsolatos, és az ajánlattevőnek azon kötelezettségét érinti, hogy meggyőzze az indokolkérési eljárásban az ajánlatkérőt a megajánlott ajánlati ára teljesíthetőségéről.

A Döntőbizottság D.763/20/2024. számú határozata

A jogorvoslati ügygel érintett tárgyak: Az árindokolás akkor objektív, ha abból egyértelműen megállapítható, hogy a szerződés az adott ajánlati áron teljesíthető.

Tényállás

Az ajánlatkérő 2024. július 17. napján a Kbt. Második Része szerinti nyílt közbeszerzési eljárást indított adatbázis környezetek futtatására képes integrált adatbázis- és tárolórendszer szolgáltatás kialakítása szolgáltatás-megrendelés tárgyában.

A felhívás tartalmazta a kötelező tartalmi elemeket, köztük a közbeszerzés mennyiségének ismertetését. A felhívás szerint a szerződés időtartama 60 hónap.

A felhívás Általános információk pontja alatt az ajánlatkérő közölte:

« További információk:

II.2.5) pont (BT-539 mező):

Az opciós mennyiséget alkotó tétel egységára nem lehet eltérő, mint az alapmennyiség azonos tételének egységára. Nettó ajánlati ár összesen (HUF): magában foglalja a nyertes ajánlattevő részletes árajánlata szerinti bérleti díjat, Universal credit díjat, a leszállítás, üzembe helyezés, próbaüzem, migráció, oktatás és jótállás ideje alatt végzett javítások ellátásának ellenértékét is, ideértve a szellemi alkotások (szoftverek) felhasználási jogának ellenértékét is. Az ellenérték tartalmazza a gyártói támogatás/jótállás és karbantartás költségét is. »

Az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumokban mellékelte a részletes ártáblázatot.

Az ajánlatkérő által készített Műszaki leírás rögzítette a megfelelő bővítésekkel kiépített integrált adatbázis- és tároló rendszerekhez telephelyenként meghatározott komponenseket és mennyiségeket, továbbá a specifikációnak megfelelő egy lehetséges konfigurációt.

A közbeszerzési dokumentumok részét képezte a szerződéstervezet.

Az ajánlatkérő kiegészítő tájékoztatásában az alábbiak is szerepeltek:

„Kérjük Tisztelt Ajánlatkérő tájékoztatását, hogy jól értelmezzük-e, hogy a 2. évi HW bérlés és a 2. évi Creditok számlázása előre történik, nem pedig a 2. év letelét követően.”

Válasz: Igen, minden évben előre történik az aktuális évi szolgáltatási díj kifizetése, beleértve a szolgáltatás hardver részét és universal credit részét az „Opcionálisan lehívható universal credit” kivételével.”

Az ajánlattételi felhívásban előírt határidőig négy ajánlat került benyújtásra, köztük a kérelmező ajánlata.

Az ajánlatkérő a Kbt. 72. §-a alkalmazásával az aránytalanul alacsonynak ítélt ajánlati ár tekintetében indokolás benyújtására hívta fel a kérelmezőt is az alábbiak szerint:

„Az indokolásnak objektív alapúnak, érdemi, az ajánlati árképzésre vonatkozó tartalmúnak kell lennie, és elégséges információt kell adnia az Ajánlatkérő részére ahhoz, hogy objektívan meg tudja ítélni az ajánlat meg-alapozottságát, gazdasági ésszerűséggel való össze-egyeztethetőségét. Kérjük tehát költségnemenkénti bontással, a számítás módszertanával együtt bemutatni az ajánlati ár meghatározását, különös tekintettel a személyi jellegű ráfordításokra, valamint járulékaikra, a közvetlen és közvetett költségekre, és az egyéb költségekre, továbbá költségnemenkénti bontással az

ajánlatuk vonatkozásában lényegi költségnek tekintett tevékenység költség-összetételét. Kérjük indoklásában térjen ki az alábbi költségekre:

- ajánlattevőt milyen személyi jellegű ráfordítások terhelik (pl: a szerződés teljesítése során igénybe venni kívánt szakemberek/alvállalkozók munkadíjai), és milyen mentességek illetik meg; [...]
- kérjük tájékoztatásukat a munkaadót terhelő foglalkoztatói járulékok vonatkozásában: (szociális hozzájárulási adó), kérjük tájékoztatásukat abban az esetben is, amennyiben ajánlattevőt a munkaadót terhelő járulékok közül csak a szociális hozzájárulási adó terheli; [...]
- adott esetben egyéb szolgáltatások költsége (minőségbiztosítás, környezetvédelem)
- kérjük tájékoztatásukat, hogy van-e Önöknél kollektív szerződés, tartalmaz-e béren felüli – a munkavállalóknak kötelezően biztosítandó – juttatásokat, ha igen melyek ezek, kérjük bemutatni, hogy ezekre az ajánlati ár fedezetet nyújt;
- a nyereséget tartalmazhatja az ajánlati ár, vagy a ráosztott közvetett költség, de külön is feltüntethető.

Az indoklásban benyújtásra kerülő (kalkulációs) számításnak zárt logikai egységet kell képezniük, az alapadatokból az ajánlati árat egyértelműen – ellenőrizhetően – levezetve kell bemutatniuk, belső ellentmondást nem tartalmazhatnak. Az Ajánlattevő kötelessége az ajánlati ára megalapozottságára vonatkozó minden tény, adatot, kalkulációt Ajánlatkérő rendelkezésére bocsátani ahhoz, hogy megfelelő mérlegelés eredményeként az Ajánlatkérő döntést hozhasson az ajánlati ár megalapozottságáról. Kérjük az Ajánlattevőket, vegyék figyelembe, hogy az ajánlatkérő csak a Kbt. 72. §-ának megfelelő indokolást fogadhat el! [A Közbeszerzési Döntőbizottság gyakorlatának megfelelően az ajánlattevőknek konkrétumokat, tényeket és adatokat kell közölnie indoklásában, nem megfelelő a szubjektív tartalmú nyilatkozatok megtétele (pl. piacszerzési, piacra jutási cél, tőkeerős, biztos háttérű cég stb.). Az ajánlattevő adott esetben nyújthat indokolást pl. pénzügyi kimutatásokkal, részletes költségkalkulációval, szándéknyilatkozatokkal, már teljesített referenciamunkák ismertetésével, a beszerzési árak igazolásával vagy más, az ellenértékre vonatkozó irattal stb.]

Amennyiben az ajánlattevő egyáltalán nem nyújt be indokolást, úgy ajánlata érvénytelennek minősül. Az ajánlatkérő az indokolás elfogadhatóságának megítéléséhez – ha az elfogadhatóság kétséges – további kiegészítő indokolást kérhet az ajánlattevőtől, a többi ajánlattevő egyidejű értesítése mellett. Amennyiben az ajánlati ár megalapozottságáról szóló döntés meghozatalához az szükséges, az ajánlatkérő összehasonlítás céljából a többi ajánlattevőtől is kérhet be meghatározott ajánlati elemeket megalapozó adatokat.”

A kérelmező benyújtotta az indokolását.

Az ajánlatkérő a Kbt. 72. § (3) bekezdése alapján kiegészítő indokolás benyújtására hívta fel az ajánlattevőket, köztük a kérelmezőt, az alábbiak szerint:

„1. Az Indoklásában a személyi jellegű ráfordítások kalkulációja során nem mutatta be a figyelembe vett munkaerő alkalmazása során felmerülő „holt” költségeket, azokat a járulékos költségeket, amelyek a munkavállalói állomány szabadsága, betegszabadsága, munkaközi kötelező pihenőideje, valamint a kötelező képzések / továbbképzések/munkacélú távollétei alatt merültek fel, mint helyettesítési / pótlási költségek. Kérjük, hogy szíveskedjék bemutatni, hogy hogyan számolt ezekkel az indoklásában. [...]

4. Az Indoklásában tett nyilatkozata szerint árfolyamváltozásból eredő költséggel nem számolt a teljesítés során. Kérjük tájékoztatását, hogy az 5 éves időtartam alatt miért nem tartja indokoltnak az árfolyamkülönbözetre történő tartalékképzést az alvállalkozói/disztribútori teljesítések vonatkozásában.

5. Az Indoklásában tett nyilatkozata szerint finanszírozási költséggel nem kalkulál a teljesítés során. Kérjük annak bemutatását, hogy ennek hiányában hogyan kívánja biztosítani a költségek felmerülése és azok Ajánlatkérő általi megtérítése közti időintervallumra eső finanszírozási költségeit. Kérjük annak bemutatását is, hogy az Indoklás mely tételei tartalmazzák a szerződés üzleti kockázataira történő fedezetképzést.”

A kérelmező benyújtotta a kiegészítő indokolását.

Az ajánlatkérő a közbenső döntésével a kérelmező ajánlatát érvénytelenné nyilvánította, az alábbi indokokkal:

1.) Improduktív (nonproduktív, vagy „holt”) személyi jellegű költségek

Ajánlattevő kiegészítő árindokolásában tett nyilatkozata szerint „Társaságunk valamennyi munkaerőtípus tekintetében a feladatok elvégzéséhez szükséges óraszámok alapján kalkulálta

a bér és egyéb költséget”. A nyilatkozat további szövege szerint „(a munkaórák tekintetében) ... a szerződés teljesítéséhez szükséges mérték került kalkulálásra, amely mentes a „holt” időszakoktól”. Fentiek alapján megállapítható, hogy az Ajánlattevő költségkalkulációja során egyértelműen nem számolt a teljesítés improduktív költségeivel, és nem ismerte el azok felmerülését. A munkaidő struktúrája a szakirodalom szerint a munkában töltött idő szerkezete, mely arról tájékoztat, hogy a dolgozó munkaidejének mekkora hányadát fordítja produktív tevékenységre és milyen arányú az improduktív idő (veszteségidő). Az improduktív költségek olyan költségek, amelyek a termelés folyamatában az improduktív időre eső, nem-termelő tevékenységgel kapcsolatban merülnek fel. Az improduktív költség nem értékalkotó (azaz jelen szerződés tekintetében nem kiszámlázható!), de költségtényezőként beépül a szolgáltatás árába. A közvetlen személyi jellegű ráfordítások tekintetében például ilyen improduktív időnek minősül:

- Szabadságok miatt kieső munkaidő;
- Betegszabadságok miatt kieső munkaidő;
- Egyéb távollét - kötelező képzés, továbbképzés, munkaadó által előírt kötelező távollét, üzemszervezési vizsgálat, egyéb munkakörrel össze nem függő kötelezettség miatti fizetett munkanap;
- Szervezetlenségi szorzó;
- Egyéb engedélyezett és fizetett távollét.

Az Ajánlattevő azon indokolása, mely szerint az óraalapú elszámolás miatt ezek a költségek nem merülnek fel, nem állja meg a helyét, a következők miatt. Az Ajánlattevő az üzleti partnerei (így az Ajánlatkérő) felé kizárólag a teljes egészében munkával töltött munkaórák kiszámlázására jogosult, míg a saját munkavállalói felé valamennyi (havi szinten mind a 168 munkaórát) ki kell fizetnie. Mivel a teljes egészében munkával töltött órák száma soha nem érheti el a 168 órát (még tökéletes foglalkoztatottság és a betegszabadság kizárása esetén is minimum a szabadság időarányos része – kb. 10% – lejön belőle), így a munkaidő egy része semmiképpen sem számlázható. Ezen

ki nem számlázható munkabér az adott teljesítés improduktív költsége, amelyet valamely mutató (jellemzően a kiszámlázható munkaórák száma) alapján köteles az önköltség kalkuláció során figyelembe venni. Mivel Ajánlattevő a benyújtott bizonylatok alapján nem a munkavállalók átlagos bérköltségeiből, hanem azok bérkartonja alapján számolt bruttó béréből kiindulva kalkulálta a személyi jellegű ráfordításait, így egyértelmű, hogy fenti költségekkel nem számolt! Bár az informatikai ágazatban nem került ilyen kihirdetésre, de a minimális építőipari rezsióradíj 2023. évi mértékéről szóló 18/2023. (X. 5.) ÉKM rendelet 1. sz. mellékletében meghatározásra került egy, az improduktív órák minimális mértékére vonatkozó százalékbán meghatározott kötelező érték, az ún. „Produktivitási érték”, amelynek a ledolgozott napok alapján előírt minimális mértéke 87,40%. Amennyiben az Ajánlattevő ettől eltérő mértékű improduktív költséget kívánt volna (megfelelő alátámasztással) érvényesíteni a szakágazati specialitások alapján, úgy az Ajánlatkérő részére elfogadható lett volna, de ezen költség teljes figyelmen kívül hagyása, és 0 Ft értéken történő figyelembe vétele a jogszabálynak is, illetve a közgazdasági törvényszerűségeknak is ellentmond.

2.) Árfolyamváltozás fedezete

Ajánlattevő az árfolyamváltozás tekintetében sem az alap árindokolásban, sem a kiegészítő árindokolásban nem tartotta indokoltnak az árfolyamváltozásra történő tartalékképzést. Ennek alátámasztására megküldte a disztribútor árajánlatát, valamint annak szerződéses feltételeinek hivatalos (elektronikus) elérhetőségét: <https://eu.tdsynnex.com/terms-and-conditions>

A hivatkozott oldalról letölthető általános szerződéses feltételek azonban teljes egészében ellentmondanak az árindokolásában, illetve kiegészítő árindokolásában foglaltaknak. Az „Általános Szerződéses Feltételek” hivatkozott oldalra feltöltött (magyar nyelven is elérhető) előírása szerint:

6.10 A jelen ismertetés szerint TD gazdasági szereplő fenntartja a jogot az ár megfelelő növelésére, ha a költségnövekedés a Megállapodás megkötése után következik be, különösen a Beszállítók vagy más szállítók áremelése vagy árfolyam ingadozás miatt. A Vevő kérésére a jelen ismertetés szerint TD gazdasági szereplő ismerteti az árkiigazítás okait.

Fentiek alapján – különös tekintettel a projekt 5 éves időtartamára – a projekt rendkívül magas valószínű-

séggel tartalmaz mind az árfolyamkockázatra, mind pedig az üzleti kockázatra vonatkozó veszélyeket, amelyre a projektben egyetlen forint sem került elkülönítésre. Figyelemmel arra, hogy a forint az elmúlt 5 évben a valuták tekintetében közel 35% (EUR) és 56% (USD) mértékben hajtott végre árfolyamkorrekciókat, illetve még az egy napon belüli árfolyammozgás is meghaladja a projektre tervezett teljes nyereséget (!), az árfolyamváltozás figyelmen kívül hagyása egy 2,6 milliárd forintos alvállalkozói teljesítés esetén súlyos alultervezése a kockázatoknak.

3.) Finanszírozási költségek

Ajánlattevő nyilatkozata alapján „nem merül fel finanszírozási költség Ajánlattevő részéről, hiszen a díjak előre kifizetésre kerülnek”. Az Ajánlatkérővel kötendő szerződés alapján azonban az Ajánlatkérő részére rendelkezésre álló fizetési határidő 30 nap, ezzel szemben az Ajánlattevőre vonatkozó (fentiekben hivatkozott oldalon feltüntetett) általános szerződési feltételek alapján: „... 6.4 Eltérő megállapodás hiányában a számlák azonnal esedékesek és a kézhezvételt követően azonnal fizetendők.”

Ez ellentmond azon Ajánlattevői nyilatkozatnak, mely szerint nem keletkezik finanszírozási időkülönbség a szolgáltatás árának Ajánlatkérő általi megfizetése (30 nap), illetve a disztribútor felé történő esedékessége (1-3 nap) között. Mivel Ajánlattevő a 2. és 3. pontban részletezett nyilatkozatai, és a disztribútor azoknak ellentmondó Általános Szerződési feltételei közötti ellentmondást megnyugtató módon nem magyarázta meg és támasztotta alá, és nem mutatott be olyan okmányt, amely igazolná a disztribútortól kapott, általa hivatkozott engedményeit, így az Ajánlatkérő nem tekintheti igazoltnak ezen feltételek tényleges rendelkezésre állását. A Közbeszerzési Hatóság 2024.09.12-én kiadott, az árándokolásra vonatkozó útmutatója szerint „Az ajánlatkérői vizsgálat során minden esetben figyelemmel kell lenni az arányosság elvére”; amelynek fényében megvizsgálásra kerültek, hogy ezek a hiányosságok milyen mértékben hatnak az Árajánlat teljesíthetőségére.

Az Ajánlatkérő megállapította, hogy:

- az alap Árándokolás szerint a projektre Ajánlattevő által tervezett nyereség mértéke olyan rendkívül alacsony, hogy annak 1 évre százalékban arányo-

sított összege (nyereség / ajánlat teljes összege / 5 év) összeegyeztethetetlen a reális gazdasági működéssel;

- a nem kalkulált árfolyamkülönbséget, az üzleti kockázat és a finanszírozási költségek a tervezett nyereséget egyenként is túllépik, de összességében annak sokszorosát is kitehetik, így a projekt rentábilis megvalósíthatósága nem bizonyított;
- az Ajánlattevő nyilatkozatai és a disztribútor által rendelkezésre bocsátott okmányok ellentmondanak egymásnak, és Ajánlattevő nem tudta alátámasztani nyilatkozatainak valóságát (az általa kapott kedvezményeket) hitelt érdemlően; valamint
- az személyi jellegű ráfordítások tekintetében hibásan kalkulálta (illetve figyelmen kívül hagyta) az improduktív költségeket, ezáltal megkérdőjelezhetővé tette az önköltségszámítás többi adatának megfelelőségét is.

Fentiek alapján az ajánlatkérő – az Ajánlat teljesíthetőségének alátámasztásának hiánya miatt – az Ajánlat elutasítása mellett döntött, így ajánlattevő ajánlata a Kbt. 73. § (2) bekezdése alapján érvénytelen.

A kérelmező előzetes vitarendezést kezdeményezett, melyet az ajánlatkérő elutasított.

A jogorvoslati kérelem

A kérelmező a jogorvoslati kérelmében egy kérelmi elemet terjesztett elő, álláspontja szerint az ajánlatkérő jogsértő módon nyilvánította érvénytelenné az ajánlatát.

Az ajánlatkérő észrevétele

Kérte a jogorvoslati kérelem elutasítását, alaptalanság miatt.

A Döntőbizottság döntése és annak indokai

A Döntőbizottság a jogorvoslati kérelmet elutasította.

A határozat indokolása a következőket rögzítette:

A Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő a tárgyi uniós értékhatárt meghaladó értékű nyílt közbeszerzési eljárás ajánlattételi felhívását 2024. július 17-én küldte meg közzététel céljából, a Döntőbizottság tehát a

Kbt. e napon hatályos előírásai alapján hozta meg döntését.

A jogorvoslati kérelem egy kérelmi elemet tartalmazott, amely az ajánlatkérő által alkalmazott érvénytelenségi indokokat kifogásolta.

A jogorvoslati kérelem tárgyát a kérelmező ajánlatának érvénytelenné nyilvánítása képezi, és a fennálló joggyakorlat alapján ilyen esetben a Döntőbizottság az érvénytelenség megállapításához vezető folyamatot vizsgálja meg, amelynek során mindenekelőtt az ajánlatkérő érvénytelenségi indoklásából indul ki. A Döntőbizottság egyetértett az ajánlatkérővel abban, hogy az ajánlattevőnek a Kbt. 72. §-a szerinti, ajánlati árát érintő indokolása körében kizárólag az indokolás, kiegészítő indokolás során előterjesztett dokumentumok figyelembe vételére van lehetőség, az előzetes vitarendezési és esetleges jogorvoslati kérelemben benyújtott dokumentumok az ajánlati ár alátámasztottsága tekintetében nem értékelhetők. Mindezt alátámasztja egyébként az Irányelv 69. Cikk (1) és (3) bekezdése is, amely kiemeli, hogy az ajánlatkérőnek az ajánlattevővel folytatott „konzultáció” során kell ellenőriznie az ár vagy költség tekintetében megadott információkat, továbbá a Kbt. 72. § (1) – (3) bekezdései is, amelyek szerint az ajánlatkérőnek az ajánlattevő által benyújtott indokolások alapján kell meggyőződnie a szerződés adott ajánlati áron történő teljesíthetőségéről. A Döntőbizottság szerint ezért a későbbiekben, az érvénytelenségi döntést követően, más célra szolgáló eljárásokban, így az előzetes vitarendezési vagy a jogorvoslati eljárásban benyújtott dokumentumok nem vehetők figyelembe abból a szempontból, hogy az ajánlatkérő jogszerű döntést hozott-e. Mindezen megállapítást egyébként alátámasztja a Fővárosi Törvényszék 106.K.704.340/2023/18. számú jogerős ítélete is, amelyben a bíróság is kimondta, hogy „az összegezésben megjelenített indokok jogszerűsége az összegezésben megjelölt indokok vizsgálata alapján” vizsgálható felül, ezért az ügyfelek jogorvoslati eljárásban benyújtott észrevételei nem értékelhetők.

A kérelmező ajánlatának érvénytelenné nyilvánítására az ajánlatkérő közbenső döntése szerint a Kbt. 73. § (2) bekezdése alkalmazásával azért került sor, mert az ellenszolgáltatás az ajánlatkérő szerint három különálló okból aránytalanul alacsonynak minősült. A Döntőbizottság rögzítette, hogy az ajánlatkérő a kérelmezőtől egy esetben kért indokolást, egy másik esetben pedig kiegészítő indokolást. Az egyes érvénytelenségi indoko-

kat illetően a Döntőbizottság az alábbiakra volt figyelemmel.

Az első érvénytelenségi ok szerint a kérelmező nem számolt a nem produktív vagy „holt” személyi jellegű költségekkel az ajánlati ára képzésekor. Az ajánlatkérő az érvénytelenséget arra alapította, hogy a kérelmező nem egy átlagos, a teljesítéshez kapcsolódó bérköltséggel számolt, hanem a munkavállalók bérkartonja szerinti bruttó bérekkel, amelyek őt akkor is terhelik, ha a munkavállaló valamely ok miatt nem dolgozik, ugyanakkor a megrendelő felé történő kiszámlázásra ezek tekintetében nincs lehetőség. A kérelmező szerint egyrészt ez a hiányosság nem kérhető számon rajta, mert az indokoláskérésben sem szerepelt, másrészt hivatkozott döntőbizottsági határozatra, amelyből következően az indokolása elfogadható, továbbá nyilatkozott, hogy ajánlatába kizárólag a produktív munkaórák kerültek figyelembe vételre.

A kérelmező észrevételeivel összefüggésben a Döntőbizottság rögzítette, hogy az ajánlatkérő indokolást kért a kérelmezőtől, amelyben kérte a „személyi jellegű ráfordítások” és a „munkaadót terhelő foglalkoztatói járulékok” ismertetését. A kérelmező az indokolásában külön bontotta az adminisztratori, igazgatási/projektvezetői és a mérnök-szakmai bérköltségeket és közterheket, nyilatkozott, hogy 1-1 fő adminisztrátorral, illetve igazgatási/projektvezető szakemberrel, valamint két fő mérnökkel számol, utóbbi tekintetében megjegyezte, hogy a „gyártói szolgáltatás” jelentős mértékű, ezért e körben a gyártó által alkalmazott mérnökök is bevonásra kerülnek. A kérelmező a szakembereknél a bérköltségeket évekre és a teljes szerződéses futamidőre is lebontotta. Az ajánlatkérő mindezeket követően a kiegészítő indokoláskérés 1. pontjában kifejezetten kérte a „holt” költségek ismertetését, vagyis azokat a „járulékos költségeket, amelyek a munkavállalói állomány” kiesése idejére merülnek fel, „mint helyettesítési/pótlási költségek”. A kérelmező kiegészítő indokolásában kifejtette, hogy a „feladatok elvégzéséhez szükséges óraszámok alapján kalkulálta a bér és egyéb költségeket”, illetve, hogy mely okok miatt nincs szükség a munkával nem töltött idő figyelembe vételére.

A Döntőbizottság a fentiek alapján megállapította, hogy az érvénytelenség alapjául szolgáló azon körülmény, hogy az ajánlatkérő szerint az ajánlati ár azért is aránytalanul alacsony, mert nem tartalmazza az ún. improduktív költségeket, a kiegészítő indokoláskérésben megfogalmazódott, így ebben a tekintetben a kérelmező

abban a helyzetben volt, hogy indokolását, álláspontját a kiegészítő indokolásnyújtás során előterjessze, ezt a kérelmező meg is tette. A Döntőbizottság egyetértett a kérelmezővel abban, hogy a jelen ügyre irányadó a Döntőbizottság D.52/15/2023. számú határozatában kifejtett álláspont. Áttekintve a közbeszerzési dokumentumokat, megállapítható, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzés leírásában nem írta elő, hogy bizonyos feladatokat kizárólag egy meghatározott személy végezhessen, más nem.

A Döntőbizottság nem osztotta az ajánlatkérő azon álláspontját sem, hogy a „holt” költségekkel összefüggésben azért lehet helye az érvénytelenné nyilvánításnak, mert ezek feltüntetése hiányában az ajánlati ár képzése során automatikusan nem kerültek betartásra a munkajogi előírások. Az ajánlatkérő olyan konkrét, a jelen ügyre alkalmazandó munkajogi normát, amelyet a kérelmező az ajánlati ára képzésével – a „holt” idők figyelmen kívül hagyásával – megsértett, nem jelölt meg az érvénytelenségi indokolásában. Másrészt azt a jelen ügyben semmi nem zárja ki, hogy amennyiben a figyelembe vett munkavállaló átmenetileg kiesik a munkavégzésből, őt a kérelmező egy másik munkavállalójával helyettesítse. Az ajánlatkérő érvrendszerének elfogadása esetén az ajánlattevők terhére lehetne akár róni azt is, hogy nem számoltak a munkavállalók távozásával és a pozíció betöltésének költségeivel (pl. azzal, hogy az új munkatárs magasabb béren kerül foglalkoztatásra), amely nyilvánvalóan az indokoláskérés jogalkotói céljával ellentétes, ellenőrizhetetlen és visszaélésekre lehetőséget adó következményekhez vezetne.

A Döntőbizottság szerint tehát a kérelmező ajánlatának az „improduktív” vagy „holt” költségekkel összefüggő érvénytelenné nyilvánítására a Kbt. 73. § (2) bekezdésére tekintettel a Kbt. 69. § (2) bekezdésébe ütköző módon került sor.

A második érvénytelenségi ok szerint a kérelmező nem számolt az árfolyamváltozással árajánlata során. A Döntőbizottság egyetértett a kérelmező azon álláspontjával, hogy mivel az ajánlatkérő az érvénytelenséget ebben a körben kizárólag arra alapította, hogy szerinte a jelen ismertetés szerint TD gazdasági szereplő árajánlatából és általános szerződéses feltételeiből, valamint összességében az indokolásokból nem következett, hogy az árajánlat mentes az árfolyamváltozásból eredő kockázatoktól, a jogorvoslati eljárásban is kizárólag ezen indok felülvizsgálata lehetséges.

Az ajánlatkérő indokolást kért a kérelmezőtől, amelyben kérte az „egyéb szolgáltatások költségei” ismertetését is. A kérelmező indokolásában nyilatkozott, hogy „árfolyam kockázattal összefüggő költség” nem merül fel esetében. Az ajánlatkérő mindezeket követően a kiegészítő indokoláskérés 4. pontjában kifejezetten kérte a kérelmező tájékoztatását, hogy „miért nem tartja indokoltnak az árfolyamkülönbözetre történő tartalékképzést az alvállalkozói/disztribútori teljesítések vonatkozásában”, a kérelmező tehát abban a helyzetben volt, hogy indokolását, álláspontját a kiegészítő indokolásnyújtás során előterjessze, és ezt meg is tette. A Döntőbizottság nem osztotta a kérelmező azon álláspontját, amely arra vonatkozott, hogy az ajánlatkérő az ajánlati ár alátámasztottságára vonatkozó aggályait nem kommunikálta előzetesen vele, ezért az ajánlat érvénytelenné nyilvánítása jogsértő. A vonatkozó joggyakorlat szerint – amelyet egyébként a kérelmező ismertetett is a jogorvoslati eljárás során a D.418/19/2022. számú döntőbizottsági határozatra hivatkozással – amennyiben a kérelmező lehetőséget kapott arra, hogy ajánlati árát megindokolja, és az ajánlatkérőtől érthető és részletes tájékoztatást kapott arról, hogy mely körülmények tekintetében szükséges indokolást, illetve kiegészítő indokolást adnia, az ajánlat érvénytelenné nyilvánításának jogellenes volta nem állapítható meg. A Döntőbizottság így kizárólag abban a kérdésben foglalhatott állást, hogy az ajánlatkérő egyértelműen megfogalmazott kiegészítő indokoláskérésére adott kérelmezői válasz mennyiben tekinthető objektívnek. A Döntőbizottság rögzítette, hogy a Kbt. 72. § (3) bekezdésének második mondata szerint az ajánlattevő kötelessége az ajánlati ára megalapozottságára vonatkozó minden tényt, adatot, kalkulációt az ajánlatkérő rendelkezésére bocsátani ahhoz, hogy megfelelő mérlegelés eredményeként az ajánlatkérő döntést hozhasson az ajánlati ár megalapozottságáról. Ezen adatcsoportba legfőképpen azon adatok és a rájuk vonatkozó indokolások tartoznak, amelyek az ajánlatkérő meggyőződési kötelezettségének a teljesítéséhez szükségesek, azaz az indokoláskérésben felsorolt adatok, a Kbt. 72. § (2) bekezdése pedig az indokolás objektív jellegét emeli ki. Az indokolás akkor objektív, ha abból egyértelműen megállapítható, hogy a szerződés az adott ajánlati áron teljesíthető. Jelen esetben az ajánlatkérő azon kiegészítő indokoláskérésére, amely arra vonatkozik, hogy mely okból nem merül fel árfolyamkockázat a teljesítés során, akkor ad a kérelmező objektív indokolást, ha alátámasztja a teljesítés árfolyamkockázattól való mentességét.

gét. A Döntőbizottság a kérelmező kiegészítő indokolását mindezek előre bocsátását követően az alábbiak szerint vizsgálta meg.

Hangsúlyos, hogy a kérelmező indokolásában úgy nyilatkozott, hogy árfolyamkockázat esetében nem merül fel és indokolása mellékleteként csatolta a forintban adott árajánlatát, amelyben szerepelt, hogy „lejárati dátuma: 2024.10.16.”, valamint maga az árajánlat egy internetes elérhetőséget is tartalmazott, amelyen keresztül az ajánlatot adó cég általános szerződéses feltételei (a továbbiakban: ÁSZF) voltak elérhetők. A Döntőbizottság álláspontja szerint a kérelmező indokolása nem felelt meg a Kbt. 72. § (2) bekezdése szerinti objektivitás követelményének, tekintettel arra, hogy az ajánlati ár alátámasztása céljából olyan dokumentumot csatolt, amely nemhogy a teljesítésig, de a közbeszerzési szerződés megkötéséig sem volt érvényes. Másrészt azért sem volt alkalmas az ajánlati ár alátámasztására, mert függetlenül attól, hogy a jelen ismertetés szerint TD gazdasági szereplő forintban adta az árajánlatát, az árajánlat olyan dokumentumra – az ÁSZF-re – hivatkozott, amelynek 6.10. pontja kifejezetten lehetővé teszi a szállító áremelését pl. árfolyamváltozás miatt. A Döntőbizottság álláspontja szerint ezt követően a kérelmező kiegészítő indokolásában sem adott a Kbt. 72. § (2) bekezdésének megfelelő, objektív választ azzal összefüggésben, hogy mely okból nem tartja indokoltnak árfolyamkockázattal kapcsolatos tartalék képzését. A kiegészítő indokolás kizárólag a kérelmező arra vonatkozó nyilatkozatát tartalmazta, hogy ajánlati árai forintban értendők és öt évre vonatkoznak.

A Döntőbizottság egyetértett az ajánlatkérővel abban, hogy a kérelmező ajánlati ára az árfolyamkockázattal összefüggésben nem került objektív módon alátámasztásra. A Döntőbizottság figyelembe vette azon joggyakorlatot, amely szerint az ajánlati árakat az ajánlatadás pillanatában fennálló, ajánlattevő rendelkezésére álló ajánlati árakon kell kalkulálni, a jelen ügyben azonban a kérelmező állításával ellentétben nem ez okozott érvénytelenséget. A kérelmező a jelen közbeszerzés során a joggyakorlatnak megfelelően, az általa az ajánlattételkor ismert ajánlati árakon képezte ajánlati árát. Az indokolás során azonban azt nem tudta alátámasztani, hogy a jelen ismertetés szerint TD gazdasági szereplő által, összesen 2.627.895.725,53.-Ft értékben adott árajánlat esetében az öt éves szerződéses időszakban nem történik áremelkedés, sőt az általa csatolt iratok az ajánlatkérő állításával egyezően kifejezetten az

ellenkezőket – az árfolyamváltozásból eredő költségváltozás lehetőségét – igazolták.

Fentiekre tekintettel a Döntőbizottság álláspontja szerint a kérelmező ajánlata a Kbt. 72. § (3) bekezdés utolsó mondata alapján érvénytelennek minősül. A Döntőbizottság megvizsgálta a kérelmező előzetes vitarendezési kérelme mellékleteként csatolt dokumentumot, amellyel kapcsolatosan rögzíti, hogy az Irányelv fentiekben hivatkozott előírása, valamint a Kbt. 72. § (3) bekezdés második mondata szerint az ajánlattevőnek az ajánlatkérői konzultáció, az indokolása, kiegészítő indokolása során kell valamennyi olyan dokumentumot az ajánlatkérő rendelkezésére bocsátani, amely alátámasztja, hogy a szerződés az adott áron teljesíthető. Az ajánlatkérő kizárólag az indokolásokat köteles ebből a szempontból vizsgálni, az előzetes vitarendezési eljárás során pedig kizárólag az érvénytelenségi döntés jogszerűsége vizsgálható felül, további, a Kbt. 72. §-a körébe tartozó indokolás előterjesztésének nincs helye.

A harmadik érvénytelenségi ok szerint a kérelmező által csatolt iratok nem támasztják alá, hogy a szerződés teljesítése során nem merül fel a kérelmező részéről finanszírozási nehézség, illetve költség. A Döntőbizottság ehelyütt is figyelemmel volt arra, hogy az érvénytelenségi indokolás kizárólag a jelen ismertetés szerint TD gazdasági szereplő árajánlatával összefüggésben tartalmaz megállapításokat, így mivel az ajánlatkérő az érvénytelenséget ebben a körben kizárólag arra alapította, hogy szerinte a jelen ismertetés szerint TD gazdasági szereplő árajánlatából és általános szerződéses feltételeiből, valamint összességében az indokolásokból nem következett, hogy az árajánlat mentes a finanszírozási költségektől, a jogorvoslati eljárásban is kizárólag ezen indok felülvizsgálata lehetséges.

A Döntőbizottság rögzítette, hogy az ajánlatkérő indokolást kért a kérelmezőtől, amelyben kérte az „egyéb szolgáltatások költségei” ismertetését is. A kérelmező indokolásában nyilatkozott, hogy „finanszírozási [...] költség” nem merül fel esetében. Az ajánlatkérő mindezeket követően kiegészítő indokoláskérésében kérte a kérelmező tájékoztatását arról, hogy „hogyan kívánja biztosítani a költségek felmerülése és azok Ajánlatkérő általi megtérítése közti időintervallumra eső finanszírozási költségeit”, valamint, hogy „az Indokolás mely tételei tartalmazzák a szerződés üzleti kockázataira történő fedezetképzést”. A Döntőbizottság a jelen, érvénytelenségi döntés alapjául szolgáló körülménnyel összefüggésben is megállapította, hogy a kérelmező

abban a helyzetben volt, hogy indokolását, álláspontját a kiegészítő indokolásnyújtás során előterjessze, és ezt meg is tette. A Döntőbizottság hivatkozott ehelyütt is a Kbt. 72. § (3) bekezdésének második mondatában rögzített ajánlattevői kötelezettségekre, valamint arra, hogy az indokolásoknak objektívnak kell lennie, vagyis a jelen esetben – mivel a kiegészítő indokoláskérés tartalmát nem vitatta – azt kellett alátámasztania a kérelmezőnek, hogy finanszírozási költsége nem merül fel a jelen ismertetés szerint TD gazdasági szereplő szolgáltatásait illetően. A Döntőbizottság a kérelmező kiegészítő indokolását mindezek előre bocsátását követően az alábbiak szerint vizsgálta meg.

Hangsúlyos, hogy a kérelmező indokolásában úgy nyilatkozott, hogy finanszírozási költség esetében nem merül fel. Indokolása mellékleteként csatolta a jelen ismertetés szerint TD gazdasági szereplő árajánlatát, amelyben szerepelt, hogy „az ajánlatban részletezett tételeket öt egyenlő részletben számlázzuk, minden évben előre, kivéve a 8. sorban szereplő installation szerviz tételt, amely az első évben kerül számlázásra”. Az ajánlat azt is tartalmazta, hogy a „fizetési feltétel: 45 napon belül”, valamint az ajánlatban elérhetővé tett ÁSZF 6.4. pontjából valóban az következett, hogy a jelen ismertetés szerint TD gazdasági szereplő számlái „azonnal esedékesek és a kézhezvételt követően azonnal fizetendők”. A Döntőbizottság álláspontja szerint a kérelmező indokolásával összefüggésben a Kbt. 72. § (3) bekezdés első mondata alapján joggal merültek fel az ajánlatkérőnek a kiegészítő indokoláskérésben kifejtett kétségei, arra is figyelemmel, hogy a jelen ismertetés szerint TD gazdasági szereplő árajánlata összességében 2.627.895.725,83.-Ft ellenértékben került csatolásra. A Döntőbizottság ezt követően megállapította, hogy a kérelmező kiegészítő indokolásában sem adott a Kbt. 72. § (2) bekezdésének megfelelő, objektív választ azzal összefüggésben, hogy mely okból nem merülnek fel finanszírozási költségei. A kérelmező először arra hivatkozott, hogy „minden évben előre történik az éves szolgáltatási díj kifizetése”. Majd az opcionális Universal Credit tekintetében nyilatkozott, hogy „valamennyi szolgáltatás [...] tekintetében [...] a gyártó [...] képviselte utólag állítja ki a számláját és az [...] ajánlatkérő utólag fizeti annak ellenértékét”, végül kérte figyelembe venni az indokolásában megjelölt 6.000.000.-Ft tartalékeretet.

A Döntőbizottság rögzítette, hogy az ajánlat érvénytelenne nyilvánításának alapját képező a jelen ismertetés

szerint TD gazdasági szereplő által teljesített rendszer esetében az indokolás során csatolt iratok alapján nem látta alátámasztottnak, hogy a TD gazdasági szereplő a szerződés teljesítése során el kíván térni az ÁSZF ajánlatkérő által hivatkozott 6.4. pontjában foglaltaktól.

Az indokolás során csatolt ajánlat 2024. október 16-áig volt érvényes és a kérelmező a kiegészítő indokolása során egyéb, az ÁSZF-től eltérő megállapodást nem bocsátott rendelkezésre, így az ajánlatkérő alappal indult ki abból, hogy a kérelmezőnek a disztribútor részére az évente előre kibocsátott számlák ellenértékét a megérkezését követően azonnal ki kell egyenlítenie. A Fővárosi Törvényszék a 106.K.704.340/2023/18. számú jogerős ítéletében kimondta, hogy „az adott megajánlás aránytalanul alacsony volta, teljesíthetetlen jellege a konkrét közbeszerzés tárgyát leíró közbeszerzési dokumentumok tartalmához képest vizsgálható”. A bíróság továbbá kimondta, hogy „akkor lehet helye az ajánlat érvénytelenne nyilvánításának, ha a közbeszerzési dokumentumokban foglalt feltételek teljesíthetőségét az ajánlattevő indokai nem támasztják alá.” A Döntőbizottság a fentiekre tekintettel a jogvita elbírálásakor figyelemmel volt az ajánlatkérő által adott kiegészítő tájékoztatásra. Eszerint „minden évben előre történik az aktuális évi szolgáltatási díj kifizetése, beleértve a szolgáltatás hardver részét és universal credit részét” is, továbbá arra is figyelemmel kellett lenni, hogy az ajánlattevők számára a válasz – a kérdésfeltevésből kiindulva – a (kérelmező ajánlatának részét képező jelen ismertetés szerint TD gazdasági szereplő által nyújtott) „HW bérlés” és „Creditek számlázása” szolgáltatások esetében is értelmezhető volt.

Jelen esetben az indokolások alapján az volt megállapítható, hogy a kérelmezőnek a folyó év elején a jelen ismertetés szerint TD gazdasági szereplő által kibocsátott számlát azonnal ki kell fizetnie, ugyanakkor a felhívás általánosságban 30 napot biztosított az ajánlatkérő számára a nyertes ajánlattevő számlája ellenértékének a kifizetésére. A kérelmező ugyanakkor indokolásaiban nem adott tájékoztatást azzal kapcsolatban, hogyan kívánja a fennálló időszakban a szolgáltatás finanszírozását megvalósítani, ezzel nem adta objektív indokát annak, hogy a szerződés teljesítése a közölt áron valóban teljesíthető, a Döntőbizottság álláspontja szerint tehát a kérelmező ajánlata a Kbt. 72. § (3) bekezdés utolsó mondata alapján érvénytelennek minősül. A Döntőbizottság vizsgálta a kérelmező előzetes vitarendezési kérelme mellékleteként és a jogorvoslati eljárás-

ban csatolt dokumentumot, e-mail üzenetet, amelyekkel kapcsolatosan rögzíti, hogy a Kbt. 72. § (3) bekezdés második mondata szerint az ajánlattevőnek az indokolása, kiegészítő indokolása során kell valamennyi olyan dokumentumot az ajánlatkérő rendelkezésére bocsátani, amely alátámasztja, hogy a szerződés az adott áron teljesíthető. Az ajánlatkérő kizárólag az indokolásokat köteles ebből a szempontból vizsgálni, az előzetes vitarendezési eljárás során pedig kizárólag az érvénytelenségi döntés jogszerűsége vizsgálható felül, további, a Kbt. 72. §-a körébe tartozó indokolás előterjesztésének nincs helye.

A két utóbbiakban vizsgált, jogszerűnek minősülő érvénytelenségi okkal kapcsolatosan a Döntőbizottság szerint irányadónak kell tekinteni a Fővárosi Törvényszék 3.Kf.650.120/2014/8. számú ítéletében kifejtetteket is, amely szerint: „Ha az egyértelmű felhívásra az ajánlattevő nem ad megfelelő tartalmú választ, nem lehet helye ismételt felhívásnak, mert a Kbt. 69. § (3) bekezdése [a hatályos Kbt. 72. § (3) bekezdése] csak további, a megadott indoklásra épülő tájékoztatáskérés lehetőségét biztosítja.” Jelen esetben tehát az ajánlatkérő által alkalmazott Kbt. 73. § (2) bekezdése szerinti érvénytelenség megalapozottan került alkalmazásra, tekintettel arra, hogy az indokolások nem támasztották alá megfelelően – objektív módon – az ajánlati árat, és további kiegészítő indokoláskérésnek már nem volt helye az előzetes vitarendezési kérelem során csatolt dokumentumok alapján sem.

A kérelmező kifogásolta az ajánlata érvénytelenné nyilvánítását a „nyereség” alacsony volta miatt is, az ajánlatkérő szerint ugyanakkor nem önmagában a nyereség számítása, hanem annak egyéb tényezőkkel történő

összevetése miatt alkalmazott jogkövetkezményt. A Döntőbizottság ugyanakkor rögzítette, hogy a nyereség kérdése az érvénytelenségi indokolás külön pontját képezte, ahol egyértelműen szerepelt, hogy „annak 1 évre százalékosan arányosított összege [...] összeegyeztethetetlen a reális gazdasági működéssel.” Mindezekkel összefüggésben a Döntőbizottság továbbra is irányadónak tekintette a D.456/19/2019. számú határozatában foglaltakat a kérelmező hivatkozásával egyezően, vagyis, hogy a szerződés adott ajánlati áron való teljesíthetősége szempontjából nem a nyereség mértékének van relevanciája. A Döntőbizottság álláspontja szerint tehát a kérelmező ajánlatának a nyereség alacsony volta miatti érvénytelenné nyilvánítására a Kbt. 73. § (2) bekezdésére tekintettel a Kbt. 69. § (2) bekezdésébe ütköző módon került sor.

A joggyakorlatban először a Pécsi Törvényszék 1.Kf.20.376/2013/8. számú ítéletében megfogalmazott, majd később meggyökeresedett jogértelmezésre tekintettel, amennyiben az ajánlatkérő több okból állapítja meg valamely ajánlat érvénytelenségét, az ajánlat érvénytelen marad, ha a több érvénytelenségi ok közül legalább egy jogszerűnek minősül. Valamely érvénytelenségi ok jogsértőnek minősülése esetén a jogsértés nem állapítható meg a rendelkező részben akkor, ha legalább egy érvénytelenségi ok jogszerűségére tekintettel az ajánlat érvénytelensége fennmarad.

Jelen esetben a kérelmező ajánlata érvénytelensége a második és harmadik érvénytelenségi okok jogszerűnek minősülése okán fennmarad, így a jogorvoslati kérelmet – amelynek célja egyértelműen az ajánlat érvényessé tétele volt – a Döntőbizottság elutasította.

KÖZBESZERZÉSI IRÁNYTÚ

Az előzetes piaci konzultáció alkalmazásával kapcsolatos gyakorlati tapasztalatok a kötelező ellenőrzés bevezetését követően

Practical experiences with the use of preliminary market consultation following the introduction of its mandatory oversight

Dr. Tarján Katalin LL. M., osztályvezető, Közbeszerzési Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2025.4.3

Címszavak: előzetes piaci konzultáció, irányelv, egyajánlatos közbeszerzések, Közbeszerzési Hatóság, ellenőrzés, hirdetmény-ellenőrzés

Absztrakt

Az előzetes piaci konzultáció fogalma a 2014-es közbeszerzési irányelvekkel jelent meg az európai jogalkotásban, a Kbt.-ben a 2015-ös hatályba lépés óta változatlan megfogalmazással szerepel. Magyarországon széles körű elterjedését az egyajánlatos közbeszerzések csökkentését szolgáló kormányzati intézkedésekhez kapcsolódó szabályozás hozta el, melynek legutóbbi lépéseként 2024. július 15-től kötelezővé vált az előzetes piaci konzultációk Közbeszerzési Hatóság általi ellenőrzése. A cikk rövid történeti áttekintést követően az ellenőrzések tapasztalatait mutatja be.

Abstract

The concept of preliminary market consultation was introduced into European legislation with the 2014 public procurement directives and has been included in the Hungarian Public Procurement Act (Kbt.) with unchanged wording since it came into effect in 2015. Its broader use in Hungary was driven by the government measures aimed at reducing the number of single-bid public procurements, the latest of which made the oversight of preliminary market consultations by the Public Procurement Authority mandatory as of July 15, 2024. Following a brief historical overview, the article presents the experiences of these inspections.

Az előzetes piaci konzultáció fogalma

Az előzetes piaci konzultáció, mint a közbeszerzési eljárás előkészítése körében használatos eszközök egyike, funkcióját és folyamatát tekintve a korábbi közbeszerzési jogszabályokban is szerepelt, egységesen használt megnevezése és fogalma azonban a 2014-es közbeszerzési irányelvekkel jelent meg az európai közbeszerzési jogban.¹

Mind a klasszikus, mind az ágazati irányelv az előkészítés szakaszban, a közbeszerzési eljárás első lépései között, külön cikkben tárgyalja a fogalmat. Az irányelvek szerint az előzetes piaci konzultáció körében „az

ajánlatkérő szervek például tanácsot kérhetnek, illetve fogadhatnak el független szakértőktől, hatóságoktól vagy piaci résztvevőktől. A tanács a közbeszerzési eljárás megtervezése és lebonyolítása során felhasználható, feltéve, hogy a tanácsadás nem jár a verseny torzulásával, illetve nem vezet a megkülönböztetésmentesség és az átláthatóság elvének megsértéséhez”.²

Az európai közbeszerzési jogi szakirodalom abban tesz különbséget a közbeszerzés előkészítő szakaszában végzett piackutatás és az előzetes piaci konzultáció között, hogy míg előbbi egy informális, publikusan rendelkezésre álló adatokon vagy egyszerű információgyűjtésen alapuló piacfelmérés, az utóbbi egy formális

¹ Dragos, Dacian: Article 40 PRELIMINARY MARKET CONSULTATIONS. In: Caranta, Roberto (szerk.); Sanchez-Graells, Albert (szerk.): European Public Procurement: Commentary on Directive 2014/24/EU. Edward Elgar Publishing, 2021. 449. o. DOI: <https://doi.org/10.4337/9781789900682>.

² 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 40. cikk.

keretek között végzett, a piaci szereplők aktív részvételét feltételező, párbeszédre alapuló és – a jogszabály által is kiemelt alapelvek sérelmét megelőzendő – megfelelően dokumentált folyamat.³ Kiemelt jelentősége lehet nehezen körülhatárolható beszerzési tárgyak esetében és innovációs célú közbeszerzésekben, ahol ajánlatkérők ilyen módon szerezhetnek ismereteket az érintett piac működéséről, szereplőiről.⁴ A piaci konzultáció párbeszéd jellegénél fogva alkalmas az ajánlatkérők igényeinek és az ajánlattevők kínálatának közelítésére, és elkerülhetők általa a közbeszerzési eljárás olyan hibái, amelyek az ajánlattételi szakaszban kiegészítő tájékoztatás kérés esetén már nehezen vagy egyáltalán nem lennének orvosolhatók. Az előzetes piaci konzultáció lefolytatásának különféle – személyes, online, telefonos – lebonyolítási módjai ismertek, ezek elterjedtsége, szabályozottsága tagállamonként eltérő.

Az előzetes piaci konzultáció a magyar közbeszerzési jogban

A Kbt. vonatkozó rendelkezése a közbeszerzési eljárás előkészítése körében lényegében az irányelvi rendelkezést ültette át a magyar jogba. A közösségi joggal megegyező módon a hazai szabályozás is az előzetes piaci konzultáció lehetséges szereplőit – független szakértők, hatóságok, piaci résztvevők –, valamint az alapelvek – a verseny tisztasága, a gazdasági szereplők esélyegyenlősége és az egyenlő elbánás – fontosságát emelte a szabályozás körébe.⁵

Tekintve, hogy az előzetes piaci konzultáció első részletszabályozása egészen 2021-ig váratott magára, a hazai gyakorlatban sokáig összekeveredett a piacfelmérés és a piaci konzultáció fogalma. Még azokban az esetekben is, amikor az előzetes piaci konzultáció ténylegesen a jogalkotói szándék szerinti szerepet töltötte volna be, az ajánlatkérők a honlapjukon vagy szakmai

szervezetek honlapján nyilvánosan, de ebből adódóan meghatározott gazdasági szereplői kör számára, vagy meghívásos alapon szintén csak a kiválasztott körben teheték közzé a megindítás előtt álló közbeszerzési eljárással kapcsolatos információkat.

A Miniszterelnökség által 2018-ban közzétett útmutató szerint akkor az „előzetes piaci konzultáció legalapvetőbb/legelterjedtebb formája a személyes egyeztetés” volt. Az útmutató iránymutatást tartalmazott egyebek mellett az előzetes piaci konzultáció ajánlott tartalmára, tárgyára vonatkozóan,⁶ a lebonyolítás formáját azonban az ajánlatkérők választására bízta. 2021. július 1-től még nem kötelező szabályként került a Kbt.-be az a rendelkezés, mely szerint előzetes piaci konzultáció úgy is indítható, hogy ajánlatkérő „a műszaki leírás tervezetét és a szerződéstervezetet az EKR-ben előzetesen közzéteszi, amelynek véleményezésére az érdeklődő gazdasági szereplők számára lehetőséget biztosít”,⁷ ezzel egyidejűleg az EKR felületén is megteremtődtek az előzetes piaci konzultáció ilyenfajta lebonyolításának technikai feltételei.

2021. novemberben ismét kiegészültek a Kbt. előzetes piaci konzultációra vonatkozó szabályai, utalva arra, hogy a kötelező alkalmazás esetköreit kormányrendelet állapítja meg,⁸ mely már az egyajánlatos közbeszerzések visszaszorítására irányuló jogalkotási folyamatot vetítette előre.

Az egyajánlatos közbeszerzések számának csökkentésére irányuló törekvések Európában és Magyarországon

A 2014-es közbeszerzési irányelvek fontos célja volt a közbeszerzési eljárások egyszerűsítésével és rugalmasságának növelésével a kis- és középvállalkozások versenyképességének fokozása, átláthatóbb, visszaéléstmentes jogszabályi környezet megteremtése. Az erőfeszítések ellenére a hatályba lépést követő években

³ Dragos, Dacian: Article 40 PRELIMINARY MARKET CONSULTATIONS. In: Caranta, Roberto (szerk.); Sanchez-Graells, Albert (szerk.): European Public Procurement: Commentary on Directive 2014/24/EU. Edward Elgar Publishing, 2021. 449. o. DOI: <https://doi.org/10.4337/9781789900682>

⁴ Kothencz Éva: Az eljárás előkészítése. In: Dezső Attila (szerk.): Nagykommentár a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvényhez, Wolters Kluwer Hungary Kft., Budapest, 2016, 2022, Online Jogtár®, 3. pont.

⁵ Kbt. 28. § (4) bekezdés.

⁶ A Miniszterelnökség Közbeszerzési Felügyeletért Felelős Helyettes Államtitkársága által kiadott „Útmutató a Kbt. 28. § (4) bekezdése szerinti előzetes piaci konzultáció alkalmazásához”, 2018.03.12. <https://archive.palyazat.gov.hu/tmutat-elzetes-piaci-konzultci> Letöltés ideje: 2025.01.08.

⁷ Kbt. 28. § (5) bekezdés.

⁸ Kbt. 28. § (6) bekezdés.

minden felmérés arra mutatott, hogy az egyajánlatos közbeszerzések száma – mely a közbeszerzési verseny fontos mutatója – nemcsak nem csökkent, de folyamatosan nőtt az Európai Unióban. 2023-as adatok szerint a közbeszerzések az EU bruttó hazai termékének kb. 14%-át teszik ki,⁹ az Európai Bizottság pedig kiemelt feladatának tekinti a tisztességes verseny előmozdítását, így a beavatkozás szükségszerűnek látszott.

Az egyajánlatos közbeszerzések számarányának alakulása Magyarországon uniós eljárásrendben (2021-2024)

2021	2022	2023	2024
41,2%	34,6%	33,4%	26,6%

(Forrás: Közbeszerzési Hatóság)

A Bizottság a 2021-27-es költségvetési időszakban a belső piac teljesítményének folyamatos monitorozására és értékelésére alkotta meg az Egységes Piaci Eredménytáblát,¹⁰ melynek részeként a tagállamok egyes közbeszerzési mutatószámai, és ezen belül az egyajánlatos közbeszerzések arányának alakulása is nyomon követhető. Az azonosított közbeszerzési kihívásokra reagálva a Bizottság célzott intézkedéseket is javasolt egyes tagállamok számára. Magyarországon 2021-ben az uniós átlag felett volt az egyajánlatos közbeszerzések aránya, az egyik legrosszabb eredménnyel a tagállamok között, ezért a Bizottság olyan intézkedéseket javasolt, amelyek célja a verseny és az átláthatóság javítása a közbeszerzési eljárások során.

Magyarország az Európai Bizottság részére 2021-ben benyújtott Helyreállítási és Ellenállóképességi Tervben számos kapcsolódó intézkedés megtételét vállalta, s ezzel egy átfogó jogalkotási folyamat is kezdetét vette, kiemelten a közbeszerzések hatékonyságának növelése érdekében is.¹¹ A vállalatok egyike az egyajánlatos közbeszerzések Egységes Piaci Eredménytábla szerinti módszertan alapján számított arányának 15% alá szorí-

tása. Ennek jegyében született az egyajánlatos közbeszerzések számának csökkentését szolgáló intézkedésekről szóló 63/2022. (II.28.) Korm. rendelet, amellyel elkezdődött az előzetes piaci konzultációk hazai részlet-szabályozása.

Az előzetes piaci konzultáció, mint az egyajánlatos közbeszerzések számának csökkentését szolgáló eszköz

Az előzetes piaci konzultációra már a Miniszterelnökség által 2018-ban kiadott útmutató is az egyajánlatos közbeszerzések visszaszorításának egyik eszközeként utalt.¹² Az egyajánlatos kormányrendelet szabályozásának alapja ajánlatkérő választása, mely szerint köteles előzetes piaci konzultációt lefolytatni a közbeszerzési eljárás előkészítéseként, amennyiben nem alkalmazza az eljárásban a Kbt. 75. § (2) bekezdés e) pontja szerinti eredménytelenségi okot, azaz nem vállalja, hogy eredménytelenné nyilvánítja az eljárást, ha nem nyújtanak be legalább két ajánlatot vagy részvételi jelentkezést.¹³ Vagy megfordítva, a Kbt. 75. § (2) bekezdés e) pontja szerinti eredménytelenségi ok előírása kiváltható azzal, ha lefolytatják az előzetes piaci konzultációt. A jogalkotói szándék szerint a rendeltetésének megfelelően, a piac felmérése céljából lefolytatott konzultáció eredményeként ajánlatkérő informált döntést hozhat arról, hogy adott eljárásban – beszerzési igényeit és az érdeklődő piaci szereplők számát, észrevételeit figyelembe véve – nem kockáztatja-e az eljárás eredményességét a 75. § (2) bekezdés e) pontjának alkalmazásával.

A kormányrendelet a kezdetekben az uniós értékhatárt elérő becsült értékű közbeszerzési eljárásokra, és abból is a statisztikailag nagy számban egy ajánlattevős eljárásokban érintett beszerzési tárgyakra (közös közbeszerzési szójegyzék [CPV] szerinti főcsoportokra) korlátozta az előzetes piaci konzultáció lefolytatásának vagy a Kbt. 75. § (2) bekezdés e) pontja szerinti

⁹ Közbeszerzés az Európai Unióban A 2021. évvel záródó 10 évben csökkent a verseny a kivitelezési munkálatokra, az árukra és a szolgáltatásokra odaítélt szerződéseknél – Az Európai Számvevőszék Különjelentése, 2023.

https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2023-28/SR-2023-28_HU.pdf Letöltés ideje: 2025.01.26.

¹⁰ https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/countries/hungary_en Letöltés ideje: 2025.01.26.

¹¹ 1027/2021. (II. 5.) Korm. határozat a közbeszerzések hatékonyságának javítása érdekében szükséges intézkedésekről.

¹² A Miniszterelnökség Közbeszerzési Felügyeletért Felelős Helyettes Államtitkársága által kiadott „Útmutató a Kbt. 28. § (4) bekezdése szerinti előzetes piaci konzultáció alkalmazásához”, 2018.03.12. <https://archive.palyazat.gov.hu/tmutat-elzetes-piaci-konzultci> Letöltés ideje: 2025.01.08.

¹³ 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdés.

eredménytelenségi ok alkalmazásának kötelező előírását. A jogszabály kihirdetésekor hatályos változata külön rendelkezést tartalmazott a Kormány irányítása vagy felügyelete alá tartozó költségvetési szerv, az állam 100%-os tulajdonában lévő gazdasági társaság vagy ezen gazdasági társaság 100%-os tulajdonában lévő gazdasági társaság ajánlatkérők vonatkozásában, amelyek számára beszerzési tárgyra tekintet nélkül volt kötelező az előzetes piaci konzultáció lefolytatása vagy a Kbt. 75. § (2) bekezdés e) pont alkalmazása, amennyiben a megelőző naptári évben egyajánlatos közbeszerzéseik aránya meghaladta a 20 %-ot, úgy, hogy adott időszakban legalább 10 uniós értékhatárt elérő becsült értékű közbeszerzést folytattak le.¹⁴

A 2024. március 15-től hatályos módosítás lényegesen kibővítette, egyben egyszerűsítette a rendelet tárgyi hatályát, amelyet követően beszerzési tárgyra és az ajánlatkérő személyére tekintet nélkül, valamennyi nyílt, meghívásos és tárgyalásos közbeszerzési eljárás, a versenypárbeszéd, valamint a Kbt. 117. §-a szerinti közbeszerzési eljárás esetében kötelezővé vált az előzetes piaci konzultáció lefolytatása vagy a Kbt. 75. § (2) bekezdés szerinti eredménytelenségi ok előírása közötti választás.¹⁵ Kivételt csak igen szűk körben határoz meg a rendelet hatályos állapota, mely szerint a jogszabályt „nem kell alkalmazni a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás és a Kbt. 115. §-a szerinti eljárás esetén, a Kbt. 104. és 105. §-a szerinti keretmegállapodások megkötésére, a Kbt. 106. és 107. §-a szerinti dinamikus beszerzési rendszerek létrehozására, valamint a keretmegállapodás vagy dinamikus beszerzési rendszer alapján megvalósított egyedi beszerzésekre”.¹⁶

A jogszabály részletszabályokat tartalmaz az előzetes piaci konzultáció lefolytatására vonatkozóan is. A korábbi szabályozáshoz képest újtásként 2022-es hatályba lépése óta a rendelet azokban az esetekben, amikor az a jogszabály szerint kötelező, az előzetes piaci konzultáció EKR-ben történő lefolytatását tekinti jogszerűnek.¹⁷ A jogszabály rendelkezik az előzetes piaci konzultáció lefolytatásához kapcsolódó formai követel-

ményekről, így a bekapcsolódásra adható határidőről, a minimálisan közzeendő dokumentumok és előírások köréről, a piaci konzultáció lezárásáról.

A jogszabály hatályba lépését megelőzően a Miniszterelnökség frissített útmutatót tett közzé¹⁸ az előzetes piaci konzultáció alkalmazásához, mely a jogszabály újításainak bemutatásán túl praktikus eligazítást is ad a konzultáció lefolytatásával kapcsolatban. Felhívja a figyelmet az EKR előzetes piaci konzultáció lefolytatására alkalmas funkciójára, kiemelve, hogy az, hogy a jogszabály kötelezővé teszi az EKR-ben történő lefolytatást, nem zárja ki, hogy egyes eljárási cselekményeket ajánlatkérő egyéb módon, pl. személyes egyeztetés útján folytasson, sőt, arra is fenntartja a lehetőséget, hogy az EKR-ben történő meghirdetés mellett ajánlatkérő más módon – pl. honlapján, e-mailben – is tájékoztatást adjon az előzetes piaci konzultációról.

Az előzetes piaci konzultáció Közbeszerzési Hatóság általi ellenőrzése

Az egyajánlatos közbeszerzések számának csökkentését célzó jogalkotási folyamat újabb lépéseként 2024. július 15-től a közbeszerzési és tervpályázati hirdetmények feladásának, ellenőrzésének és közzétételének szabályairól, a hirdetmények mintáiról és egyes tartalmi elemekről, valamint az éves statisztikai összegezésről szóló 44/2015. (XI. 2.) MvM rendeletben újabb feladattal bővült a Közbeszerzési Hatóság hirdetményellenőrzési hatásköre: „A Hatóság a hirdetmény-ellenőrzési hatáskörében eljárva ellenőrzi az előzetes piaci konzultációnak az egyajánlatos közbeszerzések számának csökkentését szolgáló intézkedésekről szóló kormányrendeletben foglalt szabályoknak megfelelő lefolytatását azon eljárások tekintetében, amelyek esetén a kormányrendelet szerinti előzetes piaci konzultáció lefolytatása kötelező.”¹⁹

A Közbeszerzési Hatóság a rendelkezés hatályba lépését követő időszak tapasztalatai alapján 2024 októberében tájékoztatást tett közzé az ellenőrzéssel kap-

¹⁴ 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet 2024.03.14-ig hatályos állapota.

¹⁵ 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdés.

¹⁶ 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet 3. §.

¹⁷ 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet 1. § (3) bekezdés.

¹⁸ Miniszterelnökség által kiadott Útmutató az előzetes piaci konzultáció alkalmazásához, 2022.03.11. <https://www.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=1094774> Letöltés ideje: 2025.01.26.

¹⁹ 44/2015. (XI. 2.) MvM rendelet 9. § (6) bekezdés.

csolatos tudnivalókról.²⁰ A 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet hatálya alá tartozó eljárásokban az előzetes piaci konzultáció ellenőrzésére az eljárást megindító hirdetmények ellenőrzése mellett, annak kiegészítéseként kerül sor, az ellenőrzés célja annak megállapítása, hogy a megindítás előtt álló közbeszerzési eljárás megfelel-e a kormányrendelet 1. § (1) bekezdésének, azaz ajánlatkérő alkalmazza a Kbt. 75. § (2) bekezdés e) pontja szerinti eredménytelenségi okot vagy a jogszabály előírásainak megfelelő előzetes piaci konzultációt folytatott le. Azokban az esetekben, amikor a jogszabály szerint az előzetes piaci konzultáció lefolytatása kötelező, a Hatóság az eljárást megindító hirdetmények ellenőrzése körében a lezárt előzetes piaci konzultáció EKR-ben elérhető dokumentumait vizsgálja a következő szempontoknak megfelelően:

- Az előzetes piaci konzultáció meghirdetésének dátuma és a hirdetmény ellenőrzésre megküldése között tizennégy napnak kell eltelnie, kivéve, ha egyetlen gazdasági szereplő sem kapcsolódott be a megadott határidőn belül az előzetes piaci konzultációba. A bekapcsolódásra a meghirdetéstől legalább nyolc napot kell hagyni.²¹ Előbbi, amennyiben nem teljesült, hiánypótlással orvosolható, tekintve, hogy a hiánypótlás teljesítése ismételt megküldésnek számít,²² utóbbi mulasztása esetén azonban az előzetes piaci konzultáció nem felelt meg a jogszabályi előírásoknak, elsődlegesen a Kbt. 75. § (2) bekezdés szerinti eredménytelenségi ok előírása javasolt vagy ismételten le kell folytatni az előzetes piaci konzultációt.
- A kormányrendelet előírja, hogy az előzetes piaci konzultációban minimálisan közzé kell tenni a „közbeszerzés tárgyát, a műszaki leírás, az alkalmassági követelmények és az értékelési szempontok tervezetét, valamint a szerződéstervezetet vagy a főbb szerződéses feltételeket”,²³ s ezek elérhetőségét a konzultáció időtartama alatt folyamatosan biztosítani kell.²⁴ Amennyiben valamelyik kötelezően közzéteendő dokumentum vagy információ nem szerepelt a

feltöltött dokumentumok között, vagy nem volt elérhető a konzultáció teljes időtartama alatt, akkor az előzetes piaci konzultáció szintén nem felelt meg a jogszabályi rendelkezéseknek. Az ellenőrzés során az EKR-ben egyértelműen megállapítható az előzetes piaci konzultációt meghirdető felhívás és a feltöltött dokumentumok rendelkezésre állása, a feltöltés dátuma, ezek ellenőrizhetők. Azok tartalma azonban, tehát az, hogy a dokumentumokban közölt információk adott esetben megfeleltek-e a jogszabály előírásainak, sok esetben egyedi mérlegelést igényelnek.

- A közzétett dokumentumokban közölt információknak és az eljárást megindító felhívásban foglaltaknak összhangban kell lenniük, tekintve, hogy az előzetes piaci konzultáció a közbeszerzési eljárás előkészítését szolgálja, annak egy megelőző lépése. Az ellenőrzés fókuszja tehát annak feltárása, hogy a jogszabályban felsoroltak, különösen az alkalmassági követelmények, értékelési szempontok, szerződéses feltételek tekintetében az előzetes piaci konzultációra történő felhívás és az eljárást megindító felhívás ugyanarra a beszerzési tárgyra irányul és azok lényegi előírásai megegyeznek, vagy amennyiben eltérés van az előírások között, az a beérkezett észrevételekről és az azokkal kapcsolatos ajánlatkérői álláspontokról, valamint az érdemi módosításokról készített összefoglaló tartalmával alátámasztható-e. Ezek ugyancsak olyan kérdések, melyek eldöntése az adott eljárás körülményeinek, a rendelkezésre álló dokumentumok tartalmának mérlegelését igénylik.
- Az előzetes piaci konzultáció lezárásaként ajánlatkérő tájékoztatót tölt fel a konzultáció lezárásáról, melyben közzéteszi a konzultációba bekapcsolódó gazdasági szereplők számát. Amennyiben a konzultáció során volt érdeklődő, beérkezett vélemény, a jogszabály szerint ezekről összefoglalót is kell készíteni.²⁵ Az összefoglalónak tartalmaznia kell a beérkezett véleményeket, ajánlatkérő

²⁰ <https://kozbeszerzes.hu/hirek/tajekoztatas-az-elozetes-piaci-konzultaciok-kozbeszerzesi-hatosag-altali-ellenorzeserol/>
Letöltés ideje: 2025.01.26.

²¹ 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet 1. § (4) bekezdés.

²² 44/2015. (XI. 2.) MvM rendelet 1. § (4) bekezdés és 12. § (1) bekezdés.

²³ 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet 1. § (5) bekezdés a) pontja.

²⁴ 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet 1. § (4) bekezdés.

²⁵ 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet 1. § (5) bekezdés c) pontja.

véleményekkel kapcsolatos álláspontját, amennyiben az ajánlatkérő a beérkezett véleményt figyelmen kívül hagyja, ennek szakmai indokát, és a vélemények alapján a dokumentumokban végrehajtott érdemi jelentőségű módosításokról szóló tájékoztatást. Amennyiben a feltöltött dokumentumok között nem szerepel az összefoglaló, a lezárásról szóló tájékoztatónak kell tartalmaznia arra vonatkozó információt, hogy összefoglaló közzététele nem volt indokolt – nem volt érdeklődő, volt érdeklődő, de nem érkezett észrevétel, dokumentumok módosítására nem került sor. Amennyiben ajánlatkérő az összefoglaló közzétételét elmulasztotta, és erre a Hatóság hiánypótlási felhívás keretében hívja fel a figyelmét, a közzététel utólagos pótlására lehetőség van az EKR felületén a konzultáció lezárását követően is.

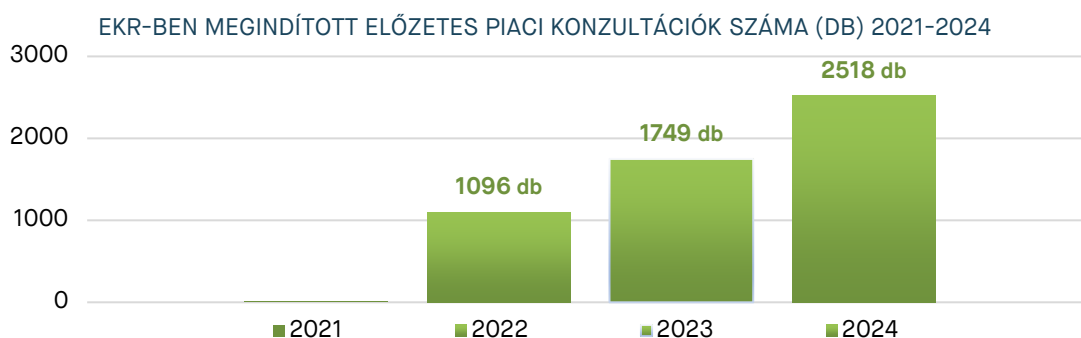
Az ellenőrzés célja – csakúgy, mint a hirdetményellenőrzés esetében – a jogkövető magatartás elősegítése, a jogszabályi rendelkezéseknek nem megfelelő eljárások kiszűrése. A Hatóság a hirdetményellenőrzés keretében elsősorban az előzetes piaci konzultáció lefolytatásának jogszerűségét, a jogszabályban foglalt formai és tartalmi követelmények teljesülését vizsgálja. Amennyiben ezen szempontok alapján az ellenőrzés azt állapítja meg, hogy a lefolytatott előzetes piaci konzultáció nem felelt meg a Korm. rendelet előírásainak és a hiányosság a hirdetmény közzétételéig jogszerűen nem orvosolható, de ajánlatkérő a Kbt. 75. § (2) bekezdés e) pontja szerinti eredménytelenségi okot sem kívánja alkalmazni, akkor végső soron az eljárás nem a Korm. rendelet 1. § (1) bekezdésének megfelelően kerül megindításra, így szignalizációra²⁶ is sor kerülhet.

Tekintve, hogy az ellenőrzés jogszabály szerint kötelező, az ellenőrzés elvégzéséhez az előzetes piaci konzultáció dokumentumainak az EKR-ben elérhetőnek kell lenniük. Az előzetes piaci konzultáció megindítására jelenleg publi-kus és nem publikus formában is lehetőség van az EKR felületén. Utóbbi esetben a konzultáció dokumentumai nem a teljes nyilvánosság számára, kizárólag az EKR-ben bekapcsolódó felhasználók részére lesznek elérhetők. Amennyiben ajánlatkérő a „nem publikus” funkció használatával folytatta le az előzetes piaci konzultációt, a Hatóság általi ellenőrzéshez, a konzultációban közzétett valamennyi dokumentum eléréséhez külön engedélyt kell biztosítani.

Az előzetes piaci konzultációk ellenőrzésének tapasztalatai

Nem meglepő, hogy az előzetes piaci konzultáció kötelező eseteinek szabályozása a konzultációk számának nagyságrendi növekedésével járt. Az EKR felület kialakítása előtt egyéb módokon lefolytatott előzetes piaci konzultációk számát megbecsülni sem lehet, az EKR-ben megindított előzetes piaci konzultációk azonban pontosan nyomon követhetők.

Az EKR felület élesítése (2021. július 1.) és az egyajánlatos kormányrendelet hatályba lépése (2022. március 15.) között összesen 11 db előzetes piaci konzultáció indult az EKR-ben, mindegyik 2021-ben. A jogszabály hatályba lépését, azaz a kötelező esetkörök és az EKR-ben történő lefolytatás szabályozását követően jól látható az emelkedés. 2024 elején bővült a jogszabály tárgyi hatálya, ennek következtében az elmúlt évben 9598 megindított közbeszerzési eljárásra 2518 db előzetes piaci konzultáció jutott.²⁷



Forrás: EKR

²⁶ Kbt. 152. § (2a) bekezdés.

²⁷ Adatok forrása: <https://ekr.gov.hu>.

Az előzetes piaci konzultáció EKR-ben történő lebonyolításának lehetővé tétele óta számos előrelépés történt a részletszabályozás terén, a felület és a lefolytatáshoz kapcsolódó szabályok azonban nem változtak. A Hatóság általi ellenőrzés szempontjából is releváns az előzetes piaci konzultáció „nem publikus” funkció választásával történő lefolytatása, mely, bár meghatározott esetekben – pl. dokumentáció egyes elemeinek bizalmas jellege – indokolt lehet, nincs jogszabályi alapja, így ajánlatkérő indoklás nélkül bármikor alkalmazhatja. A Nemzeti Fejlesztési Központ által közzétett útmutató²⁸ szerint a nyilvános közzététel követelményének akkor is megfelel ajánlatkérő, ha a dokumentumokat a „nem publikus” funkció használatával, csak bejelentkezett felhasználók számára teszi közzé. Az ellenőrzés szempontjából azért célszerűbb a publikus felületen történő lefolytatás, mert így a Hatóság azonnal hozzáférhet valamennyi ellenőrizendő dokumentumhoz.

Fontos, hogy az előzetes piaci konzultáció ellenőrzése nem dokumentáció ellenőrzés. Nem kerül sor a feltöltött teljes dokumentáció átnézésére, az ellenőrzés kizárólag a jogszabályi követelményeknek történő megfelelést vizsgálja. Vannak azonban így is az ellenőrzésnek olyan elemei, melyek – egyértelmű jogszabályi rendelkezés hiányában – minden eljárásban egyedi mérlegelést igényelnek. A kötelező tartalmi elemek között a jogszabály megfogalmazása szerint ajánlatkérőnek közzé kell tennie „az alkalmassági követelmények és az értékelési szempontok *tervezetét*”,²⁹ amely megfogalmazás némi rugalmasságra és arra is utal, hogy ezek a beérkezett véleményekre reagálva, a konzultáció eredményeként változhatnak. Nem mindig egyértelmű annak megítélése, hogy milyen mértékű az a változtatás, ami adott esetben elfogadható és nem változtatja meg teljes egészében a közbeszerzési eljárás jellegét az előzetes piaci konzultációhoz képest, különösen, ha a műszaki tartalomban is történik valamilyen szintű módosítás. Hangsúlyozandó, hogy a Hatóságnak a hirdetményellenőrzés keretében nincs szakmai kompetenciája annak megítélésére, hogy ha beérkezett egy szakmai észre-

vétel, az arra adott válasz megfelelő-e, vagy változtatni kellett volna annak hatására a dokumentáció tartalmán.

Az ellenőrzés körében bizonyosan nem megállapítható, hogy amennyiben egy adott piaci konzultációba egyetlen résztvevő sem kapcsolódott be, az a konzultáció nem töltötte be rendeltetését, vagy az „eredménytelenség” valóban az adott beszerzési tárgy piacát tükrözi. Annak megítélése, hogy az „eredménytelenség” magyarázata a beszerzés tárgyában, a bekapcsolódásra biztosított rövid határidőben, az előzetes piaci konzultáció nem publikus jellegében, a rendelkezésre bocsátott dokumentumok nem megfelelőségében, netán valami egészen más okban keresendő, számtalan szakmai kérdés érintettsége okán ugyancsak nem tartozhat az ellenőrzés körébe.

A Miniszterelnökség által kiadott útmutatók és az előzetes piaci konzultációval kapcsolatos legtöbb szakirodalom hangsúlyozza, hogy ajánlatkérőknek kiemelt figyelmet kell fordítaniuk arra, hogy az előzetes piaci konzultációban csak annyi információt hozzanak a bekapcsolódó gazdasági szereplők tudomására, hogy ők a későbbi közbeszerzési eljárás vonatkozásában ne váljanak összeférhetetlenné.³⁰ Ez a kérdés szintén nem tartozhat az ellenőrzés körébe, már csak azért sem, mert elsősorban nem a nyilvánosan közzétett dokumentumokban, hanem esetlegesen a piaci szereplőkkel folytatott párbeszéd kapcsán merülhet fel és ajánlatkérő felelőssége, hogy kellő körültekintéssel járjon el.

Az ellenőrzés tapasztalatai rámutatnak olyan kérdésekre is, amelyeket a cikk írásakor hatályos jogszabály nem rendez. Ezek közé tartozik az előzetes piaci konzultáció időbelisége. A jogszabály külön rendelkezik arról, hogy eredménytelen eljárás esetén a már lefolytatott előzetes piaci konzultációt nem kell ismételtlen lefolytatni.³¹ Az útmutatók ugyan utalnak rá, hogy rövid időn belül olyan változások adódhatnak adott piacon, ami felül tudja írni a lefolytatott konzultáció tapasztalatait, maga a jogszabály azonban nem jelöl meg határidőt egy adott konzultáció közbeszerzési eljárásban történő felhasználását illetően. A gyakorlatban számos esetben előfordul, hogy hosszabb időn, akár egy éven túl

²⁸ Nemzeti Fejlesztési Központ által kiadott Útmutató a közbeszerzéshez kapcsolódó piacismeret megszerzése és a piaccal való kapcsolattartás eszközeiről, 2024.11.28. <https://archiv.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=1102541> Letöltés ideje: 2025.01.26.

²⁹ 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet 1. § (5) bekezdés a) pontja.

³⁰ Kbt. 25. § (7) bekezdés.

³¹ 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet 1. § (7) bekezdés.

lefolytatott előzetes piaci konzultációt követően indítják meg a közbeszerzési eljárást, ami az adott konzultáció rendeltetését, hasznosságát kérdőjelezi meg.

Fontos megemlíteni a többrészes közbeszerzési eljárásokat, amelyekre vonatkozóan az egyes részekre külön-külön, vagy a teljes tervezett eljárásra egészében is lefolytatható az előzetes piaci konzultáció. Az Egységes Piaci Eredménytábla szerinti módszertan részenként vizsgálja a közbeszerzéseket, tehát egy ajánlati rész egy közbeszerzésnek minősül, és az előzetes piaci konzultáció rendeltetését tekintve is az lenne indokolt, hogy a konzultáció eredményére figyelemmel részenként dönthessen ajánlatkérő arról, hogy alkalmazza-e a Kbt. 75. § (2) bekezdés szerinti eredménytelenségi okot. A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Kbt. hatályos rendelkezései alapján³² az eredménytelenségi ok a teljes eljárásra alkalmazható,³³ a gyakorlati tapasztalatok azonban idővel szükségessé tehetik a jogszabályi rendelkezések pontosítását.

Beszerzési tárgyaként vizsgálva az a tapasztalat, hogy árubeszerzés és szolgáltatás tárgyak esetén nagyobb számban folytatnak le előzetes piaci konzultációt, mint amennyi eljárásban az eredménytelenségi okot alkalmazták, építési beruházásoknál viszont túlnyomórészt a Kbt. 75. § (2) bekezdés e) pont előírásával felelnek meg a jogszabály követelményének. Alátámasztják ezt az EKR-ből leszármazó adatok is, amelyek szerint 2024. év végéig árubeszerzés tárgyban 3412, szolgáltatás tárgyban 1811, építési beruházás tárgyban pedig mindösszesen 151 db előzetes piaci konzultáció indult.³⁴

Amint az az ellenőrzés menetének ismertetéséből is látható volt, az előzetes piaci konzultáció hiányosságainak mindegyike orvosolható valamilyen módon, ha egyéb lehetőség nincs, a konzultáció megismétlésével, aminek adott esetben csak az eljárás megindításának sürgőssége szabhat korlátot. Ebben a körben gyakran mondható az a „megoldás”, hogy amikor a Közbeszerzési Hatóság hiánypótlási felhívás keretében figyelmezteti ajánlatkérőt, hogy az előzetes piaci konzultáció valamely elemét tekintve nem a jogszabályi

rendelkezéseknek megfelelően került lefolytatásra, az eljárást megindító hirdetményt javítják, és előírják a Kbt. 75. § (2) bekezdés alkalmazását. A Hatóság részéről előzetes piaci konzultációval kapcsolatos, hirdetményellenőrzés keretében feltárt jogsértés miatt ezidáig nem került sor a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárásának kezdeményezésére.

Az ellenőrzések általános tapasztalataként egyértelműen elmondható, hogy az esetek többségében az előzetes piaci konzultáció lefolytatására kizárólag a Kbt. 75. § (2) bekezdés e) pont szerinti eredménytelenségi ok alkalmazásának elkerülése érdekében kerül sor. Kevés kivételtől eltekintve ajánlatkérők a jogszabály által megengedett lehető legrövidebb határidőt adják a konzultációba történő bekapcsolódásra, sok esetben már a közbeszerzési eljárást megindító felhívás EKR-ben előkészített tervezetét is közzétéve, amit azután változtatás nélkül küldenek meg ellenőrzésre a Hatóságnak. Nem zárja ki a jogszabály, és az EKR felület működése is lehetővé teszi, hogy az előzetes piaci konzultációra beállított határidőn túl tovább folytatódjon a konzultáció, amennyiben a határidőben nem érkezik észrevétel, vagy egyéb okból azt ajánlatkérő szükségesnek ítéli. Erre azonban elvételre kerül csak sor, sokkal inkább jellemző a mielőbbi, jogszabály által előírt legrövidebb határidőben történő lezárás, ami a jogszabályi kötelezettségnek eleget tevő gyors lefolytatást szolgálja, a tényleges párbeszédet, ami az előzetes piaci konzultáció valódi funkciója lenne, viszont nem.

Az elmúlt évben az egyajánlatos közbeszerzések száma tovább csökkent, amiből az következtethető, hogy a szabályozás – hiányosságaival együtt is – elősegíti a cél elérését. Az előzetes piaci konzultációk ellenőrzése azonban csak a folyamat apró részletébe nyújt betekintést, ahhoz, hogy erről teljes képet kapjunk, az ellenőrzés során felmérhető hatásokon túl számos részletkérdést lehet elemezni, mely az egyajánlatos közbeszerzések csökkentését szolgáló komplex intézkedéscsomag hatásainak felmérésekor meg is történik.

³² Kbt. 75. § (6) bekezdés.

³³ A Közbeszerzési Hatóság Elnökének tájékoztatója a Kbt. 75. § (2) bekezdés e) pontjának alkalmazásáról, 2025. január 20. <https://kozbeszerzes.hu/kozbeszerzesek-az/magyar-jogi-hatter/elnokei-tajekoztatok/a-kozbeszerzesi-hatosag-elnokeinek-tajekoztatoja-a-kbt-75-2-bekezdes-e-pontjanak-alkalmazasarol/> Letöltés ideje: 2025.01.29.

³⁴ Adatok forrása: <https://ekr.gov.hu>.

A műszaki leírás ajánlatkérői igényekhez igazodó meghatározásának lehetősége az Európai Unió Bíróságának a C-424/23. DYKA Plastics ügyben hozott ítélete tükrében

The room for contracting authorities to formulate technical specifications according to their needs in light of the judgement of the European Court of Justice in case C 424/23. DYKA Plastics

Várhomoki-Molnár Márta PhD

DOI: 10.37371/KEP.2025.4.4

Címszavak: C-424/23. DYKA Plastics, Európai Unió Bírósága, műszaki leírás, funkcionális meghatározás

Absztrakt

A cikk az Európai Unió Bíróságának 2025 januárjában, a C-424/23. DYKA Plastics ügyben hozott ítéletét mutatja be és vizsgálja annak következményeit a jogalkalmazásra nézve. Az ítéletben a Bíróság a 2014/24/EU irányelv 42. cikkét értelmezte, és nagyon szigorú értelmezést fogadott el a műszaki leírásban az alapanyag meghatározásának lehetősége kapcsán. Az ítélet a műszaki leírás funkcionális meghatározása felé terelheti az ajánlatkérőket, amely ugyanakkor számos gyakorlati kihívást hoz magával.

Abstract

This article analyzes the judgment of the Court of Justice of the European Union delivered in January 2025 in the DYKA Plastics case (C-424/23.) and examines its consequences for the practice. In the judgement, the Court of Justice dealt with the interpretation of Article 42 of Directive 2014/24/EU and gave a very strict interpretation on the opportunity of contracting authorities to determine the material of goods in the technical specifications. The judgment may lead contracting authorities towards a functional definition of the technical specifications, which at the same time brings with it a number of practical challenges.

Az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB) a 2025 januárjában, a C-424/23. DYKA Plastics ügyben (a továbbiakban: DYKA Plastics ügy) hozott ítéletével¹ fontos iránymutatást adott arra vonatkozóan, hogy az ajánlatkérők milyen szabadsággal rendelkeznek a műszaki leírásban egy beszerzendő áru konkrét tulajdonságának – az adott esetben az alapanyag – meghatározása tekintetében.

Az ügy tényállása és az előzetes döntéshozatalra fel-tett kérdések

A Fluvius System Operator CV (a továbbiakban: Fluvius) a belgiumi Flandria régió településeinek csatornahálózatát kezeli. A csatornák építésére, illetve cseréjére irányuló építési beruházások során a Fluvius általános gyakorlata szerint megköveteli, hogy a csapadékvíz elvezetésére szolgáló csövek betonból, a szennyvíz-csövek pedig kőporcelánból legyenek.

A műanyag csöveket gyártó DYKA Plastics NV (a továbbiakban: DYKA) szerint ez a követelmény hátrányosan megkülönböztető, mivel kizárja a DYKA-t az ajánlattételből. A DYKA több alkalommal panaszt tett a Fluviusnál az alapanyag előírásának jogellenessége miatt.

2020. október 7-én felkérte a Fluviust, hogy pontosítsa a „Langeveldstraat Beringen” (Langeveld utca, Beringen, Belgium) építési beruházás kapcsán a csövek típusát, valamint azt, hogy kizárta-e a műanyag csöveket mind a csapadékvíz, mind a szennyvíz elvezetésére szolgáló hálózat esetében. Igenlő válasz esetén a DYKA tájékoztatást kért a kizárás okairól. A Fluvius válaszában megerősítette, hogy az ajánlatban csak (porózus) beton csapadékvíz-elvezető csövek és kőporcelánból készült szennyvízelvezető csövek szerepelhetnek.

A DYKA keresetet nyújtott be a vállalkozási ügyek genti bíróságához (a továbbiakban: előterjesztő bíróság) és azt

¹ Az Európai Unió Bíróságának C-424/23. DYKA Plastics ügyben 2025. január 16-án hozott ítélete. ECLI:EU:C:2025:15.

kérte, hogy a bíróság kötelezze a Fluvius a fenti gyakorlat megszüntetésére, valamint kártérítés fizetésére. Álláspontja szerint a Fluvius által használt műszaki leírás sérti a közbeszerzési szabályokat, mert korlátozza a versenyt. A Fluvius a következő jogi, műszaki és környezetvédelmi jellegű okokra hivatkozott az előírás jogszerűségének alátámasztására:²

- Az ajánlattételi felhívásai nem „egyetlen terméket” írnak elő.
- A kőporcelánból készült és a betoncsövek piacán több gyártó és szállító működik, és azok versenyezhetnek a szerződés odaítéléséért.
- A csatornavezetékek anyagának meghatározása a Fluvius mérlegelési jogkörébe tartozik.
- A kőporcelán és a beton választásának műszaki okai vannak. A kőporcelánból készült csövek élettartama legalább 100 év, míg a műanyag csöveké legfeljebb 50 év. Ezenkívül a műanyag csövekben sokkal nagyobb a hibák és meghibásodások aránya, mint a kőporcelánból készült csövekben, és a karbantartási költségeik is sokkal magasabbak.
- Környezetvédelmi szempontból a műanyag csövek olyan problémákat vetnek fel, amelyek a kőporcelánból készült vagy betonból készült csöveknél nem merülnek fel.³
- Mind pénzügyi szempontból, mind a megrendelő érdekében érdemes rendszerint kőporcelánból készült csöveket választani a műanyag csövek helyett. Műanyag csövek használatához akkor kell folyamodni, ha a projekt műszaki jellemzői miatt a kőporcelán vagy betoncsövek használata nem tanácsos.

Az előterjesztő bíróság a 2014/24/EU irányelv 42. cikkének értelmezésére irányuló kérdéseket terjesztett előzetes döntéshozatalra az EUB elé. Az irányelv 42. cikkének az ítéletben értelmezni kért bekezdéseit a következőkben pontosan idézzük, annak érdekében, hogy a döntés megállapításai jól követhetők legyenek.

Az irányelv 42. cikkének az ítéletben értelmezett bekezdései a következőképpen szólnak:

„(1) A VII. melléklet 1. pontjában meghatározott műszaki leírást fel kell tüntetni a közbeszerzési dokumentációban. A műszaki leírás meg határozza az építési beruházás, a szolgáltatás vagy az áru kívánt tulajdonságait.

E tulajdonságok utalhatnak a kért építési beruházás, áru vagy szolgáltatás előállításának, illetve nyújtásának folyamatára vagy módszerére, vagy az életciklusa bármely más szakaszának valamely konkrét folyamatára, még akkor is, ha ezek a tényezők nem képezik a szerződés lényegét, feltéve, hogy kapcsolódnak a szerződés tárgyához, valamint a szerződés értékéhez és céljaihoz képest arányosak.

A műszaki leírás meghatározhatja továbbá, hogy szükség lesz-e a szellemi tulajdon-jogok átruházására.

(...)

(2) A műszaki leírásnak valamennyi gazdasági szereplő számára egyenlő hozzáférést kell lehetővé tennie a szerzési eljáráshoz, és nem lehet olyan hatása, amely indokolatlanul akadályozná a verseny biztosítását a közbeszerzés során.

(3) A műszaki leírást az uniós joggal összeegyeztethető kötelező nemzeti műszaki szabályok sérelme nélkül, az alábbi módok valamelyikén kell megadni:

a) a teljesítmény, illetve a funkcionális követelmények szempontjából, ideértve a környezetvédelmi jellemzőket is, feltéve, hogy a paraméterek kellően pontosak ahhoz, hogy lehetővé tegyék az ajánlattevők számára a szerződés tárgyának megállapítását, az ajánlatkérő szervek számára pedig a szerződés odaítélését;

b) a műszaki leírásra való hivatkozással és – a következő sorrendben – a következőkre történő hivatkozással: az építési beruházási munkák tervezésére, számítási módszerére és kivitelezésére, valamint az áruk felhasználására vonatkozó európai szabványokat, európai műszaki tanúsítványokat, közös műszaki leírásokat, nemzetközi szabványokat, az európai szabványügyi szervezetek által létrehozott egyéb műszaki hivatkozási rendszereket átültető nemzeti szabványok vagy –

² A Fluvius jogorvoslat során előadott indokait a főtanácsnoki indítvány ismerteti. Manuel Campos Sánchez-Bordona főtanácsnok indítványa. Az ismertetés napja: 2024. szeptember 12. ECLI:EU:C:2024:749.

³ A rugalmatlan csövek korlátlanul újrahasznosíthatók, a műanyag csövek viszont nem. Az utóbbiakat el kell égetni, ami nem környezetbarát, továbbá mikroműanyagokat juttathatnak az altalajba a mechanikai lepusztulásnak (az elhasználódás, illetve erózió olyan formája, amelyben a víz súrlódási ellenállása miatt mikroműanyagok szabadulnak fel) való kitettség miatt. Amennyiben a csöveket 50 évente cserélni kell, veszélyt jelent a mikroműanyagok talajban maradása (a csövek repedezetté válnak, és a maradéktörmelék lerakódik). E probléma nem merül fel a természetes anyagokból készült rugalmatlan csövek esetében, amelyek nem károsak a környezetre.

ezek bármelyikének hiányában – nemzeti szabványok, nemzeti műszaki tanúsítványok, illetve nemzeti műszaki leírások;

c) az a) pontban említett teljesítmény, illetve funkcionális követelmények alapján, az e teljesítménynek, illetve funkcionális követelményeknek való megfelelés feltételezését lehetővé tevő, a b) pontban említett műszaki leírásra történő hivatkozással;

d) egyes jellemzők tekintetében a b) pontban említett műszaki leírásra történő hivatkozással, más jellemzők tekintetében pedig az a) pontban említett teljesítményre, illetve funkcionális követelményekre történő hivatkozással.

(4) A szerződés tárgya által indokolt esetek kivételével a műszaki leírás nem hivatkozhat adott gyártmányra vagy forrásra, illetve konkrét eljárásra, amely egy adott gazdasági szereplő termékeit vagy az általa nyújtott szolgáltatásokat jellemzi, vagy védjegyre, szabadalomra, típusra vagy adott származásra vagy gyártási folyamatra, ha az egyes vállalkozások vagy termékek előnyben részesítéséhez vagy kizorításához vezetne. Az ilyen hivatkozás kivételes esetekben megengedhető, amennyiben nem lehetséges a szerződés tárgyának (3) bekezdés szerinti, kellően pontos és érthető leírása. Az ilyen hivatkozást a „vagy azzal egyenértékű” kifejezésnek kell kísérnie.”

Az előterjesztő bíróság számára úgy tűnt, hogy a kőporcelánból és betonból készült csövekre történő utalás nem tartozik a 42. cikk (3) bekezdésében meghatározott, az irányelv által lehetővé tett műszaki leírás meghatározási módok egyikébe sem, és azzal a hatással jár, hogy bizonyos vállalkozásokat vagy termékeket kizár, ami az irányelv 42. cikkének (4) bekezdésében foglalt tilalom hatálya alá tartozhat. Az előterjesztő bíróság ezért négy kérdésben kért iránymutatást az EUB-tól, amelyek (a szerző által egyszerűsített megfogalmazásban) a következőkre vonatkoztak:

- 1) Úgy kell-e értelmezni az irányelv 42. cikkének (3) bekezdését, hogy az abban foglalt, a műszaki leírás megadásának módjaira vonatkozó felsorolás kimerítő, az ajánlatkérő tehát köteles a műszaki leírást az e rendelkezésben említett módok valamelyikén megadni?
- 2) Az ajánlati felhívások műszaki leírásában a kőporcelánból és betonból készült szennyvízcsövekre történő hivatkozások az irányelv 42. cikkének (4) bekezdésében foglaltaknak felelnek-e meg, például

adott csőtípusokra vagy meghatározott csőgyártmányra történő hivatkozásnak kell-e azokat tekinteni?

- 3) Úgy kell-e értelmezni a 2014/24/EU irányelv 42. cikkének (4) bekezdését, hogy az ajánlati felhívások műszaki leírásában szereplő, például kőporcelánból és betonból készült szennyvízcsövekre mint adott műszaki megoldásokra történő hivatkozások már maguk után vonják azt a következményt, hogy »az egyes vállalkozások vagy termékek előnyben részesítéséhez vagy kizorításához vezetne«, mivel az előírt termékhez képest alternatív megoldásokat kínáló vállalkozásokat eleve kizárják, bár különböző versenytárs vállalkozások képesek az előírt terméket szállítani? Vagy az említett feltétel megvalósulásához az szükséges, hogy a szóban forgó termék tekintetében egyáltalán ne legyen verseny, mert az egy adott vállalkozásra jellemző, amely egyedülként kínálja ezt a terméket a piacon?
- 4) A 2014/24/EU irányelv 42. cikke (3) bekezdésének és/vagy 42. cikke (4) bekezdésének megsértése a műszaki leírásban szereplő (például az adott szennyvízhálózatnak megfelelő kőporcelánból és betonból készült szennyvízcsövekre való) hivatkozások jogellenes használata miatt egyben az irányelv 42. cikke (2) bekezdése és 18. cikke (1) bekezdése megsértésének is minősül?

Az EUB döntése

Az első kérdés tekintetében az EUB elöljáróban rögzítette, hogy a 42. cikk (3) bekezdésének a)–d) pontjában felsorolt, a műszaki leírások megfogalmazására szolgáló módszerek között nincs hierarchia.⁴ A rendelkezés megfogalmazásából („a műszaki leírást [...] az alábbi módok valamelyikén kell megadni”) az ítélet szerint következik, hogy az ajánlatkérőnek a műszaki leírásokat az említett pontok egyikének megfelelően kell megfogalmaznia. E módszerek kizárólagos alkalmazásától azonban az irányelv a következő esetekben eltérést enged: a 42. cikk (3) bekezdésében említett kötelező nemzeti műszaki szabály fennállása esetén, valamint a 42. cikk (4) bekezdése szerinti esetekben, azaz egyrészt ha nem lehetséges a szerződés tárgyának a (3) bekezdés

⁴ Az Európai Unió Bíróságának C-413/17. Roche Lietuva ügyben 2018. október 25-én hozott ítélete. ECLI:EU:C:2018:865.

szerint kellően pontos és érthető leírása, másrészt ha a szerződés tárgya igazolja a (4) bekezdés szerinti módszer alkalmazását.

A második és harmadik kérdést együttesen vizsgálva az EUB úgy ítélte meg, hogy az előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a 2014/24/EU irányelv 42. cikkének (4) bekezdésére figyelemmel az ajánlatkérők az építési beruházás műszaki leírásában pontosíthatják-e, hogy az ajánlattevők által kínált termékeknek mely anyagokból kell állniuk.

Az EUB először általános iránymutatást adott a 42. cikkből eredő követelmények és e cikk bekezdései egymáshoz való viszonyának értelmezéséhez. Felidézte, hogy a műszaki leírás a közbeszerzési szerződés tárgyát határozza meg. Az irányelv VII. melléklete 1. pontjának a) alpontja értelmében e leírások között szerepelhetnek többek között, amelyek meghatározzák, hogy a „termékeknek vagy áruknak milyen tulajdonságokkal kell rendelkezniük ahhoz, hogy megfeleljenek az ajánlatkérő szerv szándéka szerinti rendeltetésnek”. E jellemzők magukban foglalnak többek között minden olyan „műszaki feltételt, amelyet az ajánlatkérő szervnek módjában áll általános vagy különös rendelkezésekkel előírni az elkészült munka és azon anyagok vagy alkatrészek tekintetében, amelyeket az magában foglal”. Bár az ajánlatkérők széles mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek, amelyet az igazol, hogy ők ismerik a legjobban azokat az árukat, amelyekre szükségük van, és azokat a követelményeket, amelyeket a kívánt eredmények elérése érdekében teljesíteni kell, bizonyos korlátokat tiszteletben kell tartaniuk. Biztosítaniuk kell, hogy a műszaki leírások egyenlő hozzáférést biztosítsanak a gazdasági szereplők számára a közbeszerzési eljárásokhoz, és nem lehet olyan hatásuk, amely indokolatlanul akadályozná a verseny biztosítását a közbeszerzés során. Az ítélet szerint az irányelv (74) preambulumbekzdéséből az következik, hogy a műszaki leírásnak meg kell nyitnia a közbeszerzési szerződést a verseny előtt, és így lehetővé kell tennie olyan ajánlatok benyújtását, amelyek tükrözik a piacon létező műszaki megoldások sokféleségét. Ennek az elvárásnak a műszaki leírásnak az irányelv 42. cikk (3) bekezdés a) pontjában említett, a teljesítményre és funkcionális követelményekre vonatkozó leírása felel meg leginkább, mivel lehetővé teszi minden olyan gazdasági szereplő számára, akinek termékei megfelelnek az előírt teljesítménynek és funkcionális követelményeknek,

hogy a termékei gyártásának folyamatától és az azokat alkotó anyagtól függetlenül ajánlatot tegyen. Az irányelv 42. cikke (3) bekezdésének b) pontjában előírt megfogalmazási módszer is biztosítja a verseny megfelelő megnyitását azáltal, hogy az uniós jogalkotó előírta e módszer választása esetén a „vagy azzal egyenértékű” kifejezés használatát.

Ezzel szemben az irányelv 42. cikkének (4) bekezdése értelmében főszabály szerint tilos a műszaki leírásba valamely „adott gyártmányra vagy forrásra, [vagy] konkrét eljárásra [történő hivatkozást belefoglalni], amely egy adott gazdasági szereplő termékeit vagy az általa nyújtott szolgáltatásokat jellemzi”, vagy „védjegyre, szabadalomra, típusra vagy adott származásra vagy gyártási folyamatra [történő hivatkozást], ha ez az egyes vállalkozások vagy termékek előnyben részesítéséhez vagy kizorításához vezetne”. Kivételesen azonban az ajánlatkérő feltüntethet ilyen hivatkozást két, az EUB által 42. cikk (4) bekezdésének értelmezése során egymástól elhatárolt esetben. Egyrészt, ha az irányelv 42. cikke (3) bekezdése a) pontjának megfelelően említett teljesítmény, illetve funkcionális követelmények, vagy a 42. cikk (3) bekezdésének b) pontja szerinti leírások vagy e kettő kombinációja önmagában nem teszi lehetővé a szerződés tárgyának kellően pontos és érthető leírását – ekkor a hivatkozást a „vagy azzal egyenértékű” kifejezéssel kell ellátni. Másrészt a 42. cikk (4) bekezdésében említett hivatkozások akkor is alkalmazhatók, ha ez a szerződés tárgyára tekintettel jogszerű. Az ítélet szerint ezt az esetet, amely eltér a 42. cikk (4) bekezdésének második mondatában foglalt esettől, olyan körülményként kell értelmezni, amely lehetővé teszi az ajánlatkérő számára, hogy kizárja magának a (4) bekezdés normatív tartalmának az alkalmazhatóságát, az abban foglalt minden feltétel kapcsán. Ilyenkor tehát nem követelmény a „vagy azzal egyenértékű” fordulat szerepeltetése sem. A „[a] szerződés tárgya által indokolt esetek kivételével” fordulatot azonban megszorítóan kell értelmezni, az kizárólag azokra az esetekre terjedhet ki, amelyekben valamely termék típusának vagy származásának, illetve meghatározott védjegy használatának követelménye, illetve egy szabadalom vagy meghatározott eljárás, elkerülhetetlenül következik a szerződés tárgyából.

Az EUB ezt követően iránymutatást adott arra vonatkozóan is, hogy a konkrét ügyben szereplő előírásra hogyan alkalmazhatóak a fent értelmezett szabályok.

Elsőként rögzítette, hogy a terméket alkotó anyag nem minősíthető az irányelv 42. cikke (3) bekezdésének a) pontja értelmében vett „teljesítménynek” vagy „funkcionális követelménynek”. Az EUB szerint ha egy gazdasági ágazatban léteznek olyan termékek, amelyek gyártásuk és különösen anyaguk szerint különbözőek, a bizonyos anyagból álló termékek felhasználására vonatkozó követelményt az irányelv 42. cikke (4) bekezdése szerinti „típusra” vagy „meghatározott termékre” való hivatkozásnak kell minősíteni, amely „egyes vállalkozások vagy termékek előnyben részesítéséhez vagy kizorításához vezetne”. Mivel azonban a Fluvius nem egészítette ki előírását a „vagy azzal egyenértékű” kifejezéssel, semmiképpen sem valósulhatnak meg a 42. cikk (4) bekezdésének második mondatában rögzített eset alkalmazásának feltételei, függetlenül attól, hogy lehetséges-e a szerződés tárgyának az általános szabályok szerinti, kellően pontos és érthető leírása. Jogszerű lehet ugyanakkor a tárgyalta szerinti előírás, ha meghatározott anyagnak a közbeszerzési szerződés vagy annak egy része tekintetében történő felhasználása elkerülhetetlenül következik a szerződés tárgyából, amelyet a nemzeti bíróság vizsgálhat. Az EUB szerint ez az eset előfordulhat különösen akkor, ha az ajánlatkérő által elérni kívánt esztétikai elemen vagy az építmény környezetének való megfelelés biztosításának szükségességén alapul, vagy amikor az irányelv 42. cikke (3) bekezdésének a) pontja alapján megfogalmazott teljesítményre vagy funkcionális követelményre tekintettel elkerülhetetlen adott anyagból álló termékek használata. Ilyen helyzetekben ugyanis semmilyen, eltérő műszaki megoldáson alapuló alternatíva nem képzelhető el.

Azon eseteken kívül azonban, amikor valamely anyag felhasználása a szerződés tárgyából elkerülhetetlenül következik, az ajánlatkérő a „vagy azzal egyenértékű” kifejezés hozzáadása nélkül nem követelheti meg egy adott anyag használatát. A műszaki leírás keretében tehát tartózkodnia kell egy adott anyag használatának előírásától, akár úgy, hogy a közbeszerzési dokumentumokban nem tesz említést ilyen anyagról, akár úgy, hogy egy vagy több anyagot említ, a „vagy azzal egyenértékű” kifejezéssel kiegészítve. Így az ajánlatkérő az irányelv által követett, a verseny megnyitására irányuló célkitűzésnek megfelelően az értékelési szempont-

okat többféle ajánlatra alkalmazza, amelyek között lehetnek olyanok, amelyek az érintett ágazatban általánosan használt anyagokból álló termékeket kínálnak, mind pedig olyanok, amelyek kevésbé szokásos, sőt innovatív anyagokból álló termékeket kínálnak. Az ajánlatkérő ily módon lehetőséget biztosít az érdekelt gazdasági szereplőknek arra, hogy bizonyítsák az ilyen anyagok egyenértékűségét.

A fentiekre tekintettel az előterjesztett második és harmadik kérdésre az EUB azt a választ adta, hogy az irányelv 42. cikkének (4) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az ajánlatkérők az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződés műszaki leírásában a „vagy azzal egyenértékű” kifejezés hozzáadása nélkül nem pontosíthatják, hogy az ajánlattevők által kínált termékeknek mely anyagokból kell állniuk, kivéve ha valamely meghatározott anyag használata elkerülhetetlenül következik a szerződés tárgyából, mivel eltérő műszaki megoldáson alapuló alternatíva nem képzelhető el.

A negyedik kérdés kapcsán az EUB úgy foglalt állást, hogy ha bizonyos vállalkozásokat vagy termékeket kizár egy olyan műszaki leírás, amely összeegyeztethetetlen az irányelv 42. cikkének (3) és (4) bekezdésében foglalt szabályokkal, e kizárás szükségképpen sérti a 42. cikk (2) bekezdésében előírt, annak biztosítására irányuló kötelezettséget is, hogy a műszaki leírások egyenlő hozzáférést biztosítsanak az odaítélési eljárás-hoz, és ne korlátozzák indokolatlanul a versenyt.

Következtetések

A műszaki leírás meghatározása, annak részletei kulcsfontosságúak lehetnek a közbeszerzési verseny szempontjából. A szabályozás és a jogalkalmazás az ajánlatkérői igények és a közbeszerzés versenynek történő megnyitása közötti egyensúlyt igyekszik megtalálni azzal kapcsolatban, hogy az ajánlatkérő mennyire rögzíthet részletes követelményeket a műszaki leírásban. A gyakorlat az egyenlő bánásmód – az indokolatlan különbségtétel tilalma – és az arányosság érvényesítése mellett általában elismeri az ajánlatkérő széles mozgásterét a műszaki leírás meghatározását illetően.⁵

A DYKA Plastics ügyben hozott ítélet azonban olyan szigorú értelmezését fogadta el a műszaki leírásra vonatkozó irányelvi rendelkezéseknek, amely a jelenlegi

⁵ Az Európai Unió Bíróságának C-413/17. Roche Lietuva ügyben 2018. október 25-én hozott ítélete. ECLI:EU:C:2018:865.

gyakorlatnál szűkebben vonja meg az ajánlatkérő lehetőségét egy beszerzendő termék konkrét tulajdonságainak meghatározására vonatkozóan. Az EUB azáltal, hogy az alapanyagra vonatkozó követelményt a műszaki leírásban konkrét típus megadásának minősítette, ezen esetet azzal a helyzettel tekintette azonos szabály szerint megítélendőnek, mintha az ajánlatkérő konkrét gyártmányt, védjegyet jelölt volna meg, amely utóbbi a verseny akár teljes hiányát is jelentheti, és ennek megfelelően valóban csak kivételesen megengedhető. Az ilyen előírás vagy akkor lehetséges, amikor eltérő műszaki megoldáson alapuló alternatíva nem képzelhető el, vagy ha nem lehetséges a műszaki leírás más módszerrel történő meghatározása és az ajánlatkérő egyenértékű megoldást is elfogad. Az ítélet szerint a magyar jogban a 321/2015. (X.30.) Korm. rendelet 46. § (3) bekezdésében foglalt szabályt közel sem csak egy termék kizárólagosságát eredményező jellemző megkövetelése esetén, hanem minden olyan helyzetben alkalmazni kell, ha „egy gazdasági ágazatban léteznek olyan termékek, amelyek gyártásuk és különösen anyaguk szerint különbözőek” és az ajánlatkérő előír egy olyan – funkcionális vagy teljesítmény-követelménynek nem minősíthető – jellemzőt, amely egyes termékeket értékesítő vállalkozások kizorításához vezet.⁶ Fontos, hogy az EUB okfejtése nem arra irányul, hogy az ajánlatkérők ne érvényesíthessenek az adott áru felhasználási céljához vagy a környezetvédelemhez kapcsolódóan számukra fontos elvárásokat, de ezeket alapvetően az egyenértékű műszaki megoldások megajánlásának lehetősége mellett írhatják elő. Ennek módja vagy az, hogy a műszaki leírásban eleve a funkcionális-, vagy teljesítmény-jellemzők előírását választják, vagy adott műszaki megoldás megadása mellett teszi lehetővé az egyenértékű ajánlatokat. Mindkét módszer a gyakorlatban komoly kihívás elé állítja az ajánlatkérőket, és a mű-

szaki leírás nagyon alapos előkészítését, a piacon elérhető megoldások előzetes, alapos felmérését követeli meg. Az ajánlatkérő köteles a közbeszerzési dokumentumokban előre rögzíteni az egyenértékűség vizsgálatának szempontjait, és a bírálat során adott esetben csak komoly szakértelemmel lehet eldönthető, hogy bizonyított-e az egyenértékűség. Az EUB egy korábbi döntésében arra is rámutatott, hogy az egyenértékűség vizsgálatát mindenképpen a bírálat során kell elvégezni, az nem halasztható a szerződés teljesítésének időszakára.⁷ Az egyenértékűség szempontjainak megadása a DYKA ítélet alapjául szolgáló esethez hasonló helyzetben már a műszaki leírás részben funkcionális megadásához vezethet. Például ha az ajánlatkérő a betoncsőhöz kapcsolódóan az egyenértékűség vizsgálatának szempontjai között megadja, hogy a csövek más anyag megajánlása esetén is életciklusuk végén újrahasznosíthatóak legyenek és ne maradjon utánuk mikroműanyag a talajban, ez már funkcionális meghatározása az ajánlatkérői igényeknek. A funkcionális leírás mellett szintén nehéz feladatot jelenthet annak vizsgálata, illetve az arra vonatkozó bizonyítékok benyújtásának előírása, hogy valóban megfelel adott áru az elvárt követelményeknek.⁸

Érdemes még kiemelni az ítélet tanulságai közül a 321/2015. (X.30.) Korm. rendelet 46. § (3) bekezdésének értelmezéséhez, hogy az EUB egyértelművé tette: az említett szakasz szerinti hivatkozások – ideértve az ítélet értelmezésében pl. az alapanyag meghatározását és a fentiek szerint adott esetben más, részletes műszaki jellemzők előírását – akkor is alkalmazhatók, ha ez a szerződés tárgyára tekintettel elkerülhetetlen, és ilyenkor nem követelmény a „vagy azzal egyenértékű” fordulat szerepeltetése sem. Ez valóban logikus olyan esetekben, amikor kifejezetten csak egy termék vagy

⁶ DYKA Plastics ügyben hozott ítélet 57. pontja.

⁷ Az Európai Unió Bíróságának C-14/17. VAR ügyben 2018. július 12-én hozott ítéletének 32. bekezdése szerint „az ilyen ellenőrzésre, valamint az egyenértékűség fenn nem állását megállapító határozat esetleges elfogadására csak az ajánlatok benyújtását követően, azoknak az ajánlatkérő részéről való értékelése szakaszában kerülhet sor, és azok megkövetelik, hogy ezen ajánlatkérőnek olyan bizonyítékok álljanak a rendelkezésére, amelyek alapján értékelheti, hogy a benyújtott ajánlatok eleget tesznek-e, és milyen mértékben tesznek eleget, a műszaki leírásban szereplő követelményeknek, ellenkező esetben felmerül annak kockázata, hogy megsértik az egyenlő bánásmód elvét, és a szerződés-odaítélési eljárás lefolytatása során szabálytalanságok történnek.” ECLI:EU:C:2018:568.

⁸ A Fővárosi Törvényszék 103.K.703.240/2023/25. számú ítélete alapjául szolgáló ügyben például az ajánlatkérő által meghatározott kompatibilitási követelmény megvalósulása képezte vita tárgyát.

műszaki megoldás alkalmas a teljesítésre⁹, amely feltétel ugyanakkor szűken értelmezendő, és feltehetően kevés esetben támasztható alá, illetve az ajánlatkérő szintén csak akkor tudja bizonyítani az alkalmazott megoldás jogszerűségét, ha kiterjedt ismeretekkel rendelkezik az adott beszerzési tárgy piacán. A főtanácsnoki indítvány szerint az ajánlatkérő erre vonatkozó indokolását már a közbeszerzési dokumentumoknak előre tartalmaznia kellene¹⁰, az ítélet azonban nem fogalmaz meg ilyen követelményt és ez az irányelv szövegéből vagy más uniós jogi elvekből (mint a megfelelő ügyintézés elve) sem vezethető le.¹¹

A DYKA Plastics ügyben született ítélet nyomán a jogalkalmazás a nem funkcionális vagy teljesítmény-

követelményként megjelenő, a műszaki leírásban alkalmazott részletes követelmények megengedhetőségét eltérő mérce szerint ítélni lehet. Az előírásnak a felhasználási célhoz vagy más közérdekű célhoz kapcsolódó indokoltságának vizsgálata¹² helyett több esetben válhat alkalmazhatóvá a 321/2015. (X.30.) Korm. rendelet 46. § (3) bekezdésének fent bemutatott követelményrendszere. Az ítélet ezáltal nem csak a jogorvoslatok során adhat a versenyből kiszoruló gazdasági szereplők számára hasznos hivatkozási alapot, de már az előkészítés szakaszában is újfajta megközelítést kíván meg az ajánlatkérőktől a műszaki leírás meghatározásakor.

⁹ Érdeemes lehet megemlíteni, hogy a főtanácsnoki indítvány egy példát is említ arra, amikor adott alapanyag használata a szerződés tárgya által indokolt: ez lehet a helyzet egy történelmi épület felújítására irányuló szerződésnél, amelynek dokumentációja szerint ugyanazon (meghatározott eredetű) kőfajtát kell használni, amelyből az épület annak idején készült. Megjegyezzük, hogy a szállítható típus, gyártmány stb. kizárólagossága még nem feltétlenül jelenti azt, hogy csak egyetlen ajánlattevő jöhet szóba, de ez a helyzet alapját képezheti a Kbt. 98. § (2) bekezdés c) pontja szerinti eset megvalósulásának is.

¹⁰ Manuel Campos Sánchez-Bordona főtanácsnok indítványa, 78. bekezdés. Az ismertetés napja: 2024. szeptember 12. ECLI:EU:C:2024:749.

¹¹ Joren Vuylsteke: DYKA Plastics and material requirements in public tenders.

https://www.law.kuleuven.be/ccm/blog/posts/dyka_plastics (2025.03.18.).

¹² A műszaki leírás feltételeinek indokoltságára vonatkozó teszt alkalmazásához lásd például a Közbeszerzési Döntőbizottság D.3/25/2024. számú döntését, illetve az ott hivatkozott gyakorlatot.

STATISZTIKA

Az egészségügy területén lefolytatott közbeszerzések,¹ 2023-2024

Káli Gabriella Mária, statisztikai elemző, Közbeszerzési Hatóság

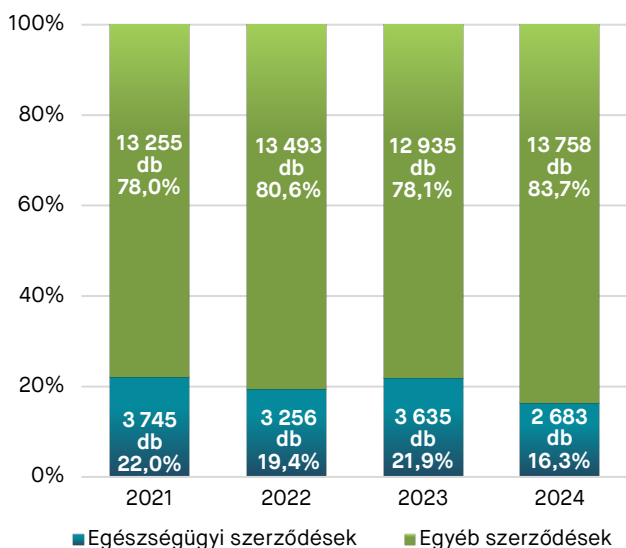
DOI: 10.37371/KEP.2025.4.5

Címszavak: közbeszerzés, egészségügy, eljárások száma, szerződések száma, eljárások értéke, szerződések értéke, nemzeti eljárásrend, uniós eljárásrend

Az egészségügy területén lefolytatott közbeszerzések témája korábban már szerepelt a Közbeszerzési Értesítő Plusz III. évfolyam 5. számában (2021. május) és V. évfolyam 3. számában (2023. március). Jelen elemzés a korábbi cikkekhez hasonló módszertani elvek alapján készült, mely szerint egészségügyi közbeszerzésnek tekintettük a kórházak, klinikák, orvosi egyetemek, szakorvosi, fogorvosi és háziorvosi rendelők, illetve ezek

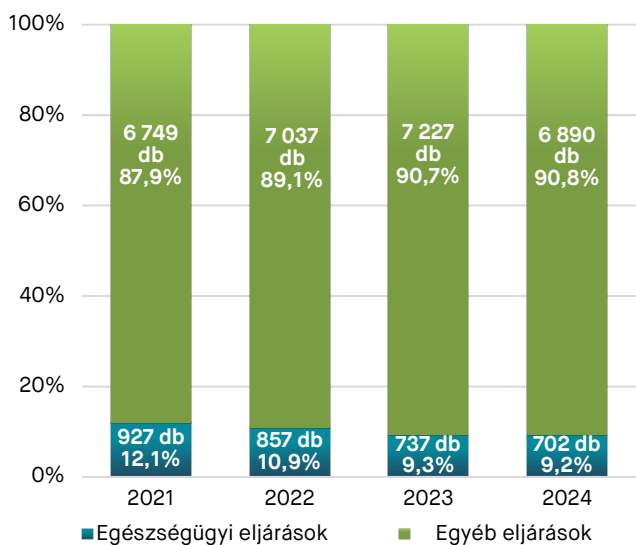
fenntartói által kiírt közbeszerzéseket. Szintén figyelembe vettük az országos hatáskörű egészségügyi intézmények, mint pl. a Nemzeti Népegészségügyi és Gyógyszerészeti Központ, az Országos Mentőszolgálat, a Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóság stb. eljárásait.² A korábbi cikkekhez képest alapvető változás, hogy nem a közbeszerzési eljárások, hanem a hozzájuk tartozó szerződésrészek alapján készült ez a tanulmány.

1. ÁBRA AZ EGÉSZSÉGÜGYI KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK ARÁNYA (%) AZ ÖSSZES MEGKÖTÖTT KÖZBESZERZÉSHEZ VISZONYITVA, 2021-2024



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

2. ÁBRA AZ EGÉSZSÉGÜGYI KÖZBESZERZÉSI ELJÁRÁSOK SZÁMÁNAK ARÁNYA (%) AZ ÖSSZES EREDMÉNYES KÖZBESZERZÉSHEZ VISZONYITVA, 2021-2024



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

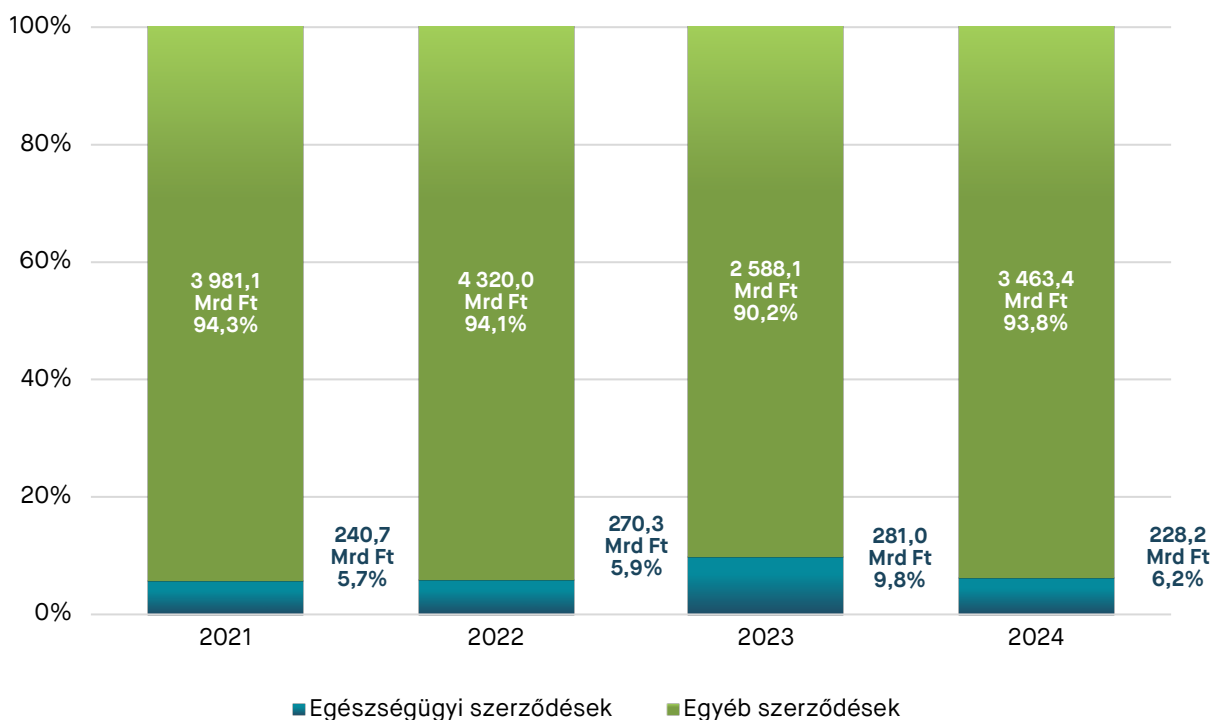
¹ A cikk az egyes, szerződéssel eredményesen lezárult részekhez kapcsolódó eredménytájékoztató hirdetmények alapján készült. Az uniós statisztikai gyakorlatnak megfelelően nem tüntetjük fel a keretmegállapodás megkötésére irányuló eljárások eredményeként kötött szerződéseket (keretmegállapodásokat), csak az eredményes keretmegállapodások alapján lehívott részekhez kapcsolódó szerződések adatait.

² A jelenlegi és a Közbeszerzési Értesítő Plusz V. évfolyam 3. számában (2023. március) megjelent cikkben az adatok feldolgozása azonos módszertani elvek alapján történt.

Az első két ábra alapján látható, hogy arányaiban milyen különbségeket mutat a módszertani váltás. Ha az egészségügyi közbeszerzéseket a megkötött szerződések alapján vizsgáljuk, akkor látható, hogy az eljárás alapon kapott tíz százalék körüli számarány kétszerese a szerződéses érték számaránya. Egy-egy közbeszerzési eljáráshoz átlagosan négy szerződésrész tartozik, de minden évben előfordulnak olyan eljárások, amelyeket száznál is több szerződésrészre bontottak. A sok részből álló eljárások, jellemzően az árubeszerzésekhez kapcsolódnak.

A 3. ábra a közbeszerzések értékének alakulását ábrázolja a vizsgált időszakban. 2021-ben a megkötött szerződések értékének 5,7 százaléka kapcsolódott az egészségügyi területhez, ez az érték 2022-ben és 2023-ban folyamatosan emelkedett, elérve a 9,8 százalékot, majd 2024-ben 6,2 százalékra csökkent. Mindeközben 2021 óta a megkötött szerződések száma és az egy szerződésre jutó érték váltakozó tendenciát mutatott. Az egy közbeszerzési szerződésre jutó érték 2021-ben 64 millió forint, 2022-ben 83,0 millió forint, 2023-ban 77,3 millió forint, 2024-ben pedig 85,1 millió forint volt.

3. ÁBRA AZ EGÉSZSÉGÜGYI KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK ÉRTÉKÉNEK ARÁNYA (%) AZ ÖSSZES EREDMÉNYES KÖZBESZERZÉSHEZ VISZONYÍTVA, 2021-2024

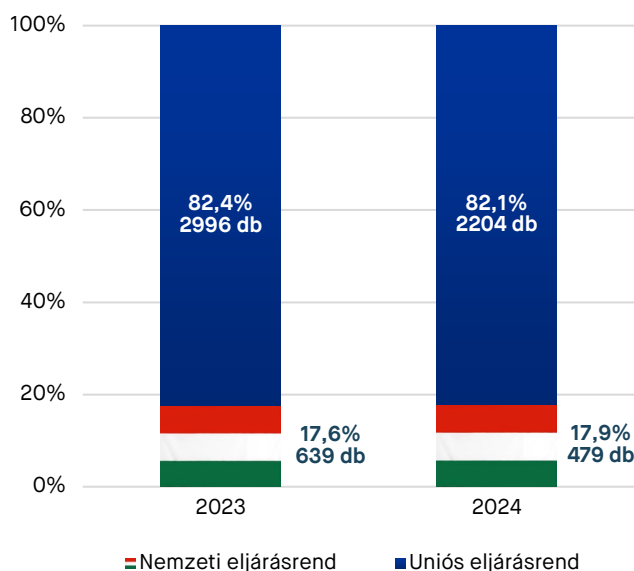


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Az eljárásrend szerinti vizsgálat alapján megállapítható, hogy szerződésalapú elemzés esetén a számarány jelentősen magasabb, mint a korábbi cikkekben megjelent eljárás alapú statisztikákban. Míg korábban a nemzeti és uniós arányok 40-60 százalék között mozogtak (2024-ben ez az arány 37-63 százalék volt), az új módszertan

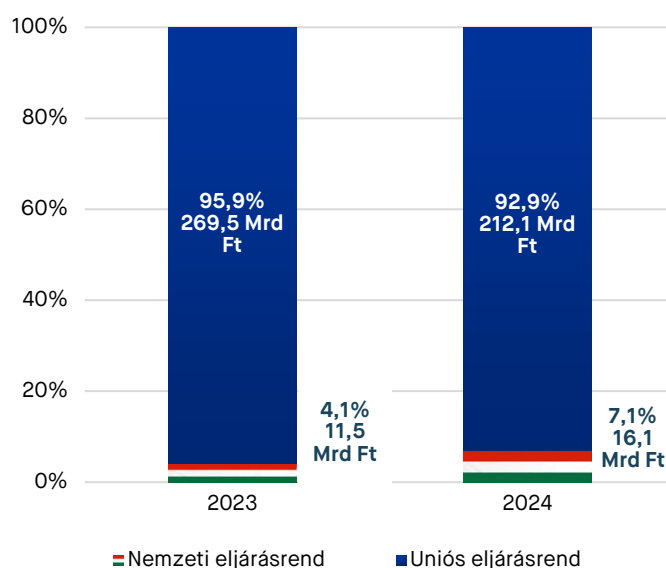
alkalmazásával 80-20 százalékos megoszlás figyelhető meg a 4. ábrán. Ugyanakkor az is látható, hogy míg 2023-ról 2024-re az egészségügy területén az eljárások száma 35 darabbal csökkent (ld. 2. ábra), ez a változás 952-vel kevesebb szerződés megkötését jelentette.

4. ÁBRA AZ EGÉSZSÉGÜGYI KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK MEGOSZLÁSA (%) A NEMZETI ÉS UNIÓS ELJÁRÁSREND SZERINT, 2023-2024



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

5. ÁBRA AZ EGÉSZSÉGÜGYI KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK ÉRTÉKÉNEK MEGOSZLÁSA (%) A NEMZETI ÉS UNIÓS ELJÁRÁSREND SZERINT, 2023-2024



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A módszertani váltás a megkötött közbeszerzési szerződések értékét tekintve nem okozott változást. Továbbra is 90 százalék felett van az uniós eljárásrendben lefolytatott közbeszerzések aránya, ahogy ez az 5. ábrán

látható. Az uniós eljárásrendben lefolytatott közbeszerzési szerződések értékaránya 2023-ról 2024-re három százalékponttal csökkent.

1. TÁBLÁZAT: AZ UNIÓS ELJÁRÁSRENDŰ EGÉSZSÉGÜGYI KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK AZ ELJÁRÁS TÍPUSA SZERINT, 2024-BEN

Uniós eljárásrend	Szerződések száma (db)	Szerződések értéke (Mrd Ft)
Gyorsított nyílt eljárás	8	10,2
Hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás	22	8,5
Meghívásos eljárás	522	69,8
Nyílt eljárás	1651	108,3
Tárgyalásos eljárás	1	15,3
Összesen	2204	212,1

Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Az első táblázat mutatja, hogy az uniós eljárásrendű közbeszerzési szerződések közel száz százaléka (98,6 százaléka) nyílt eljárás (74,9 százalék) vagy meghívásos eljárás (23,7 százalék) keretében valósult meg. Értékét

tekintve is ez a két eljárástípus adja a legnagyobb arányt. A nyílt eljárások értékaránya 51,1 százalék, míg a meghívásos eljárásoké 32,9 százalék.

2. TÁBLÁZAT: A NEMZETI ELJÁRÁSRENDŰ EGÉSZSÉGÜGYI KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK AZ ELJÁRÁS TÍPUSA SZERINT, 2024-BEN

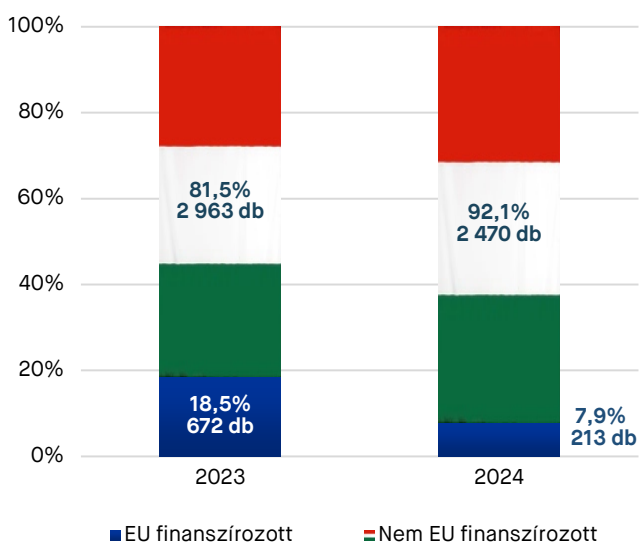
Nemzeti eljárásrend	Szerződések száma (db)	Szerződések értéke (Mrd Ft)
Kbt. 115. § szerinti eljárás (nyílt eljárás szabályai szerint)	12	1,9
A Kbt. 117. § szerinti saját beszerzési szabályok szerinti eljárás	25	1,2
Hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás	17	0,6
Meghívásos eljárás	10	0,2
Nyílt eljárás	412	11,9
Tárgyalásos eljárás	3	0,3
Összesen	479	16,1

Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A második táblázat adatai alapján látható, hogy a nemzeti eljárásrendben a közbeszerzések legnagyobb hányadát a nyílt eljárásokhoz kapcsolódó szerződések

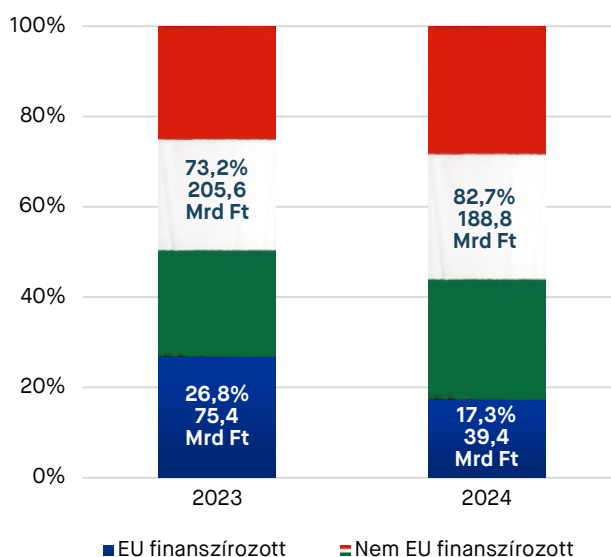
tették ki, mind darabszám, mind érték tekintetében. Számarányát tekintve a nyílt eljárás 86,0 százalékot, értékarányban pedig 73,9 százalékot képviselt.

6. ÁBRA AZ EU FINANSZÍROZÁSHOZ KÖTHETŐ EGÉSZSÉGÜGYI KÖZBESZERZÉSEK SZÁMÁNAK MEGOSZLÁSA (%), 2023-2024



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

7. ÁBRA AZ EU FINANSZÍROZÁSHOZ KÖTHETŐ EGÉSZSÉGÜGYI KÖZBESZERZÉSEK ÉRTÉKÉNEK MEGOSZLÁSA (%), 2023-2024

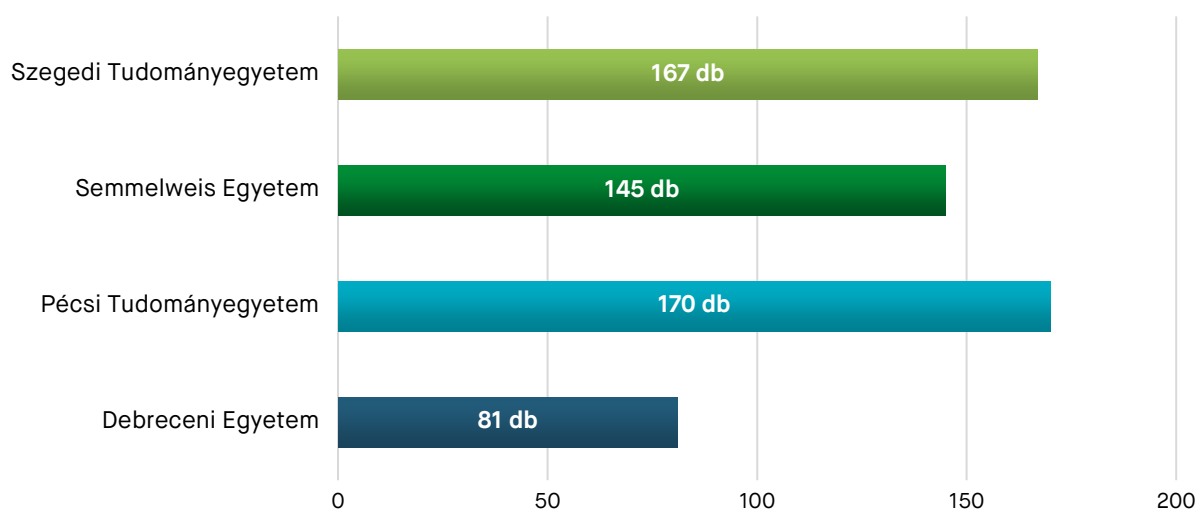


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Az egészségügy területén lefolytatott közbeszerzési eljárások esetében az európai uniós finanszírozást is tartalmazó szerződések számaránya és értékaránya is jelentősen csökkent. Mind számarányban, mind értékarányban a két év közötti eltérés megközelítőleg 10

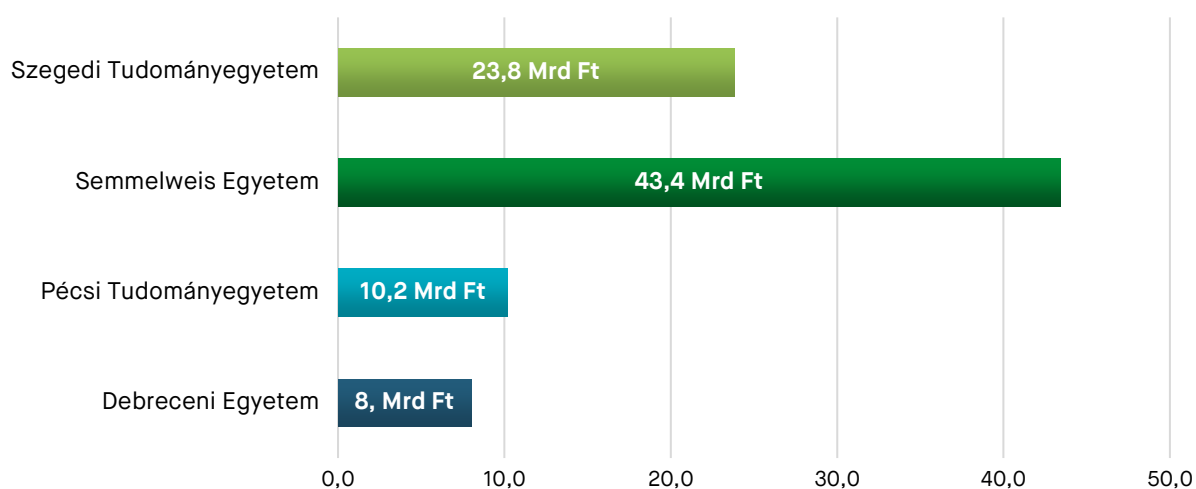
százalékpont volt. Az európai uniós finanszírozást is tartalmazó szerződések számaránya 2023-ban 18,5%, 2024-ben pedig 7,9% volt, míg értékarányuk szerződés-alapon 2023-ban 26,8%, 2024-ben pedig 17,3%-ot tett ki.

8. ÁBRA A MAGYARORSZÁGI ORVOSTUDOMÁNYI EGYETEMEK ÁLTAL MEGKÖTÖTT KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMA (DB), 2024



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

9. ÁBRA A MAGYARORSZÁGI ORVOSTUDOMÁNYI EGYETEMEK ÁLTAL MEGKÖTÖTT KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK ÉRTÉKE (MRD FT), 2024

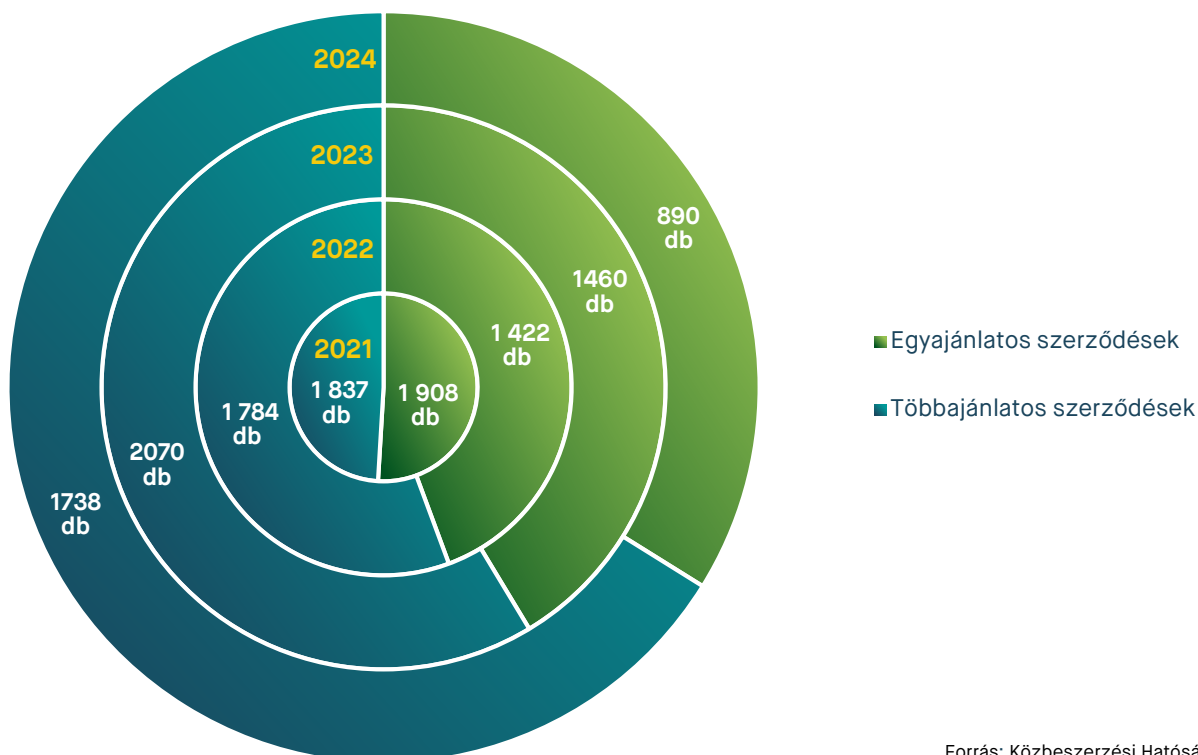


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

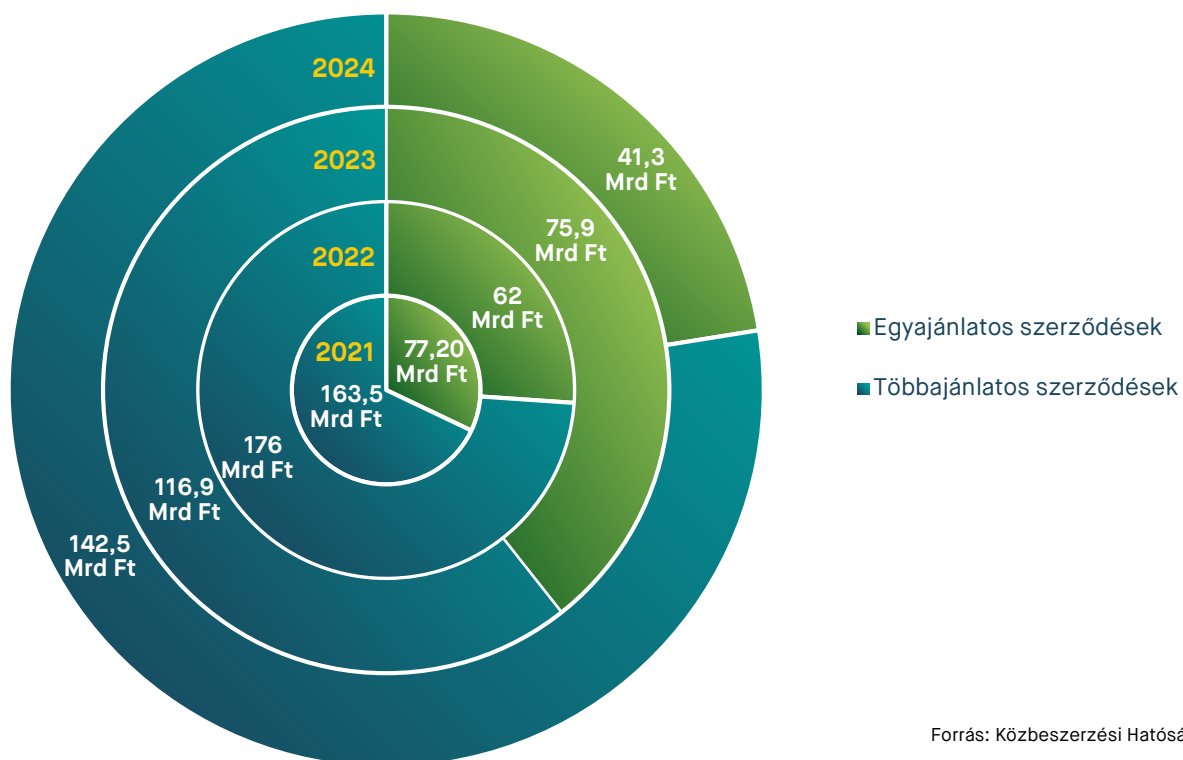
A magyarországi orvostudományi egyetemek által megkötött közbeszerzési szerződések kiemelt jelentőségűek. A legtöbb közbeszerzési szerződés az egészségügy területén a Pécsi Tudományegyetemhez kapcsolódott, az itt megkötött 170 közbeszerzési szerződés értéke összesen 10,2 milliárd forint volt. A Szegedi Tu-

dományegyetem ehhez hasonló darabszámú szerződést kötött, azonban azok értéke több mint kétszerese volt. A Semmelweis Egyetem 145 közbeszerzési szerződést kötött meg, amelyek összértéke 43,4 milliárd forintot tett ki, míg a Debreceni Egyetem 81 szerződése 8,0 milliárd forint értékben valósult meg. (8. és 9. ábra)

10. ÁBRA AZ EGYAJÁNLTOS KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMA (DB) AZ EGÉSZSÉGÜGY TERÜLETÉN, 2021-2024



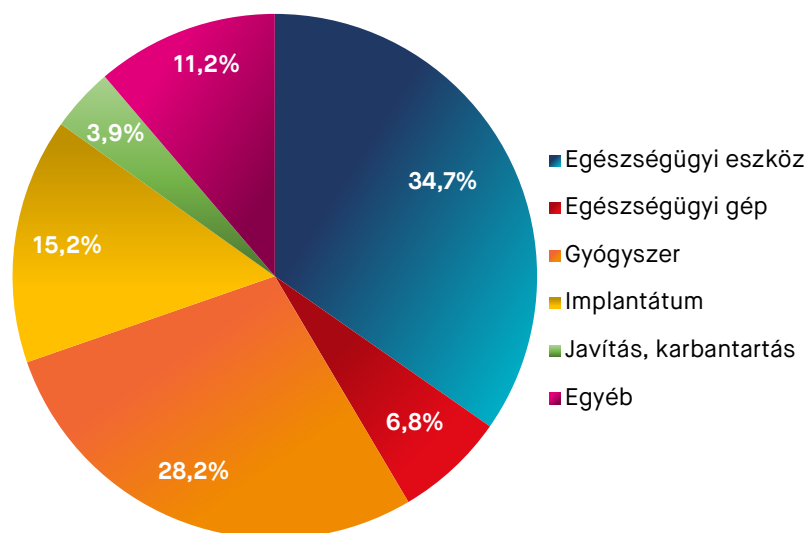
11. ÁBRA AZ EGYAJÁNLTOS KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK ÉRTÉKE (MRD FT) AZ EGÉSZSÉGÜGY TERÜLETÉN, 2021-2024



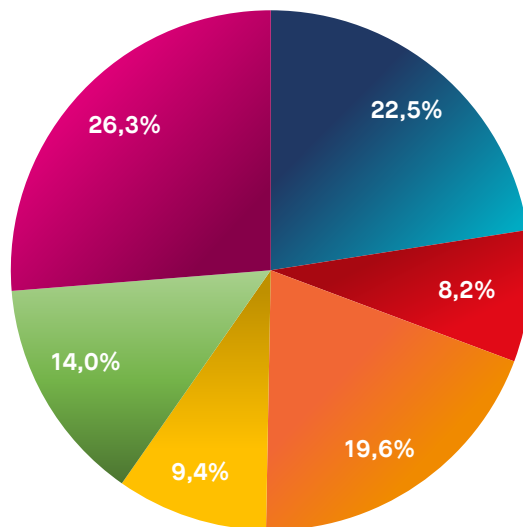
Az utóbbi időben fokozott figyelem irányult az egyajánlatos közbeszerzésekre, a Közbeszerzési Hatóság kiemelt célja ezen közbeszerzési eljárások arányának csökkentése. Ugyanakkor a korábbiakban a darabszám kiszámításakor közrejátszott az az ajánlatkérői gyakorlat is, amely szerint a keretmegállapodások esetében kizárólag az első eredménytájékoztatóban tüntették fel az összes ajánlattevőt, a keretmegállapodások negyedéves tájékoztatójában pedig már csak egy ajánlattevőt jelentettek, akkor is, ha az ajánlati felhívásra több ajánlattevő is érvényes ajánlatot nyújtott be. Ennek kiküszöbölésére, - követve az Európai Bizottság az egyajánlatos közbeszerzési szerződésekre vonatkozó statisztikáiban alkalmazott elveket -, az egyajánlatos statisztikák esetében sem a keretmegállapodás megkötésére irányuló szerződések (keretmegállapodások), sem az eredmé-

nyes keretmegállapodások alapján lehívott részekhez kapcsolódó szerződések adatai nem szerepelnek. Mivel a 2023-as cikkben még eljárásalapú megközelítésben készült ezek arányának meghatározása, úgy tűnhet, hogy a kitűzött cél nem teljesült. A közbeszerzések előző négy évének adatait szerződésalapon vizsgálva azonban az egyajánlatos szerződések számának aránya a következőképpen alakult: 2021-ben 50,9 százalék, 2022-ben 43,7 százalék, 2023-ban 41,4 százalék, míg 2024-ben 33,9 százalék. Az adatok alapján megfigyelhető, hogy az arány évente átlagosan 5 százalékponttal csökkent. Az értékarányt vizsgálva 2021-ben 32,1 százalék, 2022-ben 26,1 százalék, 2023-ban 39,4 százalék, míg 2024-ben 22,5 százalék volt, ami négy év alatt összesen több mint 10 százalékpontos csökkenést jelentett (10. és 11. ábra).

12. ÁBRA AZ EGYAJÁNLATOS KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK MEGOSZLÁSA (%), A BESZERZÉS TÁRGYA SZERINT, AZ EGÉSZSÉGÜGY TERÜLETÉN, 2024



13. ÁBRA AZ EGYAJÁNLATOS KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK ÉRTÉKÉNEK MEGOSZLÁSA (%), A BESZERZÉS TÁRGYA SZERINT, AZ EGÉSZSÉGÜGY TERÜLETÉN, 2024

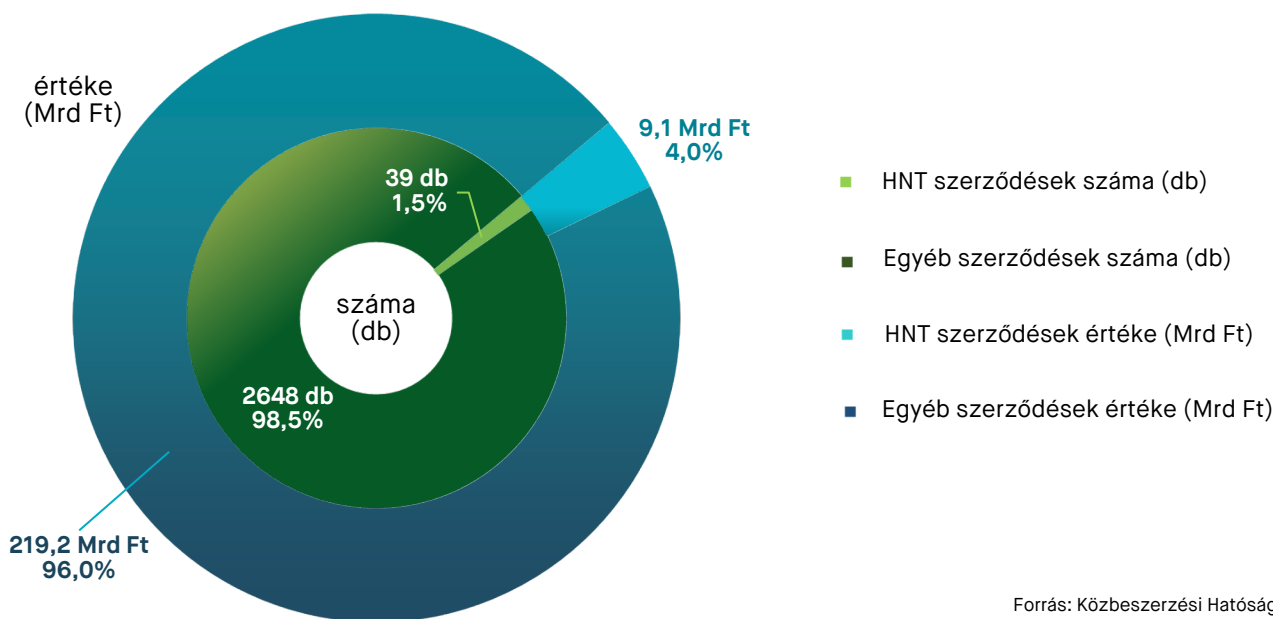


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

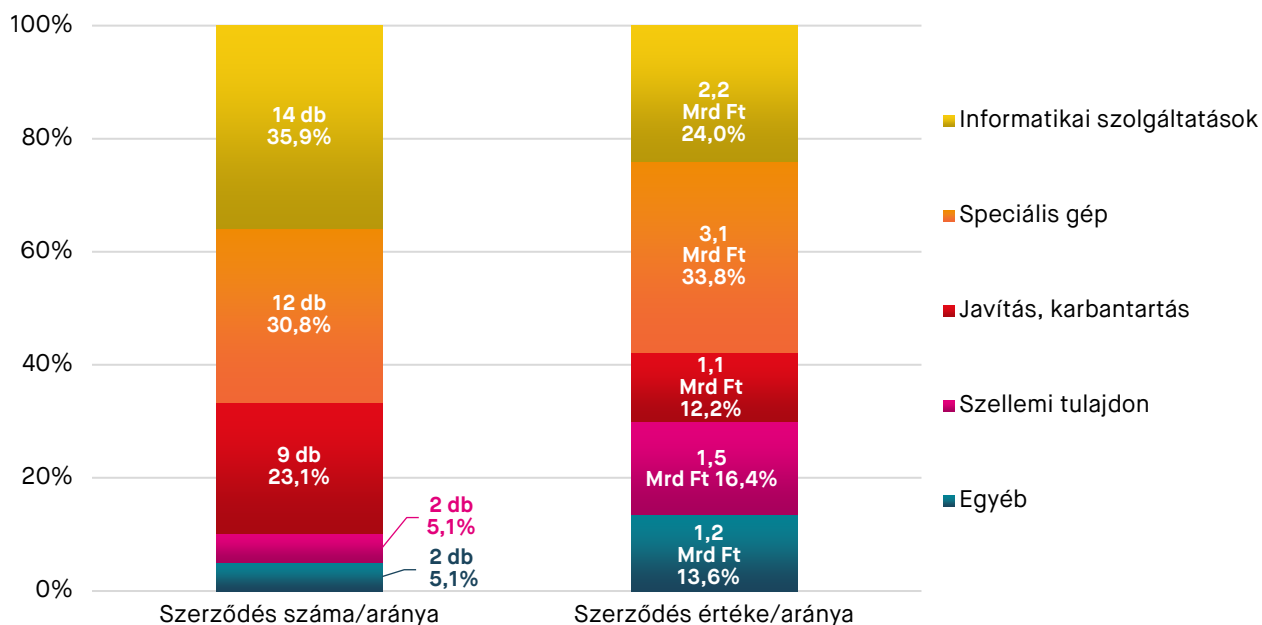
A 12. és 13. ábra bemutatja, hogy a közbeszerzés tárgya szerint hogyan alakult az egyajánlatos közbeszerzések aránya. Az ábrán azok a csoportok vannak kiemelve, amelyek esetében a számarány vagy az értékarány nagyobb volt, mint öt százalék, az ennél kisebb arányt képviselő tárgycsoportokat az „Egyéb” kategória ösz-

szegi. A nevesített csoportok közül, egyedül a „Javítás, karbantartás” tartozik a szolgáltatások közé, a többi kategória árubeszerzésnek számít. Az egészségügy területén az egyajánlatos szerződések között csak egy építési beruházás volt.

14. ÁBRA AZ EREDMÉNYES HNT ELJÁRÁSOKHOZ KAPCSOLÓDÓ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK ÉS ÉRTÉKÉNEK MEGOSZLÁSA (%), AZ EGÉSZSÉGÜGY TERÜLETÉN, 2024



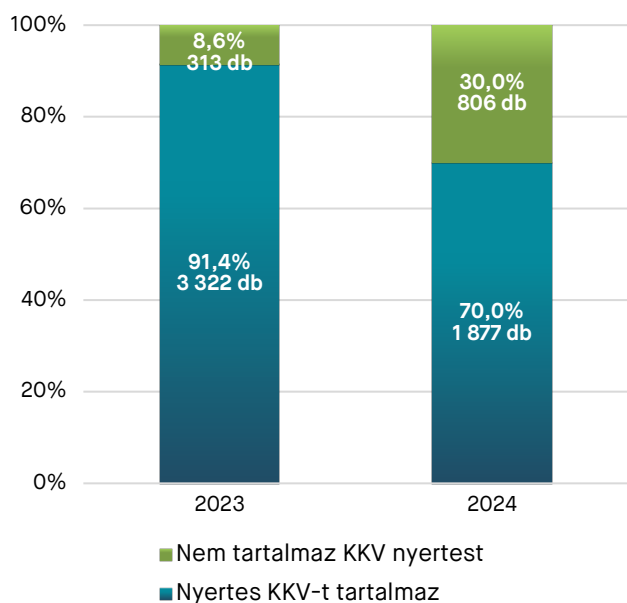
15. ÁBRA AZ EREDMÉNYES HNT ELJÁRÁSOKHOZ KAPCSOLÓDÓ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK ÉS ÉRTÉKÉNEK MEGOSZLÁSA (%), A BESZERZÉS TÁRGYA SZERINT, AZ EGÉSZSÉGÜGY TERÜLETÉN, 2024



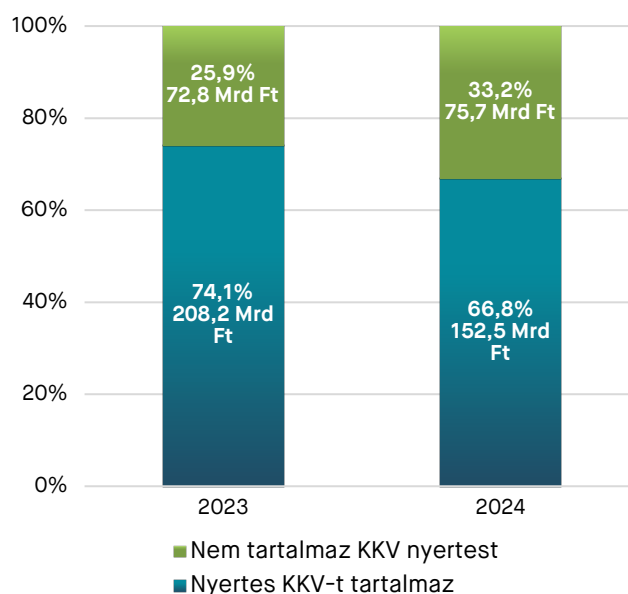
A másik kiemelt mérőszám a piaci verseny intenzitásának mérésére a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásokhoz kapcsolódó közbeszerzési szerződések (továbbiakban: HNT szerződések) vizsgálata. 2024-ben az egészségügy területén megkötött HNT szerződések számaránya 1,5 százalékponttal, értékaránya 4 százalékponttal csökkent. A 2023-ban publikált elemzéshez viszonyítva a beszerzési tárgyak tekintetében jelentős változás figyelhető meg az eredményes HNT szerződések esetén: az informatikai szolgáltatások megrendelése új elemként jelent meg, míg az energia beszerzése kikerült a HNT-k közül (15. ábra). A 16-17. ábra a KKV nyerteseket tartalmazó szer-

ződésrészek alakulását mutatja a 2023-as és 2024-es évben. Számarányát tekintve jelentősen, több mint 20 százalékponttal, csökkent a kis- és középvállalkozások aránya, míg az értékarány tekintetében csupán 7 százalékponttal lett kevesebb. A KKV nyertesek viszonylag alacsony aránya mögött az áll, hogy a nagyobb értékű szerződéseket általában nagyvállalkozások nyerik el. Összesítve a tíz legnagyobb összeget elnyerő vállalkozás között mindössze kettő számít kis- és középvállalkozásnak, és az összes szerződést kötött nyertes vállalkozás közel húsz százaléka nagyvállalkozás.

16. ÁBRA A NYERTES KKV-T TARTALMAZÓ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK MEGOSZLÁSA (%), AZ EGÉSZSÉGÜGY TERÜLETÉN, 2023-2024



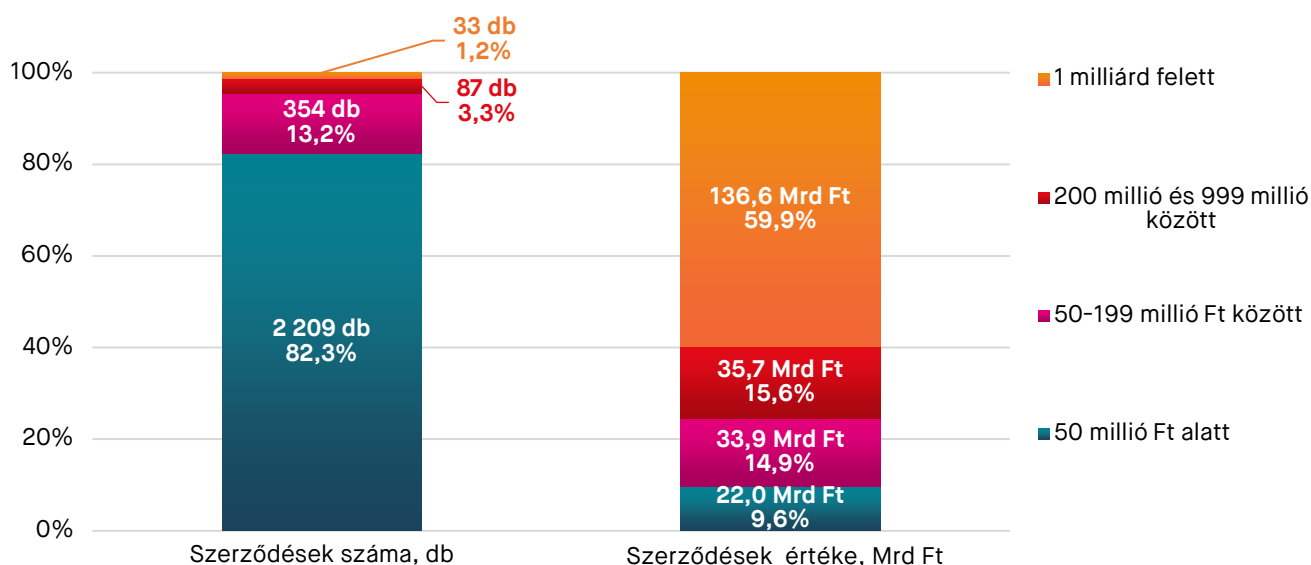
17. ÁBRA A NYERTES KKV-T TARTALMAZÓ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK ÉRTÉKÉNEK MEGOSZLÁSA (%), AZ EGÉSZSÉGÜGY TERÜLETÉN, 2023-2024



A 18. ábra az egészségügyben megvalósult közbeszerzések esetében az elnyert összeg árkategória szerinti megoszlását mutatja be 2024-ben. A szerződések több mint négyötödét (2209 darabot), az 50 millió forint alatti értéktartományban folytatták le, amelyhez az egészségügyi közbeszerzések értékének mindössze 9,6 százaléka tartozott, az egy szerződésre jutó érték 10 millió forint volt. Az 50-199 millió Ft közötti tartományban 354 közbeszerzés 33,9 milliárd forint értékben zárult ered-

ményesen, az egy szerződésre jutó érték 95,5 millió forintot ért el. A 200 millió és 999 millió Ft közötti tartományban 87 eljárás 35,7 milliárd forintot tett ki, míg az egy szerződésre jutó érték 409,8 millió forint volt. A legnagyobb értékű közbeszerzések esetében a szerződések száma 33 volt, amely értékét tekintve 136,6 milliárd forintot, míg az egy szerződésre jutó érték esetén 4,1 milliárd forint jelentett.

18. ÁBRA A KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK ÉS ÉRTÉKÉNEK MEGOSZTLÁSA (%)
AZ EGÉSZSÉGÜGYI KÖZBESZERZÉSEK KÖRÉBEN, ÁRKATEGÓRIÁK SZERINT, 2024

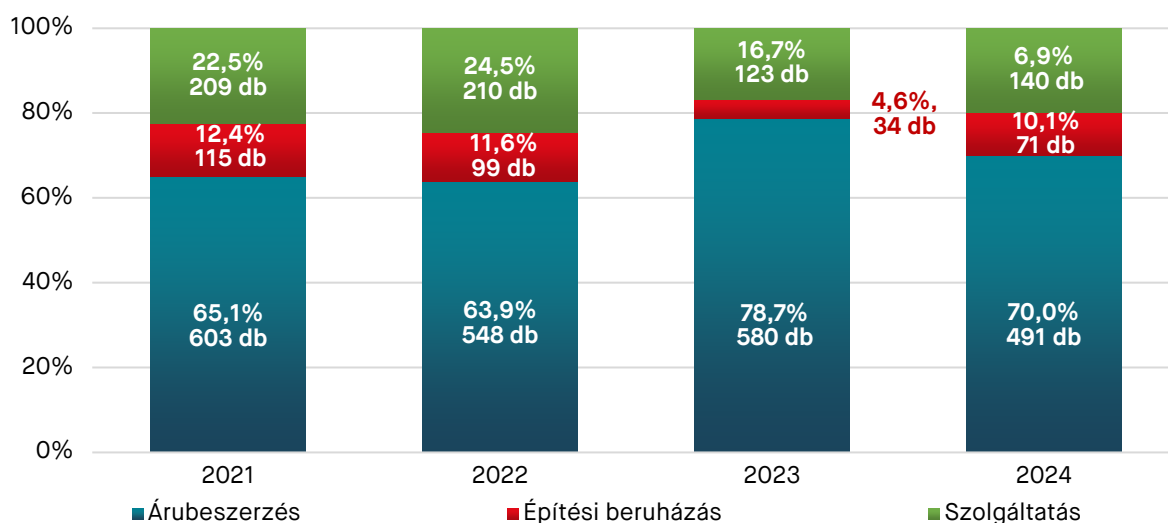


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A 19-20. ábrák bemutatják, hogy a módszertani változás milyen jelentős mértékben változtatta meg a számarányokat a beszerzés tárgya esetében, miközben a beszerzési tárgyak sorrendje változatlan maradt. A legnagyobb arányt továbbra is az árubeszerzés képviseli,

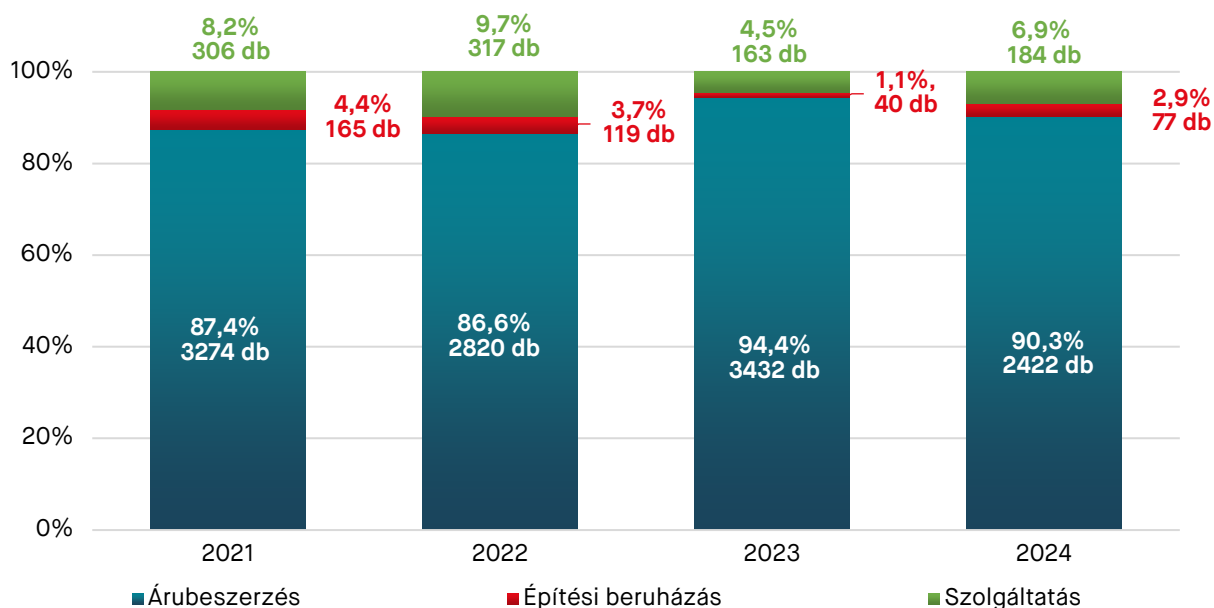
másodsorban szolgáltatásokat rendelnek meg, míg a legkisebb részt az építési beruházások teszik ki. Eljárás-alapon a két utóbbi beszerzési tárgy számarányának összege 20-35 százalékot jelentett, szerződés alapon egyik évben sem érte el a 15 százalékot.

19. ÁBRA AZ EGÉSZSÉGÜGYI KÖZBESZERZÉSI ELJÁRÁSOK SZÁMÁNAK MEGOSZTLÁSA (%)
BESZERZÉSI TÁRGYAK SZERINT, 2021-2024



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

20. ÁBRA AZ EGÉSZSÉGÜGYI KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK MEGOSZLÁSA (%)
BESZERZÉSI TÁRGYAK SZERINT, 2021-2024

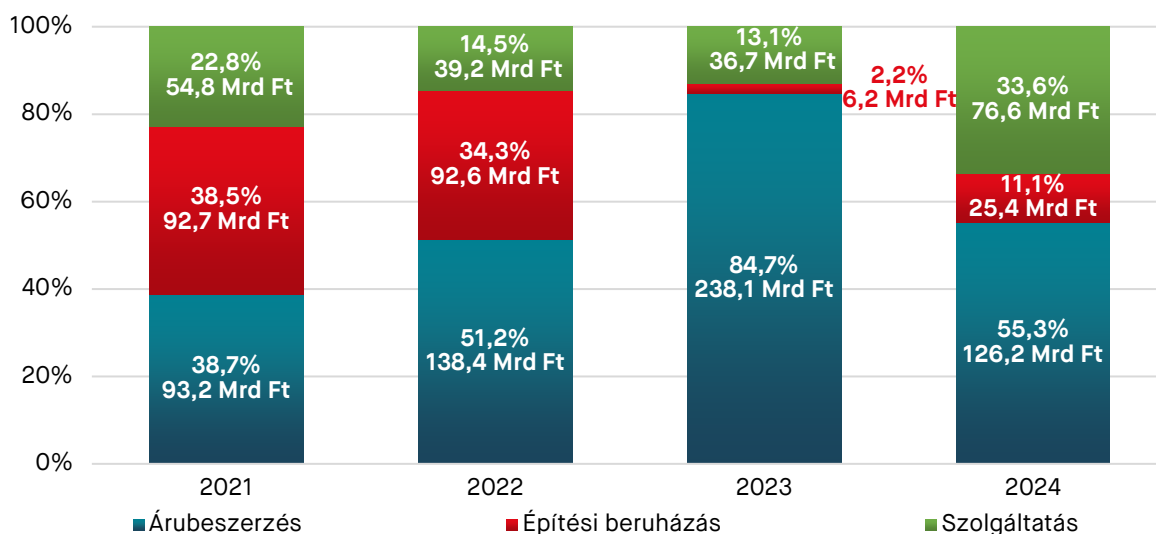


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Az egészségügyi közbeszerzések körében a szerződések értékének beszerzési tárgy szerinti megoszlása évről-évre változik. A változás okát csak mélyebb elemzés során lehetne meghatározni, amelyben ki lehetne küszöbölni a több évre szóló szerződések torzító hatását. További zavart okoz az is, hogy sok esetben nehezen

lehet különbséget tenni a termék és a szolgáltatás között. Egy egészségügyi gép beszerzése vagy karbantartása kerülhet az árubeszerzések és a szolgáltatások közé is, attól függően, hogyan határozták meg a közbeszerzési eljárás során (21. ábra).

21. ÁBRA AZ EGÉSZSÉGÜGYI KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK ÉRTÉKÉNEK MEGOSZLÁSA (%)
BESZERZÉSI TÁRGYAK SZERINT, 2021-2024

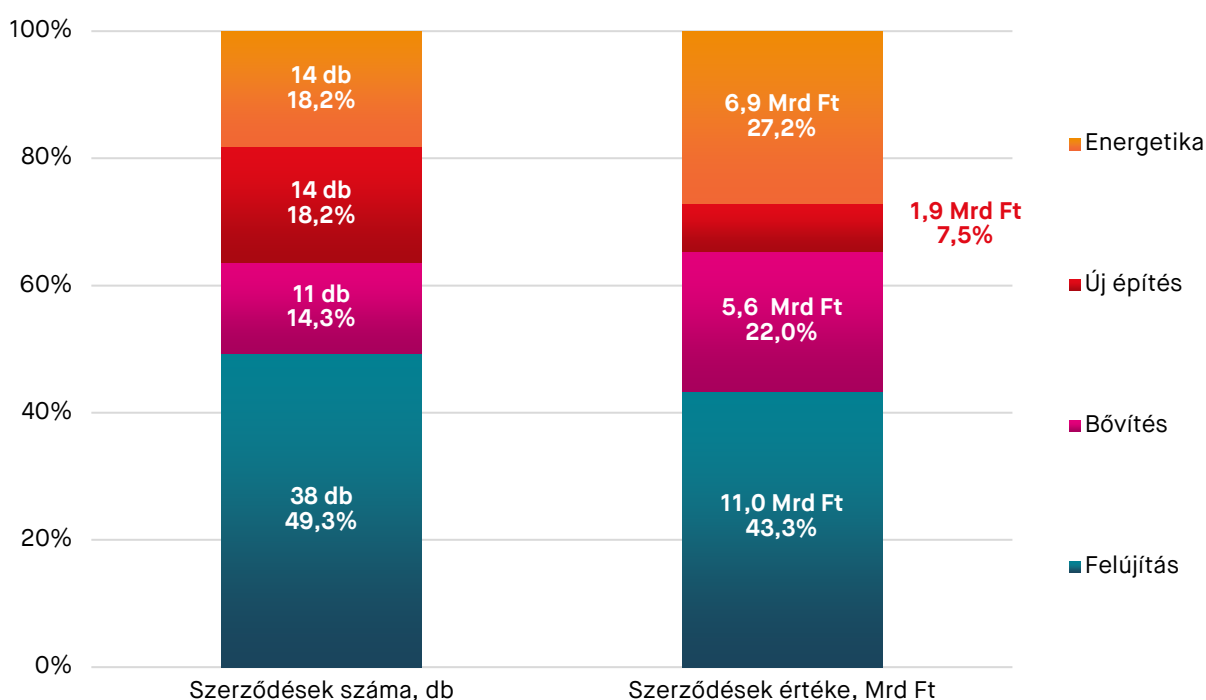


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A 22. ábra bemutatja, hogy az egészségügy területén az építőipari beruházások legnagyobb része mind számban, mind értékben az intézmények felújításához kapcsolódott (38 db, 11,0 Mrd Ft). A felújítások közé azok az esetek kerültek, ahol nemcsak környezetvédelmi szempontokat figyelembe vevő felújításokat végeztek, hanem például festést, burkolást, villanszerelést is. Az egészségügyi intézmények bővítésére 5,6 milliárd forintot fordítottak, ez olyan szerződéseket tartalmaz,

ahol a felújításon, energetikai korszerűsítésen túl a korábbi területet növelték, illetve új funkciókkal látták el (11 db). A 14 darab kizárólag energetikai korszerűsítést tartalmazó közbeszerzés értéke 6,9 milliárd forintot tett ki. 14 szerződés keretében új intézmények (1,9 Mrd Ft) építésére kötöttek szerződést. A korábbi cikkben kiemelt szolgálati lakás építésre 2024-ben már nem került sor, feltehetően az ehhez kapcsolódó pályázatok lezárultak.

22. ÁBRA AZ ÉPÍTŐIPAR KÖRÉBE TARTOZÓ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK ÉS ÉRTÉKÉNEK MEGOSZLÁSA (%), AZ EGÉSZSÉGÜGY TERÜLETÉN, 2024



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

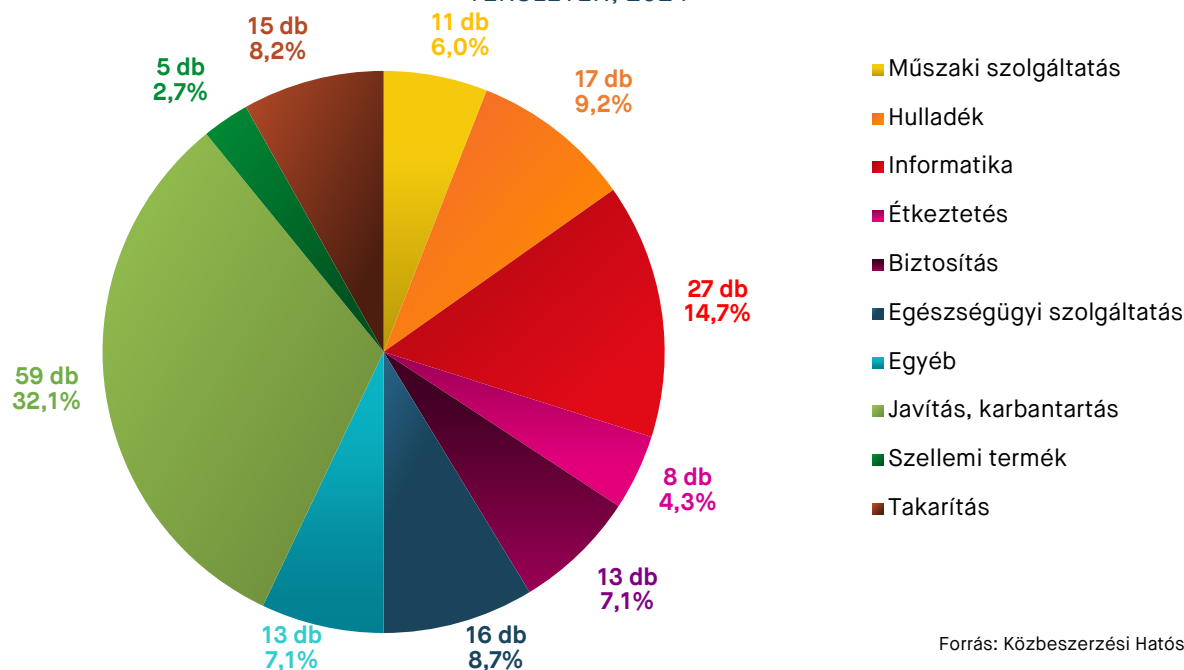
A 23-24. ábrák a szolgáltatások alakulását mutatják be. Ezen a területen az eljárásalapú és a szerződésalapú közbeszerzések darabszámai között nincs jelentős eltérés, ami arra utal, hogy a többrészes eljárások száma ebben az esetben nem meghatározó. A szerződések száma alapján a legnagyobb részt a különböző egészségügyi gépek, berendezések javítására, karbantartására vonatkozó közbeszerzések alkották, melynek száma 59, értéke 9,5 milliárd forint volt. Informatikai programok frissítésére, telepítésére 27 szerződés keretében, 2,6 milliárd forintba szerződtek. A kórházi hulladék elszállítására 17 szerződést kötöttek 2,2 milliárd forint összegben, egygel

kevesebb eljárásrész szólt az egészségügyi szolgáltatások igénybevételéről. A számok mögött egészségügyi intézmények által nyújtott szolgáltatásokat találunk, például különböző vizsgálatok elvégzésének megrendelését (16 db, 4,8 Mrd Ft). Az intézmények takarítására 15 szerződést kötöttek, 10,6 milliárd forint értékben. Ezeket követték az egészségbiztosítás megkötésére (13 db, 4,2 Mrd Ft) irányuló szerződések. A műszaki szolgáltatás olyan, az építési beruházásokhoz kapcsolódó mérnöki tevékenységeket takar, mint a tervezés, műszaki felügyelet (11 db, 1,8 Mrd Ft). A szolgáltatások között a legnagyobb összeget, 37,8 milliárd forintot ét-

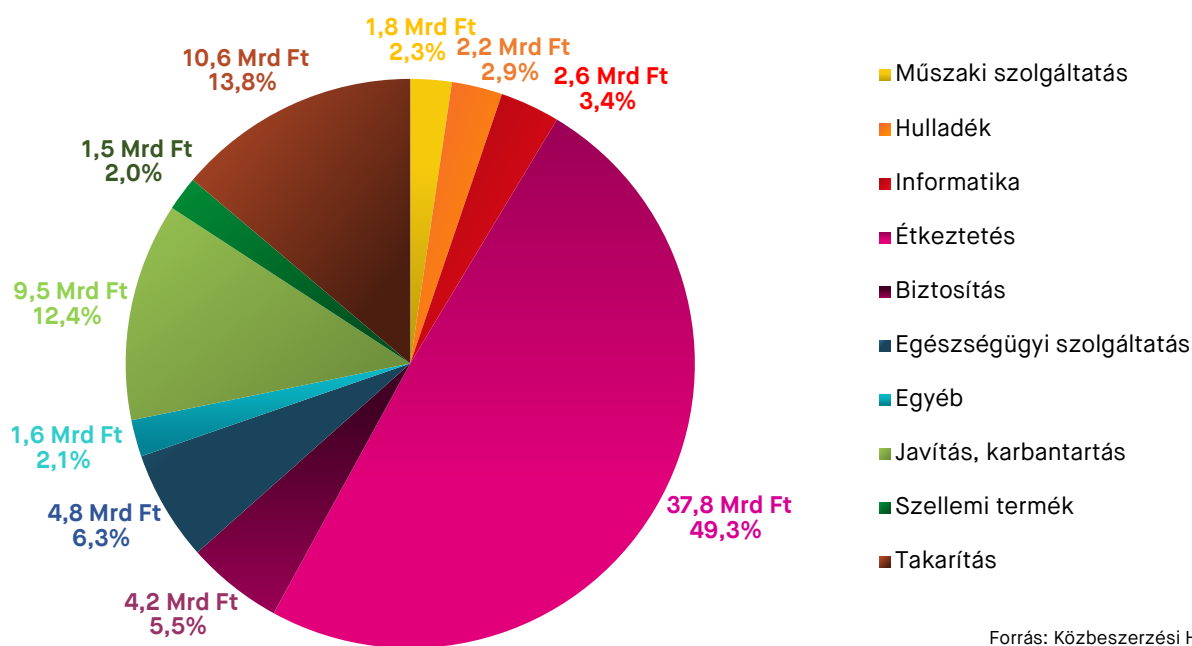
keztetésre fordították. A szellemi termék beszerzése keretében kiadói termékek, újságok adatbázisainak a hozzáférésére fizettek elő. A szolgáltatások esetében 13

olyan eljárás volt, amelyet nem lehetett az előbbi csoportokba besorolni, értékük 1,6 milliárd forintot tett ki.

23. ÁBRA A SZOLGÁLTATÁSOK KÖRÉBE TARTOZÓ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK MEGOSZLÁSA (%), A BESZERZÉS TÁRGYA SZERINT, AZ EGÉSZSÉGÜGY TERÜLETÉN, 2024



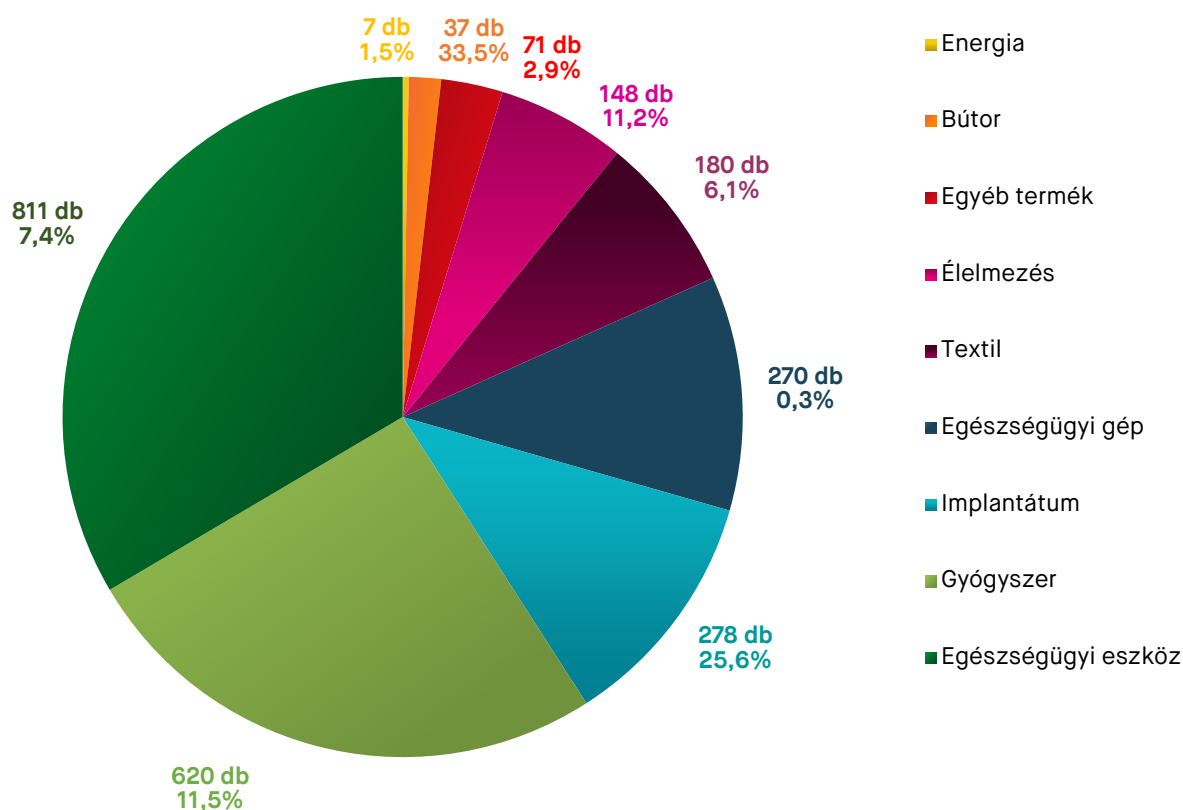
24. ÁBRA A SZOLGÁLTATÁSOK KÖRÉBE TARTOZÓ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK ÉRTÉKÉNEK MEGOSZLÁSA (%), A BESZERZÉS TÁRGYA SZERINT, AZ EGÉSZSÉGÜGY TERÜLETÉN, 2024



Az árubeszerzések körében érezhető leginkább a módszertan változása. Termékcsoportokon belül eljárásenként átlagosan négy-öt szerződés található. A szerződések legnagyobb része az egészségügyi eszközök csoportjába tartozott. Ide kerültek az eldobható eszközök, az egyszerűbb gépek, mint a mikroszkóp, vérnyomásmérő, különböző fogyóanyagok stb. (811 db, 21,7 Mrd Ft). Ezt követte a gyógyszerbeszerzés (620 szerződés, 47,1 Mrd Ft értékben), ahová a gyógyszereken kívül a gyógyszeriparban előállított egyéb termékek is bekerültek. A műtétekhez szükséges implantátumok és protézisek csoportjába 278 közbeszerzési rész tartozott, összesen 7,9 milliárd forint értékben. Az egészségügyi gépek, berendezések és alkatrészeik beszerzése 270 közbeszerzési részt foglalt magában, 26,2 milliárd forint

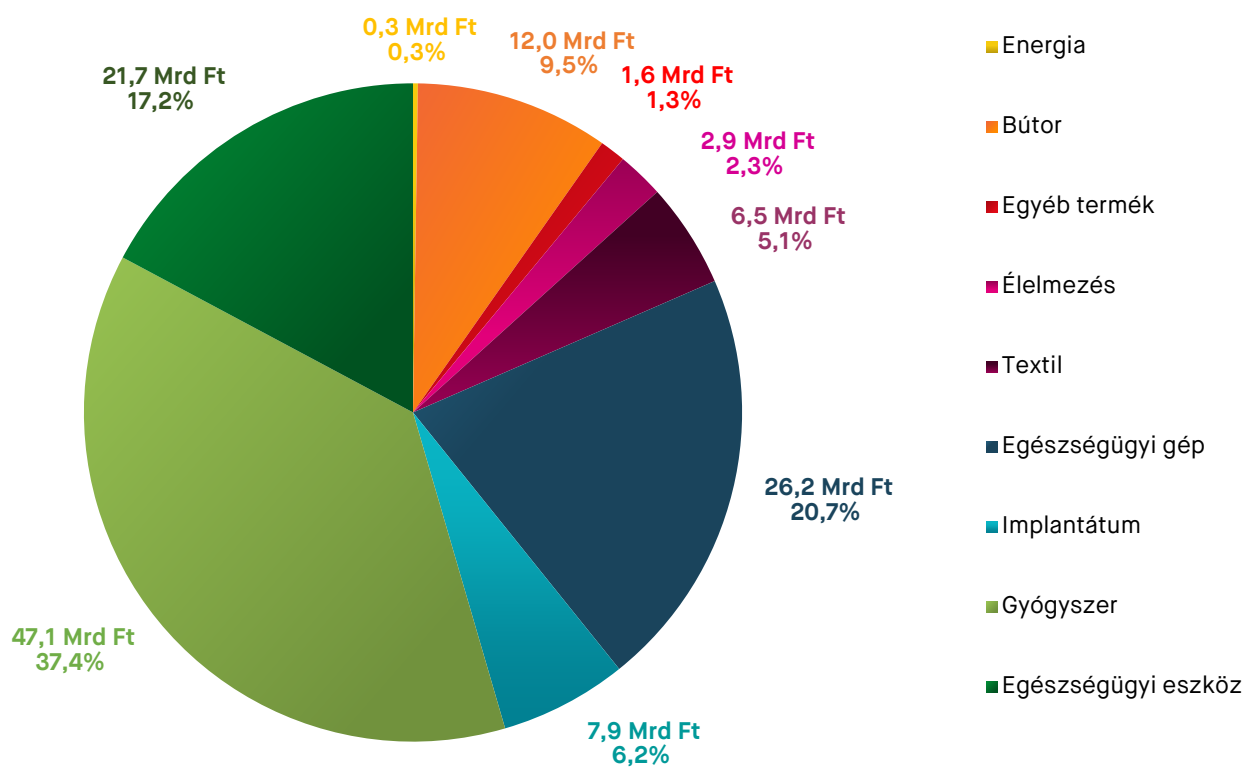
értékben. Az ezt követő kategóriát az egészségügyi textíliák beszerzése jelentette, amelyhez 180 szerződés kapcsolódott, összesen 6,5 milliárd forint értékben; ebbe a körbe tartoznak a kötszerek, védőruhák, valamint az egészségügyben felhasznált eldobható papíráruk is. Az egészségügyi intézmények élelmiszerellátásának biztosítására 148 közbeszerzési eljárásrész zárult eredményesen 2,9 milliárd forintért. Ezen a területen megnövekedett a szolgáltatások között elszámolt élelmiszerbeszerzés értéke. Energiabeszerzésről 7 közbeszerzésben állapodtak meg 0,3 milliárd forint értékben, bútorokra 37 szerződésben 12,0 milliárd forintot fordítottak. Az egyéb, különböző termékekre vonatkozó beszerzések száma 71 volt, amelyek összértéke elérte a 1,6 milliárd forintot. (25-26. ábra)

25. ÁBRA AZ ÁRUBESZERZÉS KÖRÉBE TARTOZÓ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK MEGOSZLÁSA (%), A BESZERZÉS TÁRGYA SZERINT, AZ EGÉSZSÉGÜGY TERÜLETÉN, 2024



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

26. ÁBRA AZ ÁRUBESZERZÉS KÖRÉBE TARTOZÓ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK ÉRTÉKÉNEK MEGOSZLÁSA (%), A BESZERZÉS TÁRGYA SZERINT, AZ EGÉSZSÉGÜGY TERÜLETÉN, 2024



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

KÖZBESZERZÉSEK? LEGYEN APPRAKÉSZ!

MENEDZSER ÉRTEŚÍTŐ
STATISZTIKÁK
FELHÍVÁSFIGYELŐ
HIRDETMÉNYEK
HATÁROZATOK



NAPI KÖZBESZERZÉS ALKALMAZÁS

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





**KÖZBESZERZÉSI
HATÓSÁG**