

Gondos közpénzfelhasználás
A közbeszerzési eljárások előkészítésének jelentősége

Doktori (PhD) értekezés

Készítette: dr. Herczeg Ágnes Anna

Témavezetők:

Prof. Dr. Gellén Klára, PhD

Prof. Dr. Szabó Imre, PhD

Szegedi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

Szeged, 2022.

TARTALOMJEGYZÉK

I. BEVEZETÉS.....	3
II. AZ ALAPVETŐ RENDELKEZÉSEK AZ ELŐKÉSZÍTÉS TÜKRÉBEN.....	4
1. A közbeszerzés fogalma	4
2. A közbeszerzés célja	6
3. Az alapelvek szerepe a közbeszerzésben	9
3.1. A verseny tisztasága, átláthatósága és nyilvánossága	12
3.2. Az esélyegyenlőség és az egyenlő bánásmód	21
3.3. A jóhiszeműség és a tisztesség követelményeinek megfelelő eljárás.....	22
3.4. A joggal való visszaélés tilalma	24
3.5. A közpénzek hatékony felhasználása és a felelős gazdálkodás elve.....	25
3.6. A nemzeti elbánás	27
3.7. A magyar nyelv használata	28
III. ELJÁRÁSFAJTÁK ÉS SAJÁTOS BESZERZÉSI MÓDSZEREK.....	29
1. Az eljárásfajta kiválasztása, mint az előkészítés egyik meghatározó feladata.....	29
2. Sajátos beszerzési módszer alkalmazása a közbeszerzési eljárás során.....	38
IV. A KÖZBESZERZÉS ELŐKÉSZÍTÉSÉNEK FOLYAMATA.....	45
1. Az eljárás előkészítésének szabályai.....	50
2. A közbeszerzés előkészítéséhez tartozó egyes eljárási cselekmények.....	52
2.1. A beszerzés tárgyának meghatározása	52
2.2. A becsült érték meghatározása	71
2.3. A részekre bontás tilalma	79
2.4. Szabályzat készítése	87
2.5. Szakértelem	88
2.6. Összeférhetetlenség vizsgálata.....	91
2.7. Az építési beruházásokra vonatkozó speciális rendelkezések.....	93
3. A közbeszerzési dokumentumok elkészítése	94
3.1. A műszaki leírás meghatározásának jelentősége.....	94
3.2. Alkalmassági feltételek a gondos közpénzfelhasználás tükrében	104
4. Értékelési szempontok a gondos közpénzfelhasználás tükrében	108
4.1. Az értékelési szempontokról általában.....	108
4.2. A legalacsonyabb ár, mint értékelési szempont	113
4.3. A kötelezően alkalmazott ár – érték, vagy költség.....	117

4.4. A súlyszám és a pontszám meghatározása	124
4.5. Közpénzköltés okosan, értékelési szempontok a fenntarthatóság és az innováció jegyében.....	126
4.6. Elemzés a zöld beszerzésekről	136
4.7. Életciklusköltség számítás a gyakorlatban	141
V. KÖZPÉNZKÖLTÉS GONDOSAN	146
5.1. A felhívás és egyéb közbeszerzési dokumentumok módosítása	146
5.2. A szerződés módosítása a nem megfelelően előkészített közbeszerzés eredményeképp.....	150
5.3. A gondos közpénzköltés követelményének megjelenése a Döntőbizottsági és bírói gyakorlatban	153
Záró gondolatok	155
Felhasznált irodalom	157
Felhasznált internetes források.....	161
Felhasznált Közbeszerzési Döntőbizottsági határozatok	163
Felhasznált Bírósági határozatok	165

I. BEVEZETÉS

2004. május 1-én, amikor hazánk tagja lett az Európai Uniónak, hatályba lépett az első, már az uniós irányelvekkel harmonizált közbeszerzési törvényünk, a 2003. évi CXXIX. törvény. Ténylegesen azonban már 1995. óta beszélünk közbeszerzésről hazánkban, hiszen már az 1995. évi XL. törvény is szabályozta a közbeszerzési eljárásokat a magyar jogrendszerben. Számomra a 2004 – es év mégis kiemelkedő jelentőségű, hiszen 2004. őszén, frissen végzett jogászként az akkor épp hatályba lépett új közbeszerzési törvénnyel kezdhettem el dolgozni. Ez a kötődésem a közbeszerzési jog területéhez töretlen, és az azóta végzett gyakorlati munka – a szakmai felkészültség elmélyítése érdekében – az évek során kiegészült a közbeszerzési jog területének elméleti kutatásával is. Azért is érdekes ez a jogterület, mert bár nem új, és már nem is mondható kifejezetten „underresearched” területnek, talán a folyamatosan változó jogi szabályozás dinamikája miatt mégis nagyon nehéz az elméletében igazán maradandót alkotni. És talán épp ez az a kihívás, ami a téma igazi aktualitását is adja.

Gyakorlati közbeszerzőként, továbbá az elméleti oktatásban és kutatásban is részt vevő oktatóként a Szegedi Tudományegyetem égisze alatt több alkalommal is lehetőséget kaptam, hogy összekötve a gyakorlatot az elmélettel, olyan tudományos konferenciát szervezzek, amely a kutatói közösség mellett a gyakorlati szakemberek széles körét is megszólítja. Egy ilyen kezdeményezés keretében 2020. januárjában került sor a „Gondos közpénzfelhasználás – fókuszban a közbeszerzési eljárások előkészítése” című konferencia megtartására, amely az addigi közbeszerzéssel kapcsolatos kutatásaimmal összhangban megadta a végső gondolatot, hogy a közbeszerzés témakörében az előkészítés, és ennek során a gondos közpénzfelhasználás az a téma, amelyet érdemes egy összefüggő, egész, nagy terjedelmű kutatás tárgyává tenni. A konferencián elhangzott, kiemelkedően színvonalas és érdekes előadások mind ösztönzőleg hatottak rám az értekezésemben megfogalmazott gondolatok megírásakor, melyért rendkívül hálás vagyok valamennyi előadónak.

Értekezésemben a közbeszerzési eljárások előkészítési szakaszának jelentőségét vizsgálom, amely előkészítési szakasz az egész közbeszerzési eljárás folyamatára kihat. Az értekezés során azt kívánom bemutatni, hogy a közbeszerzési eljárások előkészítésének mekkora jelentősége van a teljes közbeszerzési folyamat további részére.

Ennek megfelelően téziseim, amelyeket az értekezésben bizonyítani kívánok:

1. A közbeszerzési eljárások előkészítési szakasza kihat a teljes folyamatra
2. Ajánlatkérő felelőssége a közbeszerzési eljárás megfelelő előkészítése
3. A nem megfelelően előkészített közbeszerzési eljárás eredményeképp komoly problémák jelentkezhetnek a közbeszerzési eljárás során, és a szerződés teljesítése alatt is.

II. AZ ALAPVETŐ RENDELKEZÉSEK AZ ELŐKÉSZÍTÉS TÜKRÉBEN

1. A közbeszerzés fogalma

Hatályos közbeszerzési törvényünk, a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény a közbeszerzés fogalmát nem határozza meg. Éppen ezért elengedhetetlen az alapvető fogalmak tisztázása, és ezen fogalmak elhatárolása, vagy adott esetben azok párhuzamba állítása. A tisztázandó fogalmak: közbeszerzés, közbeszerzési eljárás, közbeszerzési szerződés.

Első hazai közbeszerzési törvényünk, a közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény¹ a közbeszerzés fogalmát akként határozta meg, hogy: „Az 1. § szerinti szervezetek az árubeszerzéseik, valamint építési beruházásaik és a szolgáltatások megrendelése (a továbbiakban együtt: közbeszerzés) során - ha azok 4. § (1) bekezdés szerinti értéke a közbeszerzés megkezdésekor külön meghatározott összeget eléri vagy meghaladja - kötelesek e törvény szabályai szerint eljárni.”²

Az első, már az uniós irányelvekkel harmonizált közbeszerzési törvényünk, a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény³ is a korábbiakhoz hasonlóan adta meg a közbeszerzés fogalmát, eszerint: „E törvény szerint kell eljárni a közbeszerzési eljárásokban, amelyeket az ajánlatkérőként meghatározott szervezetek visszterhes szerződés megkötése céljából kötelesek lefolytatni megadott tárgyú és értékű beszerzések megvalósítása érdekében (közbeszerzés).”⁴

A mai napig a 2003 – as Kbt. fogalommeghatározása az, amely leginkább segítségül szolgál annak meghatározásához, hogy mit tekintünk közbeszerzésnek, és annak eldöntéséhez is, hogy mikor kell közbeszerzési eljárást lefolytatni egy adott ügylet megkötéséhez.

¹ a továbbiakban: 1995-ös Kbt.

² 1995-ös Kbt. 2.§ (1) bek.

³ a továbbiakban: 2003-as Kbt.

⁴ 2003-as Kbt. 2.§ (1) bek.

Ezt a gyakorlatban ún. „négy igenes” vizsgálatnak hívjuk, azaz, amikor arról kell dönteni, hogy kell-e közbeszerzési eljárást lefolytatni, azt vizsgáljuk meg, hogy: 1. a szerződni kívánó fél ajánlatkérőnek minősül – e, 2. az ajánlatkérőnek minősülő szerződő fél visszterhes szerződést kíván – e megkötni, 3. a beszerzés tárgya a közbeszerzési törvény tárgyi hatálya alá tartozik – e, 4. a beszerzés értéke alapján közbeszerzés kötelező – e a szerződés. Amennyiben mind a négy kérdésre „igen” a válaszunk, akkor kimondhatjuk, hogy a tárgyi szerződés megkötését egy rendkívül szigorúan szabályozott folyamat, a közbeszerzési eljárás kell, hogy megelőzze.

Ezt a fogalmi meghatározást a következő, 2011 – es Kbt. is megtartotta⁵. Érdekessége, hogy bár a közbeszerzési szerződést, mint fogalmat a törvény több helyen használja⁶, arra fogalmi meghatározást nem ad.

A 2015 – ös Kbt. reform⁷ azonban már az új fogalmi meghatározással dolgozik. A hatályos törvényből kikerült ugyanis a közbeszerzés fogalmának meghatározása, és csupán az értelmező rendelkezések⁸ között található meg a közbeszerzési szerződés definiálása.

Eszerint közbeszerzési szerződés: „e törvény szerinti ajánlatkérő által, írásban megkötött, árubeszerzésre, szolgáltatás megrendelésre vagy építési beruházásra irányuló visszterhes szerződés.”

Az irányelvi szabályozás⁹ a fogalmi meghatározás körében egységesnek mondható, mind a 2004 – es, mint a 2014 – es irányelv a közbeszerzési szerződés fogalmát definiálta, nagyjában hasonló módon.

A 2004 – es irányelv értelmében „közbeszerzési szerződés: egy vagy több gazdasági szereplő és egy vagy több ajánlatkérő szerv által írásban megkötött visszterhes szerződés, amelynek tárgya az ezen irányelv szerinti építési beruházás kivitelezése, vagy áru szállítása, vagy szolgáltatás nyújtása.”¹⁰

⁵ 2011. évi CVIII. törvény 5.§

⁶ 2011-es Kbt. 9.§ (1) bek. g) pont; 45.§ (6) bek.; 56.§ (1) bek. kb) pont

⁷ A 2015 – ös Kbt. reform indoka, hogy az uniós jogalkotó 2014. február 26. napján három új, a közbeszerzésekre vonatkozó irányelvet fogadott el, amelyek az uniós közbeszerzési jog átfogó reformját valósították meg.

⁸ Kbt. 3.§ 24. pont

⁹ AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2004/18/EK IRÁNYELVE (2004. március 31.) az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról; AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2014/24/EU IRÁNYELVE (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről

¹⁰ 2004/18/EK irányelv 1. cikk (2) bek. a) pont

A 2014 – es irányelv szerint pedig: „közbeszerzési szerződés: egy vagy több gazdasági szereplő és egy vagy több ajánlatkérő szerv által, írásban megkötött visszerhes szerződés, amelynek tárgya építési beruházás kivitelezése, áru szállítása vagy szolgáltatás nyújtása.”¹¹

Elmondható tehát, hogy a közbeszerzés, és a közbeszerzési eljárás, mint fogalom, egymás szinonimájaként alkalmazott, amikor tehát közbeszerzést említünk, akkor a mindenkori hatályos közbeszerzési törvény által meghatározott eljárásrendet értjük, amely alapján az ajánlatkérő szervezet eljuthat odáig, hogy annak eredményeképpen közbeszerzési szerződést köthet. Juhász Ágnes megfogalmazásában a közbeszerzési eljárás jogi szempontból megközelítve egy olyan eljárást jelent, amelynek keretében az állam, a területi és a települési önkormányzatok, valamint a közjogi intézmények kötnek szerződést áruk, vagy szolgáltatások beszerzésére, vagyis ilyen értelemben nem más, mint a közbeszerzési szerződés megkötésére irányuló eljárás.¹²

A közbeszerzési szerződés fogalmának meghatározása pedig az uniós jogon alapul, mellyel összhangban alkalmazza a hazai jogalkotó is hatályos jogszabályunkban annak definícióját.

2. A közbeszerzés célja

A közbeszerzési eljárások folyamatának megértéséhez, és annak bemutatásához, hogy ezen folyamat első lépése miért olyan nagy jelentőségű, amelyet az értekezésem végén bizonyítani kívánok, fontos vizsgálat tárgyául emelni a törvény célját. A törvényi célmeghatározás adja ugyanis meg a választ arra a kérdésre, hogy miért kell e rendkívül szigorú, túlszabályozott folyamaton végigmenni ahhoz, hogy elérhessük a kívánt célt, amelynek első lépése az előzőekben bemutatott közbeszerzési szerződés megkötése, majd pedig a tényleges cél, a megkötött szerződés teljesítése bekövetkezessen.

Első magyarázat erre természetesen az uniós jogban keresendő, hiszen az uniós jog alapjaiban várja el a tagállamoktól azt, hogy a közpénzek elköltése olyan módon történjen, amely az esélyegyenlőséget, és a tiszta versenyt biztosító, transzparens módon, nyilvánosan ellenőrizhető, ésszerű közpénzfelhasználást eredményez.

A hatályos szabályozás értelmében a közbeszerzési törvény által elérni kívánt célok a közpénzek hatékony felhasználásának átláthatósága, a közpénzek felhasználásának nyilvános ellenőrizhetősége, a tisztességes verseny feltételeinek megteremtése, a helyi kis- és közepes

¹¹ 2014/24/EU irányelv 2. cikk (1) bek. 5. pont

¹² Juhász Ágnes: A közbeszerzésről másképpen közjog és magánjog határán, Lectum kiadó, Szeged, 2014., 20.o.

vállalkozások közbeszerzési eljárásokba való bekapcsolódásának elősegítése, a környezetvédelem elősegítése, és az állam szociális célkitűzéseinek elősegítése.

Az 1995. évi Kbt. az alábbiakat tűzte ki célul: az államháztartás kiadásainak ésszerűsítése, a közpénzek felhasználása átláthatóságának és széles körű nyilvános ellenőrizhetőségének megteremtése, a közbeszerzések során a verseny tisztaságának biztosítása érdekében, a belföldi árueelőállítás és munkaerő-foglalkoztatás elősegítése.

Ezek a célok a 2003. évi törvényben kis mértékben megváltoztak, itt a közpénzek ésszerű felhasználása, átláthatóságának és széles körű nyilvános ellenőrizhetőségének megteremtése, továbbá a közbeszerzések során a verseny tisztaságának biztosítása jelenik meg a preambulumban.

A 2011 – es törvényben már a célok az alapelvekkel egy címszó alatt, bővített körben jelennek meg, amikor kimondja, hogy a közpénzek ésszerű és hatékony felhasználása és nyilvános ellenőrizhetőségének megteremtése, továbbá a közbeszerzések során a verseny tisztaságának biztosítása, továbbá a mikro-, kis- és középvállalkozások közbeszerzési eljárásban való részvételének, a fenntartható fejlődés, az állam szociális célkitűzései és a jogszerű foglalkoztatás elősegítése a nevesített céljai a törvénynek.

Fontos kiemelni, hogy itt jelenik meg először, az azóta is kiemelt jelentőséggel fenntartott mikro-, kis- és középvállalkozások közbeszerzési eljárásban való részvételének elősegítése a közbeszerzési eljárásokban.

A 2015 – ös törvény tovább bővítette a preambulumban meghatározott célokat, a közpénzek hatékony felhasználásának átláthatósága és nyilvános ellenőrizhetőségének biztosítása, továbbá a közbeszerzések során a tisztességes verseny feltételeinek megteremtése, a helyi kis- és közepes vállalkozások közbeszerzési eljárásokba való bekapcsolódása kiegészült a környezetvédelem és az állam szociális célkitűzéseinek elősegítése céljával. Az elérni kívánt célok körének bővítését is a már korábban említett uniós irányelvi reformok indokolták.

Mint ahogy azt a törvény általános indokolása¹³ is rögzíti: „az uniós jogi háttér változása kapcsán ki kell emelni, hogy az új irányelvek megközelítésmódjukban, a közbeszerzésekre vonatkozó szemléletük tekintetében is újdonságot hoznak. Míg a korábbi évek szabályozását az határozta meg, hogy az EU tagállamai között létrejön egy egységes belső piac a közbeszerzések területén, ahol a piaci verseny előnyei torzulásmentesen érvényesülhetnek, az

¹³ A 2015. évi CXLIII. törvény indokolása. <https://uj.jogtar.hu/#doc/db/4/id/A1500143.TVI/ts/10000101/> (2020. 11. 21.)

uniós vállalkozások egyenlő esélyekkel hozzáférhetnek más tagállami közbeszerzésekhez, most előtérbe kerül az a látásmód, hogy a szabályozás a közbeszerzések különböző stratégiai célokra való felhasználását elősegítse. Az egyes jogintézmények szabályaiban a tagállamok számára szélesebb lehetőség nyílik arra, hogy a fontos társadalmi-gazdasági célkitűzések, különösen az innováció, a szociális célkitűzések (ennek körében többek között a foglalkoztatás, munkahelyteremtés), valamint a fenntarthatóság (környezetvédelem) a közbeszerzési politika integráns részévé váljanak. Az uniós tagállamok társadalmi értékeinek hangsúlyosabb megjelenését tükrözi az is, hogy az új irányelveken végigvonul az a követelmény, hogy a környezetvédelmi, szociális és munkajogi előírásokat a közbeszerzések során be kell tartani. Mindez hozzájárul az európai társadalmi-gazdasági értékeket tiszteletben tartó gazdasági szereplők versenyképességének fenntartásához.”

Az egyes szabályozási célkitűzések több ponton megjelennek a törvényben, melyet a törvényhez készült általános indokolás részletesen kifejt. E körben azokat szeretném kiemelni, amelyek a későbbi témafeldolgozás kapcsán hangsúlyos jelentőséggel bírnak.

A közbeszerzések átláthatóságának biztosítása érdekében a törvény előírja, hogy az ajánlatkérők a Közbeszerzési Hatóság által működtetett elektronikus szerződéstárban (CoRe), illetve az Elektronikus Közbeszerzési rendszerben (EKR) a közbeszerzésekre vonatkozóan bizonyos információkat kötelesek közzétenni.¹⁴

Az összeférhetetlen helyzetek kialakulásának megelőzése érdekében a törvény rögzíti, hogy valamely gazdasági szereplő csak akkor zárható ki az eljárásból, ha a verseny tisztasága más megelőző intézkedésekkel nem biztosítható¹⁵.

A közpénzekkel való felelős gazdálkodás alapelveinek megnyilvánulása, hogy a szerződések módosítása nem irányulhat a nyertes ajánlattevőt terhelő kockázatok indokolatlan átvállalására¹⁶. Az ajánlattevőknek így a közbeszerzési eljárás során felelősen kell ajánlatot tenniük, olyan feltételek vállalásával, amelyekkel valóban eleget tudnak tenni szerződéses kötelezettségeik teljesítésének, és nem számíthatnak arra, hogy a szerződés elnyerése érdekében tett, esetlegesen nem kellő körültekintéssel felmért vállalásaik alól egy későbbi szerződésmódosítással szabaduljanak.¹⁷

¹⁴ A közzéteendő adatok pontos körét a Kbt. 43.§ (1) és (2) bek. határozza meg.

¹⁵ Kbt. 25.§ (8) bek.

¹⁶ Kbt. 142.§ (3) bek.

¹⁷ A 2015. évi CXLIII. törvény indokolása

Kifejezetten az eljárások gondos előkészítése körében kiemeli az indokolás, hogy a közbeszerzési eljárás közvetlen célja az ajánlatkérő számára, hogy a legkedvezőbb feltételekkel köthessen szerződést és beszerzése annak megfelelően meg is valósuljon. Sok esetben egy sikertelen közbeszerzési eljárás visszavezethető arra, hogy az ajánlatkérő nem kellő körültekintéssel készítette elő a közbeszerzési eljárását.

Hangsúlyosan jelenik meg a törvényben a minőségi kiválasztás elsődlegessége, mint elvárás. A törvény az értékelési szempontok szabályozásakor előírja, hogy az ajánlatkérő köteles a legalacsonyabb költség vagy a legjobb ár-érték arányt megjelenítő értékelési szempontok alkalmazására. Az ajánlatkérő csak akkor választhatja a legalacsonyabb ár egyedüli értékelési szempontját, ha az ajánlatkérő igényeinek valamely konkrétan meghatározott minőségi és műszaki követelményeknek megfelelő áru vagy szolgáltatás felel meg, és a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat kiválasztását az adott esetben további minőségi jellemzők nem, csak a legalacsonyabb ár értékelése szolgálja.¹⁸

A törvényi célok azonban ezzel igen széles körűek lettek, amely egyrésztől ugyan megindokolja a törvényben alkalmazott szigorú, és merev, néhol túlrészletezett eljárási szabályokat, ugyanakkor ha minden törvényi célnak meg kívánunk felelni, épp a nem kívánt hatást érhetjük el. Ahogyan azt Tátrai Tünde rendkívül szemléletesen bemutatja a Foglalkoztatás – barát közbeszerzés című tanulmányában, és a tanulmányban szereplő ábrán, a túl sok cél meghatározása az elérni kívánt hatással ellentétes eredményt érhet el. Tátrai meghatározásában: „A közbeszerzés eszközként történő felhasználásának eredménye, hogy mivel az egyes célok sokszor kioltják egymást, így egyenként nem érik el a nekik szánt eredményt.”¹⁹

3. Az alapelvek szerepe a közbeszerzésben

A közbeszerzési eljárás az éppen hatályos anyagi jogi törvény szerint az annak személyi hatálya alá tartozó ajánlatkérők és – közbeszerzési eljárás kezdeményezésekor – az eljárásba bekapcsolódni szándékozó piaci szereplők között hoz létre sajátos anyagi jogi jogviszonyt, melyet alapvetően a közbeszerzési törvény szabályoz.²⁰

¹⁸ Kbt. 76.§ (5) bek.

¹⁹ Tátrai Tünde: Foglalkoztatás – barát közbeszerzés. In: Gyulai – Schmidt Andrea (szerk.): Közbeszerzések a fenntartható és innovatív fejlődés szolgálatában, Pázmány Press Budapest, 2015., 258.o.

²⁰ Sára Katalin: Alapelvek a közbeszerzési eljárásban, Közbeszerzési Szemle, 2012. II. évfolyam 11. szám, 33.o.

A közbeszerzési törvény valamivel több, mint húsz éves múltja során a törvény célmeghatározásai mellett a törvényben nevesített alapelvek is változáson mentek keresztül. Az alapelvek létrejötte, tartalmi alakulása, jelentőségének változása, új alapelvek megjelenése a jogfejlődés eredménye.²¹

Már az 1995 – ös Kbt. – hez fűzött miniszteri indoklás is kiemelte az alapelvek szerepének fontosságát:

„Az eljárási alapelvek már magukban hordozzák azt az - egész eljárási szabályrendszeren végigható - megközelítést, miszerint három érdekcsoport, így az ajánlatkérők, az ajánlattevők és a köz érdekeinek összhangját kell megteremteni.”

„Az eljárási alapelvek szerepe kettős. Egyrészt azok áthatják a közbeszerzési eljárás egész menetét, és az egyes részletszabályokban tételesen is megfogalmazódnak, illetve a konkrét normákat elvi háttérrel övezik. Ennek révén jogalkalmazási szerepük is van, segítséget nyújthatnak a jogalkalmazó számára egyes konkrét normák értelmezésénél. Másrészt generálklauzulaként is működnek, ezen elvekbe bármilyen formában ütköző eljárási cselekmények esetén - külön tiltó rendelkezések hiányában is - jogorvoslati eljárást lehet kezdeményezni a Bizottságnál.”

Ebben a törvényben alapelveként jelenik meg a verseny tisztasága, nyilvánossága, az esélyegyenlőség, és a külföldi székhelyű (lakóhelyű) ajánlattevők számára a részvétel, illetve az eljárás során a szerződés elnyerésének esélye szempontjából a nemzeti elbánás.

A 2003 – as törvény már szerkezetileg is átstrukturálta az alapelveket, és tartalmunkban is változtatott azok összetételén. A verseny tisztasága és nyilvánossága, valamint az esélyegyenlőség mellé beemelte a jogalkotó az egyenlő bánásmódot, a nemzeti elbánás elvének meghatározását pedig az uniós szabályoknak megfelelően átfogalmazta, pontosította.

2011 – ben a jogalkotó aztán, a korábban említettek szerint, a törvényi célokkal egy fejezetben, a következő alapelvi rendelkezéseket határozta meg: közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérő köteles biztosítani, a gazdasági szereplő pedig tiszteletben tartani a verseny tisztaságát, átláthatóságát és nyilvánosságát, az ajánlatkérőnek esélyegyenlőséget és egyenlő bánásmódot kell biztosítania a gazdasági szereplők számára, az ajánlatkérő és a gazdasági szereplők a közbeszerzési eljárásban a jóhiszeműség és tisztesség, valamint a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményeinek megfelelően kötelesek eljárni, az ajánlatkérőnek a közpénzek felhasználásakor a hatékony és felelős gazdálkodás elvét szem előtt tartva kell eljárnia, az

²¹ Kúria 2015.EI.II.JGY.E.1.1.szám „A közbeszerzésekkel kapcsolatos ítélkezési gyakorlat” vizsgálati tárgykörre felállított Joggyakorlat-elemző Csoport által készített Összefoglaló vélemény, 11.o.

Európai Unióban letelepedett gazdasági szereplők és a közösségi áruk számára nemzeti elbánást kell nyújtani a közbeszerzési eljárásban, az Európai Unión kívül letelepedett gazdasági szereplők és a nem közösségi áruk számára nemzeti elbánást a közbeszerzési eljárásban a Magyar Köztársaságnak és az Európai Uniónak a közbeszerzések terén fennálló nemzetközi kötelezettségeivel összhangban kell nyújtani. A közbeszerzési eljárás nyelve a magyar, az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárásban lehetővé teheti - de nem követelheti meg - a magyar helyett más nyelv használatát is.

A 2015 – ös Kbt. az alapelvek tekintetében érdemi változást nem hozott.

A Kúria Joggyakorlat-elemző Csoportjának Összefoglaló véleményében dr. Patay Géza mutat rá arra, hogy az 1995 – ös Kbt. tételes szabályai csak éppen azokat a szabályokat tartalmazták, amelyeket a jogalkotó feltétlenül szükségesnek tartott a közpénzfelhasználás rendjének kialakítása tekintetében, ezzel nagyobb szerepet adott a Bizottság (hatályos jogunkban Közbeszerzési Döntőbizottság) és a bíróságok joggyakorlat alakításában, mely során az alapelvekre, mint generálklauzulákra jobban támaszkodó joggyakorlati rendszert alakított ki. „Ez volt az alapelvek jogtudat formáló virágzásának az időszaka.”²²

Ezt az irányt a 2003 – as törvény élesen megváltoztatta, az új, „poroszos jellegű szabályozás átalakította a közbeszerzés szabályainak jellegét, szinte útmutató – szerű, de ugyanakkor kógens jogszabályi eligazítást adott a jogalkalmazók számára a részletkérdések tekintetében is.”²³

Az alapelvek léte így egyre inkább deklaratív jellegűvé vált.

Az alapelvek és a tételes jogi normák összefüggéseire a Fővárosi Ítéltábla több ítéletében is rámutatott:

A Legfelsőbb Bíróság Kfv.IV.37.197/2008/6. számú ítéletében kimondta, hogy „a közbeszerzési eljárás alapelveinek érvényesülését elsősorban az egyes tételes jogi rendelkezések biztosítják. Az alapelvi sérelem vizsgálatakor tehát nem lehet megkerülni a konkrét eljárásra irányuló speciális rendelkezéseket. Az alapelvek önmagukban csak akkor válhatnak a jogszerű eljárás fokmérőivé, ha valamely magatartás a tételes rendelkezések szerint nem ítéltető meg.”

A tételes jogi norma és az alapelvek összefüggése kapcsán az állapítható meg, hogy mindaddig, amíg konkrét jogszabályhely alkalmazásával a jogvita eldönthető, addig azok megkerülésével nem lehet az ítéletben a törvény alapelveire hivatkozni. Az alapelvek kiegészítő, mögöttes

²² Kúria, i.m. 15.o.

²³ Kúria, u.o.

rendelkezésekként csak akkor vehetők figyelembe, ha konkrét szabály nem áll a jogalkalmazó rendelkezésére. (Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.27.331/2010/3.)

A bíróságok eseti döntéseikben egyértelművé tették, hogy mindaddig, amíg a jogvita a tételes jogszabály alkalmazásával megoldható, úgy a döntést erre kell alapozni. Ilyen esetekben a tételes jogsértés kimondása mellett alapelvi jogsértés megállapításának nincs helye.²⁴

Tekintettel arra, hogy az alapelvek – bár joggyakorlat formáló jelentőségük az elmúlt évek jogfejlődését tekintve háttérbe szorult – a közbeszerzési eljárások előkészítésének pillanatától jelen vannak, a teljes folyamat során érvényesülniük kell, így fontosnak tartom az egyes alapelvi szintű rendelkezések részletes bemutatását.

3.1. A verseny tisztasága, átláthatósága és nyilvánossága

A verseny tisztaságának elve a versenyjog alapintézménye.²⁵ „Hogy mikor tisztességtelen a verseny és mi a tisztességtelen verseny, azt pontosan megmondani lehetetlen. A kereskedelmi élet kimeríthetetlen fantáziája napról napra vet fel újabb cselekményeket, amelyeket a tisztességes kereskedők erkölcsi érzéke az üzleti tisztességbe ütközőnek tart.” (Kuncz Ödön: A magyar kereskedelmi és váltójog tankönyve, Grill Bp. 1938. 48.o.)²⁶

A tisztességes verseny követelménye, nevesítetten a tisztességtelen verseny tilalma a versenytörvény generálklauzulájaként is megjelenik.²⁷ Tényállási elemként is szabályozza a versenytörvény a versenyeztetés tisztasága megsértésének tilalmát.²⁸

Ez a közbeszerzési törvényben is megjelenő alapelv áthatja a teljes közbeszerzési eljárás folyamatát, az előkészítéstől egészen az eljárás lezárultáig. Az alapelv, megfogalmazásából is következően, a közbeszerzési eljárások valamennyi szereplőjére nézve kötelezettséget állapít meg, mégis azt mondhatjuk, hogy elsődlegesen az ajánlatkérő feladata gondoskodni arról, hogy ez az alapelv betartásra kerüljön.

²⁴ SÁRA, i.m.34.o.

²⁵ PATAY Géza (Szerk.): A közbeszerzés joga, HVG – ORAC, Budapest, 2016., 23.o.

²⁶ PATAY, u.o.

²⁷ 1996. évi LVII. törvény – a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról (Tpv.), 2.§

²⁸ Tpv. 7.§

A közbeszerzési eljárások előkészítése során ajánlatkérő köteles a közbeszerzés tárgyát úgy meghatározni, hogy annak ne legyen versenykorlátozó hatása.²⁹

Az eljárás megindítását követően is figyelnie kell ajánlatkérőnek arra, hogy valamennyi résztvevője az eljárásnak azonos információhoz jusson a megfelelő ajánlattétel érdekében, épp ezért a Kbt. a tételes eljárási szabályok között is több helyen tartalmaz rendelkezést, amely ezen alapelv érvényesülését szolgálja. Ilyen szabállyal találkozhatunk például a kiegészítő tájékoztatás kérés, kiegészítő tájékoztatás nyújtása során, amikor kimondja a törvény, hogy a kiegészítő tájékoztatást úgy kell megadni, hogy az ne sértse a gazdasági szereplők esélyegyenlőségét.³⁰

Annak érdekében, hogy a verseny tisztasága minél inkább megmaradjon a folyamat során, a törvény előírja azt is, hogy a kiegészítő tájékoztatást úgy kell megadni, hogy annak megadása során az ajánlatkérő ne hozza nyilvánosságra, hogy a kérdést melyik gazdasági szereplő tette fel, és azt sem, hogy a választ mely gazdasági szereplőknek küldte meg meg.³¹

A törvény előírja, hogy az értékelési szempontok meghatározásakor is figyelemmel kell lennie ajánlatkérőnek az alapelvekre³², az értékelési szempontok meghatározásakor, majd pedig a bírálati cselekmény elvégzésekor is meg kell felelni a verseny tisztaságának alapvető követelményének.

A verseny tisztaságának alapelve szorosan összefügg még a közbeszerzési törvény által szabályozott összeférhetlenségi szabályokkal is. A Kbt. 25. § (1) bekezdése szerint az ajánlatkérő köteles minden szükséges intézkedést megtenni annak érdekében, hogy elkerülje az összeférhetlenséget és a verseny tisztaságának sérelmét eredményező helyzetek kialakulását. A Kbt. az összeférhetlenséggel kapcsolatos elvárásait két irányból is szabályozza. Egyrészt összeférhetetlen és nem vehet részt az eljárás előkészítésében és lefolytatásában az ajánlatkérő nevében olyan személy vagy szervezet, amely funkcióinak pártatlan és tárgyilagos gyakorlására bármely okból, így különösen gazdasági vagy más érdek vagy az eljárásban részt vevő gazdasági szereplővel fennálló más közös érdek miatt nem képes.³³

²⁹ A Kbt. 58.§ (3) bekezdése szerint: A műszaki leírásnak valamennyi gazdasági szereplő számára egyenlő hozzáférést kell lehetővé tennie, és nem lehet olyan hatása, amely indokolatlanul akadályozná a verseny biztosítását a közbeszerzés során.

³⁰ Kbt. 56.§ (5) bek.

³¹ U.o.

³² Kbt. 76.§ (6) bek. c) pont

³³ Kbt. 25.§ (1) bek.

Egyik oldalról tehát az ajánlatkérő számára ír elő kötelezettséget, amikor kimondja, hogy figyelemmel kell lennie az eljárásainak előkészítése során arra, hogy nem vonhat be olyan személyt már az előkészítésbe sem, aki később potenciális ajánlattevői, vagy ahhoz kapcsolódó szerepkörben jelenik majd meg. Természetesen lehetnek olyan helyzetek, amikor ezt ajánlatkérő nem tudja előre, így egyrészt kötelezi arra a törvény, hogy minden, az előkészítésben részt vevő személytől kérjen írásban nyilatkozatot arra vonatkozóan, hogy vele szemben nem áll fenn összeférhetlenség, másrészt az ajánlatok értékelése során is megjelenik ajánlatkérői oldalról az a lehetőség, hogy a verseny tisztaságát sértő összeférhetlenségi helyzet megfelelő kezelése érdekében adott esetben eredménytelenné nyilváníthatja az összeférhetlenséggel érintett közbeszerzési eljárást.³⁴ Ezen szabály lehetőségként való megfogalmazása véleményem szerint nem valódi lehetőség ajánlatkérő számára, hiszen amennyiben olyan összeférhetlenségi helyzettel szembesül az eljárása során, amely alapvető sérelmet is megvalósít, és megsérti a verseny tisztaságának követelményét, nincs jogszerű lehetősége fenntartani ezt a helyzetet azzal, hogy eredményt hirdet az adott eljárásban, egyetlen jogszerű eljárási cselekmény ilyenkor az eljárás eredménytelenné nyilvánításáról való döntés. A másik szabályozási iránya az összeférhetlen helyzeteknek az, amikor az ajánlattevőként, részvételre jelentkezőként, alvállalkozóként vagy az alkalmasság igazolásában részt vevő szervezetek vonatkozásában mondja ki a törvény, hogy összeférhetetlenek minősülnek a következő esetekben:

- a) az ajánlatkérő által az eljárással vagy annak előkészítésével kapcsolatos tevékenységbe bevont személy vagy szervezet,
- b) az a szervezet, amelynek
 - ba) vezető tisztségviselőjét vagy felügyelőbizottságának tagját,
 - bb) tulajdonosát,
 - bc) a ba)-bb) pont szerinti személy közös háztartásban élő hozzátartozóját az ajánlatkérő az eljárással vagy annak előkészítésével kapcsolatos tevékenységbe bevonta,ha közreműködése az eljárásban a verseny tisztaságának sérelmét eredményezheti.

Érdekes megoldással operál itt a törvény, amikor is a tételes összeférhetlen helyzetek szabályozása mellett kiegészíti a szabályt egy további ajánlatkérői kötelezettséggel, és kimondja, ez a szabály csak további eljárási cselekmény elvégzését követően alkalmazható. A

³⁴ A Kbt. 75.§ (2) bek. c) pontja rendelkezik arról, hogy ha valamelyik ajánlattevő vagy részvételre jelentkező az eljárás tisztaságát vagy a többi ajánlattevő, illetve részvételre jelentkező érdekeit súlyosan sértő cselekményt követ el, ajánlatkérő eredménytelenné nyilváníthatja az eljárást.

törvény 25.§ (8) bekezdése rendelkezik ugyanis arról, hogy az ajánlattevő vagy részvételre jelentkező az eljárásból e § alapján csak akkor zárható ki, ha közbeszerzési eljárásban részt vevő gazdasági szereplők esélyegyenlősége más módon nem biztosítható. A kizárást megelőzően az ajánlatkérő - hiánypótlás vagy felvilágosítás kérés útján - köteles biztosítani annak lehetőségét, hogy az érintett gazdasági szereplő bizonyítsa, hogy a közbeszerzési eljárás előkészítésében való részvétele az esélyegyenlőséget és a verseny tisztaságát nem sérti, vagy az összeférhetlenségi helyzetet más módon elhárítsa. Az összeférhetlenségi helyzet elhárítása érdekében a gazdasági szereplő által tett intézkedéseket az ajánlatkérő köteles az ajánlatok (részvételi jelentkezések) elbírálásáról szóló összegezésben ismertetni. Ettől kezdve a tételes felsorolásban testet öltő szabály tényleges alkalmazása véleményem szerint rendkívül szubjektívvá válik, a közbeszerzések rendkívül merev, túlszabályozott rendszerébe nehezen illeszthetően olyan kötelezettséget, olyan szinte már nyomozati tevékenységet hárít az ajánlatkérő számára, amelybe belekerülve igen nehéz objektív döntést hozni.

A Miniszterelnökség e témában kiadott közleménye is hangsúlyosan foglalkozik azzal, hogy az ajánlatkérő köteles minden szükséges intézkedést megtenni annak érdekében, hogy elkerülje az összeférhetlenséget és a verseny tisztaságának sérelmét eredményező helyzetek kialakulását. A Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 10.K.27.119/2014/16. sz. ítélete ehhez – még a 2011. évi CVIII. törvény alapján – az alábbi értelmezést fűzi: „A bíróság a Kbt. 24. § (1) bekezdésének megfogalmazásából arra vont következtetést, hogy az összeférhetlenség, valamint a verseny tisztaságának sérelmét eredményező helyzet nem azonos fogalmak, bár mindkettő „Összeférhetlenség” cím alatt nyert szabályozást. Emellett szól az eltérő elnevezés, valamint a köztük lévő „és” kötőszó. A bíróság álláspontja szerint utóbbi fogalom szélesebb körű az előbbinél, azonban az előbbit magában foglalja. Ebből a bírói értelmezésből következően a verseny tisztaságának sérelmét eredményező helyzeteknek lehetnek olyan esetei, melyek nem feltétlenül valósítanak meg szűk értelemben vett összeférhetlenséget, de mindazonáltal a Kbt. 24. §-ában szabályozott, összefoglalóan összeférhetlenség címmel jelölt tényállások körébe vonhatóak. A bíróság álláspontja szerint a Kbt. 24. § (1) bekezdésének irányadó szövegezése mellett az ajánlatkérő részéről az ott írt kötelezettsége megsértése csak az esetben állapítható meg, amennyiben szűkebb értelemben vett összeférhetlenség vagy a verseny tisztaságának sérelmét eredményező helyzet kialakulása bekövetkezett. Ezek hiányában ugyanis nem állapítható meg az, hogy az ajánlatkérő ne tett volna meg minden

szükséges intézkedést annak érdekében, hogy elkerülje az összeférhetlenséget, és a verseny tisztaságának sérelmét eredményező helyzetek kialakulását.”³⁵

Aktív magatartást a törvény hangsúlyosan az ajánlatkérői oldaltól vár el, a gazdasági szereplőknek tartózkodniuk kell az alapelvi sérelemmel járó helyzetektől. A követelmény lényeges eleme tehát az ajánlatkérői proaktivitás. Ajánlatkérőnek már a közbeszerzési eljárás tervezési, előkészítési szakaszában is erre tekintettel kell eljárnia, így az eljárás ajánlatkérői oldalon megjelenő szereplőit fokozott gondossággal kell kiválasztania, majd az eljárás lefolytatása során is vizsgálnia, észlelnie, az eljárási eszközökkel cáfolnia vagy bizonyítania, majd indokolt esetben a törvény adta lehetőségekkel kezelnie kell a verseny tisztaságát esetlegesen sértő magatartásokat.³⁶

A Dezső Attila által szerkesztett Kbt. kommentár felveti a kérdést, hogy a Kbt. 25.§ (1) bekezdés általános vizsgálata körében az „elkerülje a (...) sérelmet eredményező helyzetek kialakulását” fordulat, valamint az „eredményezheti” szóhasználat értelmezhető-e akként, hogy az összeférhetlenség csupán veszélye fennállása esetén is megállapítható-e az összeférhetlenségi jogsértés. Azaz, a tényleges vagy a potenciális (veszélyeztetési jellegű) sérelmi helyzetek is a törvény hatáskörébe tartoznak-e.³⁷

A Közbeszerzési Döntőbizottság a D.213/3/2014.számú határozatában igen választ adott e kérdésre, azonban a döntést a Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság hatályon kívül helyezte és az új eljárásra vonatkozó iránymutatásában kifejezetten eltérő álláspontot fogalmazott meg, amikor kimodta: „fogalmilag kizárt a Kbt. 24. § (1) bekezdés megsértése anélkül, hogy a Kbt. 24. § (2) vagy (3) bekezdésének sérelme bekövetkezne. (...) A bíróság álláspontja szerint a Kbt. 24. § (1) bekezdésének irányadó szövegezése mellett az ajánlatkérő részéről az ott írt kötelezettsége megsértése csak az esetben állapítható meg, amennyiben szűkebb értelemben vett összeférhetlenség vagy a verseny tisztaságának sérelmét eredményező helyzet kialakulása bekövetkezett. Ezek hiányában ugyanis nem állapítható meg az, hogy az ajánlatkérő ne tett volna meg minden szükséges intézkedést annak érdekében, hogy elkerülje az összeférhetlenséget, és a verseny tisztaságának sérelmét eredményező helyzetek

³⁵ Miniszterelnökség: Közlemény a közbeszerzések során a verseny tisztaságának sérelmét eredményező egyes helyzetek elkerülésével kapcsolatos ellenőrzési gyakorlatról.

https://kozbeszerzes.hu/data/filer_public/49/b9/49b91f3f-42a5-48e3-a60b-370139ed72f3/kozlemeny_190606_clear_vegleges.pdf (2020. 11. 22.)

³⁶ U.o.

³⁷ Kommentár a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvényhez – Szerkesztette: Dezső Attila, Wolters Kluwer, Budapest, 2016., 152.o.

kialakulását. A Kbt. 24. § (1) bekezdése ugyanis nem úgy szól, hogy az ajánlatkérő köteles minden szükséges intézkedést megtenni annak elkerülése érdekében, hogy az összeférhetlenség veszélyével vagy a verseny tisztasága sérelmének veszélyével fenyegető helyzet kialakuljon.”³⁸

A verseny tisztaságának sérelmét eredményező helyzet kialakulhat továbbá az összeférhetlenségi körön kívül, az ún. többes megjelenés tilalmába ütköző helyzet fennállásával is. A Kbt. 36. § előírja ugyanis, hogy az ajánlattevő vagy részvételre jelentkező ugyanabban a közbeszerzési eljárásban - részajánlat-tételi lehetőség biztosítása esetén ugyanazon rész tekintetében -

- a) nem tehet másik ajánlatot más ajánlattevővel közösen, illetve nem nyújthat be másik részvételi jelentkezést más részvételre jelentkezővel közösen,
- b) más ajánlattevő, illetve részvételre jelentkező alvállalkozójaként nem vehet részt,
- c) más ajánlattevő, illetve részvételre jelentkező szerződés teljesítésére való alkalmasságát nem igazolhatja.

Ennek a helyzetnek a feloldására azonban még annyira sem ad egyértelmű megoldást a törvény, mint azt az előbbieken, az összeférhetlen helyzet kezelésénél láthattuk. Ugyanezen paragrafusban ugyanis, de lényegében a fenti szabálytól elkülönülten írja elő a törvény azt, hogy ajánlatkérő, illetve a közbeszerzési eljárások ellenőrzését végző szervezet a verseny tisztaságának sérelmét eredményező helyzet gyanúja esetén a Gazdasági Versenyhivatalhoz köteles fordulni.

Véleményem szerint azonban a többes megjelenés tilalmába ütköző eset fennállásakor ajánlatkérőnek a Kbt. 73.§ (1) bekezdés e) pontja szerint kell eljárnia, és az érintett ajánlatot (vagy ajánlatokat) érvénytelenné kell nyilvánítania, tényállástól függően azonban felmerülhet további intézkedési igény lehetősége is, amely során végső soron az ügy elkerülhet egészen a Gazdasági Versenyhivatalig is.³⁹

³⁸ U.o.

³⁹ A Kbt. 36.§ (2) bekezdése értelmében: „Amennyiben az ajánlatkérő az adott közbeszerzési eljárás során a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tpv.) 11. §-a, vagy az EUMSZ 101. cikke szerinti rendelkezések nyilvánvaló megsértését észleli vagy azt alapos okkal feltételezi, köteles azt - a Tpv. bejelentésre vagy panaszra vonatkozó szabályai szerint - jelezni a Gazdasági Versenyhivatalnak.”

A Tpv. 11.§ szerint: „Tilos a vállalkozások közötti megállapodás és összehangolt magatartás, valamint a vállalkozások egyesülési jog alapján létrejött szervezetének, köztestületének, egyesülésének és más hasonló szervezetének (a továbbiakban együtt: vállalkozások társulása) a döntése (a továbbiakban együtt: megállapodás),

Bár az előzőekben kifejtetteknek megfelelően elmondható, hogy önmagában alapvető rendelkezés megsértésén alapuló elmarasztaló jogorvoslati határozat ritka, mégis találunk rá példát.

A Döntőbizottság a D.404/10/2006. határozatában akként foglalt állást, hogy: ajánlatkérőnek a kérelmező számára adott pontatlan tájékoztatása az ajánlattételi határidő módosításáról, majd a módosítás megghiúsulásának tényéről való tájékoztatás elmaradása nem ütköztethető a Kbt. valamely konkrét rendelkezésébe, azonban ajánlatkérő ezen magatartása alkalmas volt arra, hogy az eredeti határidőben ne nyújtsanak be ajánlatot, holott az ajánlat benyújtásának szándéka kérelmező részéről egyértelműen megállapítható volt, melyre a módosított határidőben került sor. Ajánlattevő ezzel a magatartásával a Kbt. verseny tisztaságának alapvető sérelmét okozta, ajánlatkérő nem biztosította a verseny tisztaságát.

A Fővárosi Törvényszék 103.K.700.818/2018/20. számú ítéletében az alapvetők értelmezésével és alkalmazásával kapcsolatban fontos megállapításokat tett. Eszerint a Kbt. alapvetőként határozza meg (Kbt. 2. §) a verseny tisztaságát, átláthatóságát és az ajánlatkérőnek azt a kötelezettségét, hogy esélyegyenlőséget és egyenlő bánásmódot kell biztosítani a gazdasági szereplők számára. A Legfelsőbb Bíróság Kfv.IV.37.197/2008/6. számú döntésében az alapvető sérelem vizsgálata körében kimondta, hogy: „(...) a közbeszerzési eljárás alapvetőinek érvényesülését elsősorban az egyes tételes jogi rendelkezések biztosítják. Az alapvető sérelem vizsgálatakor tehát nem lehet megkerülni a konkrét eljárásra irányuló speciális rendelkezéseket. Az alapvetők önmagukban csak akkor válhatnak a jogszerű eljárás fokmérőivé, ha valamely magatartás a tételes rendelkezések szerint nem ítéltető meg.” A bírói gyakorlat az alapvetők és a tételes rendelkezések kapcsolatát egységesen akként értékeli, hogy az alapvető rendelkezések szerinti jogsértés megállapításától az alperes abban az esetben tekinthet el, ha az a tételes

amely a gazdasági verseny megakadályozását, korlátozását vagy torzítását célozza, vagy ilyen hatást fejthet, illetve fejt ki. Nem minősül ilyennek a megállapodás, ha egymástól nem független vállalkozások között jön létre.”

A Tpv. 13.§ értelmében nem esik a tilalom alá a megállapodás, ha csekély jelentőségű.

A Tpv. 13.§ (2) bekezdése szerint: „Csekély jelentőségű a megállapodás,

- a) versenytársak közötti megállapodás esetén, ha a megállapodást kötő feleknek és az azoktól nem független vállalkozásoknak az együttes részesedése az érintett piacok egyikén sem haladja meg a tíz százalékot,
- b) nem versenytársak közötti megállapodás esetén, ha a megállapodást kötő egyes feleknek a tőlük nem független vállalkozásokkal együttes piaci részesedése külön-külön az érintett piacok egyikén sem haladja meg a tizenöt százalékot.”

A fentiekben hivatkozott piaci részesedés meghatározása azonban egy adott közbeszerzési eljárás során gyakorlati problémát vet fel, hiszen ez nem egy bárki által elérhető, publikus adat, amely könnyen hozzáférhető, és ellenőrizhető.

rendelkezésekben maradéktalanul leképezhető. Mindezzel összhangban a Fővárosi ítéltábla 3.Kf.27.331/2010/3. számú ítéletében rámutatott: „Amíg azonban konkrét jogszabályhely alkalmazásával a jogvita eldönthető, addig azok megkerülésével nem lehet az ítéletben a törvény alapelveire hivatkozni. Az alapelvek kiegészítő, mögöttes rendelkezésekként csak akkor vehetők figyelembe, ha konkrét szabály nem áll a jogalkalmazó rendelkezésére.” Az alperes előzményi eljárásában a következőket bírói gyakorlatnak megfelelően nem a Kbt. 2. §-ában meghatározott alapelvek közvetlen megsértését, nem is a felperesek magatartását, hanem az ajánlatkérő eljárást lezáró döntését, és ezzel összefüggésben azt vizsgálta, hogy az I. rendű felperesek ajánlatáról, az eljárás eredményéről jogszerűen döntött-e a Kbt. 36. § (2) bekezdésére figyelemmel.

A nyilvánosság, mint alapelv tekintetében kiemelt érdemmel a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH) 2019. novemberében közzétett állásfoglalása a közbeszerzések adatainak nyilvánosságáról.⁴⁰ Ebben a NAIH kimondja, hogy az információszabadság, mint Alaptörvényben biztosított alapvető jog gyakorlásának egyik eszköze a közérdekű adat megismerése iránti igény benyújtásának lehetősége, míg a másik, proaktív formája, a bárki számára személyazonosítás nélkül, korlátozástól mentesen biztosított elektronikus közzététel kötelezettsége.

A Közbeszerzési Döntőbizottságnál előterjesztett, más gazdasági szereplők ajánlatába, vagy részvételi jelentkezésbe való betekintés kapcsán a Kbt. akként rendelkezik, hogy a gazdasági szereplő a betekintést csak indokolt esetben kérheti, valamint az iratbetekintésre vonatkozó kérelemben köteles megjelölni, hogy milyen feltételezett konkrét jogsértés kapcsán és az ajánlat vagy részvételi jelentkezés mely részébe kíván betekinteni. Minderre azért van szükség, mert az ajánlatkérő a betekintést csak a gazdasági szereplő által megjelölt feltételezett jogsértéshez kapcsolódó jogérvényesítéséhez szükséges mértékben köteles biztosítani. Kiemelendő, hogy az ajánlat, illetve a részvételi jelentkezés teljes körű átvizsgálása a betekintés körében nem lehetséges.

A Kbt. a közbeszerzési eljárás iratbetekintést rendező szabályai⁴¹ és az Infotv. nyilvánosságot biztosító rendelkezéseinek⁴² értelmezését a Hatóság a két alapjog összeütközése esetén vizsgálja, főszabály szerint azonban a közérdekű adatok megismerésével kapcsolatos alapjogkorlátozás lehetőségét minden esetben megszorítóan kell értelmezni. Önmagában az a tény,

⁴⁰ <https://www.naih.hu/files/NAIH-2019-5557-kozbeszerzesi-adatok-nyilvanossaga.pdf>

⁴¹ Kbt. 45.§ (1) bek., Kbt. 162.§ (2) – (5) bek.

⁴² 2011. évi CXII. törvény – az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról, 26 – 27.§

hogy a megismerni kívánt adatokat egyébként közbeszerzési eljárásban felhasználják, illetve annak során keletkeznek, nem fosztja meg azokat közérdekű adat jellegüktől, sőt, a definíció szerint akár az éppen ezen eljárásban keletkezett adatok lesznek közérdekű adatok.

A Hatóság álláspontja szerint a közbeszerzési eljárás jogorvoslati eljárása során biztosított iratbetekintési jog jogintézménye nem azonosítható a lezárt közbeszerzési eljárás adatai megismerése iránt benyújtott közérdekű adatigényléssel, utóbbi benyújtását és az arra vonatkozó általános szabályok alkalmazását nem lehet az előzőre hivatkozva kizárni.

Állásfoglalásában a Hatóság kiemeli, hogy a közbeszerzési eljárásokban mind az ajánlatkérő cselekményei, mind az ajánlattevők által benyújtott iratok alapvetően közérdekű adatokat tartalmaznak, és csak kivételes jelleggel közérdekből nyilvános adatokat.

A Kbt. alapján a közbeszerzési eljárások ajánlatkérői közbeszerzéseik megvalósítása során kötelesek bizonyos adatokat, illetve dokumentumokat a törvényben megjelölt módon nyilvánosságra hozni. Ennek kapcsán hangsúlyozza a Hatóság, hogy az Infotv. nyilvánosságot korlátozó szabályai⁴³ szerint a folyamatban lévő eljárások adatai döntés megalapozását szolgáló adatok egészen addig, amíg a döntés maga, vagyis a nyertes ajánlattevő kiválasztása meg nem történik. Ehhez a korlátozáshoz képest a Kbt.⁴⁴ bizonyos adatok, dokumentumok megismerhetősége tekintetében nyilvánosság-barát módon rendelkezik akkor, amikor a közbeszerzési eljárás folyamatában is megismerhetővé, közérdekből nyilvános adatokká minősíti ezeket az adatokat, ezért ezek nyilvánosságra hozatala üzleti titokra hivatkozással nem tagadható meg. Ezzel a szabályozással részletesebb adatok is megismerhetőek a közbeszerzési eljárásról, ezáltal erősítve a nyilvánosság általi ellenőrzés lehetőségét. Ezen rendelkezés alapvető célja, hogy a gazdasági szereplők által üzleti titoknak nyilvánított adatok valóban kizárólag olyan információk legyenek, amelyek nyilvánosságra hozatala a gazdasági szereplő üzleti tevékenysége szempontjából aránytalan sérelmet okozna, és azok megismerésének korlátozása egyben a közpénz-felhasználás átláthatóságát lehetetlenítené el. Fontos hangsúlyozni, hogy „a bizalmas információk védelmével kapcsolatos rendelkezések semminemű tilalmat nem jelentenek a megkötött szerződések nem bizalmas részeinek, illetve e részek utólagos változásainak a közzétételére vonatkozóan.”⁴⁵

⁴³ Infotv. 27.§ (2) bek.

⁴⁴ Kbt. 42.§, 43.§

⁴⁵ AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2014/24/EU IRÁNYELVE (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (51) preambulum bekezdés

A Hatóság álláspontja szerint a közbeszerzési eljárás, ezen belül pedig a közpénzzel való gazdálkodás transzparenciáját szüntetné meg az a gyakorlat, mely alapján kizárólag a nyertes ajánlat lenne megismerhető a közbeszerzési eljárás lezárását követően.

3.2. Az esélyegyenlőség és az egyenlő bánásmód

Ez az alapelv kifejezetten az ajánlatkérő számára ír elő kötelezettséget, amikor is kimondja, hogy ajánlatkérőnek esélyegyenlőséget és egyenlő bánásmódot kell biztosítania a gazdasági szereplők számára. Az alapelv a verseny tisztaságával szorosan összefügg, lényegében átfedik, kiegészítik egymást, így az ott leírtakkal nagyban hasonló elvek mentén kell megítélni az adott helyzetek alapelvi szintű megfelelését.

Az esélyegyenlőség, mint alapelvi követelmény hangsúlyosan van jelen a közbeszerzési eljárások előkészítési szakaszában, hiszen az előzőekben tárgyalt, a közbeszerzés tárgyának, a műszaki leírásnak a pontos megfogalmazásakor elengedhetetlen szempont, hogy az az egyenlő eséllyel történő ajánlattétel elvárásának megfelelően kerüljön meghatározásra.

Az alapelv az uniós négy szabadság elve közül az áruk, személyek és szolgáltatások unión belüli szabad mozgásának érvényesülését hivatott biztosítani.

Az alapelv a közösségi jog egyik legfőbb alapelvének, az állampolgárságon alapuló diszkrimináció tilalmának, azaz a megkülönböztetésmentes bánásmódnak egy speciális kifejeződése.⁴⁶

A diszkriminációmentességből kiinduló egyenlő elbánás elve a közbeszerzésben azt jelenti, hogy az azonos helyzetben lévő ajánlattevőket nem kezelik eltérően, és a különböző helyzetben lévő ajánlattevőket nem kezelik azonosan. A közbeszerzésben akkor egyenlő az elbánás, ha az ajánlatkérő egyik gazdasági szereplőt sem kezeli megkülönböztető módon.⁴⁷

A tárgyalásos eljárás eljárási szabályai között külön felhívja a törvény a figyelmet, hogy az ajánlatkérőnek a tárgyalások során is biztosítani kell az egyenlő bánásmódot az ajánlattevők számára, különösen a tárgyalások során adott tájékoztatások tekintetében, figyelnie kell arra, hogy minden információt valamennyi ajánlattevő rendelkezésére bocsásson.⁴⁸ Különösen

⁴⁶ DEZSŐ, 2016., 24.o.

⁴⁷ U.o.

⁴⁸ Kbt. 88.§ (2) bek.

érzékeny témakör ugyanis a tárgyalások során az esélyegyenlőség biztosítása és megtartása, különösen akkor, ha az ajánlatkérő az ajánlattevőkkel külön tárgyal.⁴⁹

3.3. A jóhiszeműség és a tisztesség követelményeinek megfelelő eljárás

Ez az alapelv a 2011. évi Kbt. – vel került be a közbeszerzési szabályrendszerbe. Alapvetően a Ptk.⁵⁰ által kodifikált alapelv, amely az egész jogrendszerre kihat. Érdemi, a közbeszerzési eljárásokban való konkrét alkalmazása nem jellemző, szellemiségében szolgál az eljárások tisztaságának biztosítására mögöttes elvárásként.

A tisztességes verseny, mint elvárás a közbeszerzések jogával szorosan összefüggő versenyjog területén is megjelenik, éppen ezért érdemes a tisztességesség, a tisztességes verseny mibenlétét e körben vizsgálni. Különösen azért, mert maga a Kbt. az eljárás eredménytelenségének egyik okaként nevesíti, ha az adott közbeszerzési eljárásban valamelyik ajánlattevő vagy részvételre jelentkező az eljárás tisztaságát vagy a többi ajánlattevő, illetve részvételre jelentkező érdekeit súlyosan sértő cselekményt követ el.⁵¹

Ez a rendelkezés kifejezetten versenyjogi jellegű, és az alapelveket érintő olyan szabály a Kbt.-ben, amelyre vonatkozóan a törvény nem ad konkrét támpontot annak alkalmazására, mivel a szóba jöhető magatartások meglehetősen sokfélék lehetnek. Éppen ezért fontos megnézni, mit is jelent versenyjogi értelemben a tisztességtelenség.

Magában a versenytörvényben generálklauzulaként jelenik meg, hogy tilos gazdasági tevékenységet tisztességtelenül folytatni⁵².

A tisztességesség fogalmának megértéséhez kiindulópontként a Ptk. jóhiszeműség és tisztességesség elvét kell alapul venni, hiszen mint általános magánjogi jogelv, az egész jogrendszerre kihat, és annak értelmezése mind versenyjogi, mint közbeszerzési jogi értelemben hasznosítható a fogalom megértéséhez.

⁴⁹ Éppen ezért tárgyalásos eljárásban javasolt a tárgyalásokat együttesen folytatni az ajánlattevőkkel, így biztosítva azt, hogy az egyenlő esélyű ajánlattétel minden gazdasági szereplő számára meglegyen.

⁵⁰ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény

⁵¹ Kbt. 75.§ (1) bek. e) pont

⁵² A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tptv) 2.§ értelmében: Tilos gazdasági tevékenységet tisztességtelenül - különösen a megrendelők, vevők, igénybevevők és felhasználók (a továbbiakban együtt: üzletfelek), illetve a versenytársak törvényes érdekeit sértő vagy veszélyeztető módon vagy az üzleti tisztesség követelményeibe ütközően - folytatni.

A magánjogban felbukkanó jóhiszeműség és tisztességesség elve általános jogi zsinórmérték, így a jog területén való felbukkanása – akárhol is legyen az – hasonló tartalommal értelmezhető. Ekképp egy magatartás tisztességességének, illetve tisztességtelenségének elbírálásához a társadalmi elvárások és a gazdasági életben kialakult szokások irányadóak.⁵³

A Tptv. 1996-os hatálybalépése utáni bírói gyakorlat is egyértelmű az üzleti tisztesség, illetve tisztességtelenség definícióját illetően. A Fővárosi Ítéltábla egy ítéletében kiemelte, hogy a generálklauzula általánosságban tiltja a tisztességtelen magatartásokat. Azt, hogy milyen magatartás minősül tisztességtelenségnek, maga a jogszabály nem határozza meg, a tisztesség alapvetően erkölcsi kategória. Annak megítélésénél, hogy egy magatartás tisztességes-e, elsősorban a társadalmi elvárások, a gazdasági életben kialakult szokások az irányadók.⁵⁴

A Legfelsőbb Bíróság szerint mindaddig, amíg egy vállalkozói tevékenység a társadalmi elvárásoknak és a gazdasági életben kialakult szokásoknak megfelel, tisztességtelen gazdasági tevékenységről nem beszélhetünk. A vállalkozások magatartását tehát aszerint kell megítélni, hogy az mennyiben felel meg az általában a piac hasonló résztvevőivel szemben támasztható, alappal igényelhető magatartási normáknak, kialakult szokásoknak.⁵⁵

A tisztességtelenség témaköréhez szorosan kapcsolódik a Kbt. 62. § (1) bekezdés j) pontjában foglalt kizáró ok alkalmazása, mely szerint nem az egész eljárás eredménytelensége, pusztán az adott ajánlattevő ajánlata válik érvénytelenné⁵⁶ akkor, ha olyan tisztességtelen ajánlattevői

⁵³ Balogh Virág, Nagy Csongor István, Pázmándi Kinga, Verebics János, Zavodnyik József: Magyar versenyjog (szerk: Pázmándi Kinga) HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2012., 62.o.

⁵⁴ PÁZMÁNDI, 63.o.

⁵⁵ PÁZMÁNDI, i.m., 64-65.o.

⁵⁶ A Kbt. 73.§ (1) bek. c) pont szerint: Az ajánlat vagy a részvételi jelentkezés érvénytelen, ha az ajánlattevő vagy részvételre jelentkező alvállalkozója, vagy az alkalmasság igazolásában részt vevő szervezet a 62. § (1) bekezdés i) pontja, vagy az adott eljárásban felmerült magatartása alapján j) pontja szerinti kizáró ok miatt kizárásra került. A 74.§ (1) bek. b) pontja szerint: az ajánlatkérőnek ki kell zárnia az eljárásból azt az ajánlattevőt, részvételre jelentkezőt, alvállalkozót vagy az alkalmasság igazolásában részt vevő szervezetet, aki részéről a kizáró ok az eljárás során következett be.

A Kbt. 62.§ (1) bek. j) pont szerint: Az eljárásban nem lehet ajánlattevő, részvételre jelentkező, alvállalkozó, és nem vehet részt alkalmasság igazolásában olyan gazdasági szereplő, aki esetében az ajánlatkérő bizonyítani tudja, hogy az adott eljárásban megkísérelte jogtalanul befolyásolni az ajánlatkérő döntéshozatali folyamatát, vagy olyan bizalmas információt kísérelt megszerezni, amely jogtalan előnyt biztosítana számára a közbeszerzési eljárásban, vagy korábbi közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárásból ebből az okból kizárták, és a kizárás tekintetében jogorvoslatra nem került sor az érintett közbeszerzési eljárás lezárulásától számított három évig, vagy amennyiben a kizárás tekintetében sor került jogorvoslatra és az ajánlatkérő kizárásról hozott döntését - a jogtalan befolyásolás megállapítása mellett - a Közbeszerzési Döntőbizottság véglegessé vált, - a Döntőbizottság

magatartás valósul meg a közbeszerzési eljárás során, amelyben az ajánlattevő jogtalanul megkísérelte befolyásolni az ajánlatkérő döntéshozatali folyamatát. A Kbt. 62. § (1) bekezdés j) pontjában foglalt kizáró ok három esetkörben teszi kötelezővé a gazdasági szereplő kizárását a közbeszerzési eljárásból. Egyrészt akkor, ha bizonyítani tudja, hogy a gazdasági szereplő a folyamatban lévő közbeszerzési eljárásban megkísérelte jogtalanul befolyásolni az ajánlatkérő döntéshozatali folyamatát, másrészt ha olyan bizalmas információt kísérelt megszerezni, amely jogtalan előnyt biztosítana számára az eljárásban, harmadik eset pedig, ha korábbi közbeszerzési vagy koncessziós szerzési eljárásból ilyen okból kizárták. A kizárásra okot adó cselekmények tekintetében a törvény előírása alapján a bizonyítási kötelezettség az ajánlatkérőt terheli. A jogalkotó tehát az ajánlatkérő kötelezettségévé teszi, hogy megállapítsa azt, hogy a közbeszerzési eljárás lefolytatása során konkrét esetben mit kell érteni döntéshozatali folyamat jogtalan befolyásolásának megkísérlésén, illetve mi minősül olyan bizalmas információnak, amely megszerzésének megkísérlése jogtalan előnyt biztosít a közbeszerzési eljárásban. Mindez jelentős felelősséget és terhet telepít az ajánlatkérőre, akinek a jogi eszköztára e kérdések eldöntésére korlátozott.⁵⁷

A Kbt. 62. § (1) bekezdés j) pontja szerint a kizáró ok a gazdasági szereplő tekintetében az eljárás lezárultától számított három évig áll fenn. A Kbt. 63.§ - ának (3) bekezdése alapján a három éves időtartamot az adott közbeszerzési eljárás során a kizáró ok fenn nem állásának ellenőrzése időpontjától kell számítani.

Amennyiben az ajánlatkérő az adott közbeszerzési eljárásban a Kbt. Kbt. 62. § (1) bekezdés j) pontja szerinti kizáró ok fennállását megállapítja, akkor a Kbt. 62-§ - ának (7) bekezdése alapján az érintett gazdasági szereplő nevééről és címéről (székhelyéről vagy lakóhelyéről), a közbeszerzési eljárás tárgyáról és azonosítójáról, valamint a kizárás és a kizárt gazdasági szereplő erről való tudomásszerzésének időpontjáról köteles tájékoztatni a Közbeszerzési Hatóságot.

3.4. A joggal való visszaélés tilalma

A rendeltetésszerű joggyakorlás követelménye szintén elsőként a 2011. évi Kbt. – ben megjelenő, a polgári jogból átvett szabály. Az új Polgári Törvénykönyv alapelvi

határozatának megtámadására irányuló közigazgatási per esetén a bíróság jogerős - három évnél nem régebben meghozott határozata jogszerűnek mondta ki.

⁵⁷ PATAY, i.m. 255.o.

rendelkezéseire figyelemmel a hatályos Kbt. - ben nem szerepel a rendeltetésszerű joggyakorlás elve, azonban bekerült a joggal való visszaélés tilalma, amelynek kapcsán a törvény előírja azt is, hogy a közbeszerzési eljárásban résztvevők a közbeszerzés céljának megfelelően e törvénnyel összhangban kötelesek eljárni.⁵⁸

Patay Géza mutat rá a 2015. – ös Kbt. – hez készült kommentárjában⁵⁹, hogy a jogalkalmazás során több esetben okozott gondot, amikor a közbeszerzési eljárás valamely szereplője nem jóhiszeműen, tisztességesen gyakorolta jogát. Ez különösen azon esetekben probléma, amikor a Döntőbizottság észleli ugyan, hogy jogsértés történt, nincs azonban olyan tételes jogszabályi rendelkezés, amelyre hivatkozva meg tudná azt állapítani. A jogalkotó ezen probléma feloldására építette be a törvénybe ezt az alapelvet.

A rendeltetésszerű joggyakorlás követelményének alapvető szinten való rögzítése azt a célt szolgálja, hogy az új közbeszerzési törvény tételes rendelkezéseinek alkalmazása ne vezethessen a törvény rendeltetésével ellentétes eredményre.⁶⁰

A Közbeszerzési Döntőbizottság a D.16/12/2020. számú határozatában ezen alapvető rendelkezésre hivatkozva kimondta, hogy a jóhiszeműség és tisztesség, valamint a joggal való visszaélés elveket sérti az ajánlatkérő abban az esetben, ha az eljárás adott része vonatkozásában a becsült érték mintegy két és félszerese mértékű felelősségbiztosítást követel meg. Ebben az esetben a megkötött szerződés értéke sem lehet hivatkozási alap, az eljárás megindításakor kalkulált becsült értéket szükséges alapul venni a mérték megállapításához.

3.5. A közpénzek hatékony felhasználása és a felelős gazdálkodás elve

Értekezésem címéül is választott gondos közpénzfelhasználás alapvető szinten jelenik meg a Kbt. – ben ezen rendelkezés deklarációsaként, szintén a 2011 – es Kbt. újításaként. Korábban, a 2003 – as törvényben annak preambulumban jelent meg, mint a Kormány részére megfogalmazott elvárás.

Az alapelv rögzíti, hogy az állam nevében eljárók olyan felelős döntéseket hozzanak, amelyek biztosítják a közszféra számára a legelőnyösebb döntések meghozatalát. A vizsgált alapelv nem

⁵⁸ A 2015. évi CXLIII. törvény indokolása. <https://uj.jogtar.hu/#doc/db/4/id/A1500143.TVI/ts/10000101/> (2020. 11. 21.)

⁵⁹ PATAY, i.m. 28.o.

⁶⁰ Petró Szilvia: 25 éves a közbeszerzés, Közbeszerzési Szemle, 2020. II. évfolyam 3. szám, 52.o.

ad választ arra, hogy mikor minősül felelősnek és okszerűnek valamely döntés. Nem szabályozza továbbá, hogy kinek a szempontjából kell hatékony és felelős döntést hozni.⁶¹

A közgazdasági (pénzügytani) szakirodalomban is foglalkoznak azzal a kérdéssel, hogy milyen módon valósítható meg a hatékonyság a közpénzügyi rendszerben. Olyan kifejezéseket is használnak, mint takarékoság vagy pazarlás („fényűzés”).⁶²

Pfeffer Zsolt tanulmányában három kritériumot határoz meg a közpénzek elköltésének hatékonyságához. Ezek a következők:

a) Valódi beszerzési igény kielégítéséről van szó, azaz ténylegesen felmerült egy olyan szükséglet a közsféra részéről, amelyet szerződéses jogviszony létesítésével lehet kielégíteni, illetve ki kell elégíteni. Ha e feltétel hiányzik, akkor felesleges vagy indokolatlan beszerzésről van szó. Felesleges beszerzésről van szó abban az esetben is, ha egy másik alternatív megoldás választása célravezetőbb lett volna. Így például felesleges a beszerzés akkor, ha völgyhíd vagy alagútrendszer épül olyan helyekre, ahol más (olcsóbb) építészeti megoldások alkalmazása is megvalósulhatott volna.

b) Csak a szükséges mértékben, a társadalmi igazságérzettel összhangban álló módon kerül sor beszerzési igény kielégítésére.

c) További kritérium, hogy a közsféra a lehető legkedvezőbb feltételek mellett kössön szerződést. A „lehető legkedvezőbb feltételek” észszerűségi határát jelenti az, hogy az ajánlattevői vállalatok nem veszélyeztethetik a tényleges és megfelelő megvalósítást (lásd például az aránytalanul alacsony ár kérdéskörét).⁶³

A hatályos Kbt. külön címben, a szerződések szabályait tárgyaló részben foglalkozik ezen alapelv teljesülésének biztosításával, amikor a közpénzekkel való felelős gazdálkodás érvényesítésének szabályait fekteti le a szerződés teljesítése során. E körben kimondja a törvény, hogy a 2. § (1)-(4) bekezdésében foglalt alapelvek megsértését valósítja meg az ajánlatkérőként szerződő fél részéről a szerződésszegésből eredő igények érvényesítésének elmaradása (ide nem értve a felmondás vagy elállás jogának gyakorlását), ha

a) a szerződésszegés olyan kötelezettség szerződésszerű teljesítésének elmaradásával valósul meg, amelyet az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárásban az ajánlatok értékelése során figyelembe vett; vagy

⁶¹ DEZSŐ, 2016., 25.o.

⁶² Pfeffer Zsolt: A hatékony és felelős közpénzfelhasználás egyes jogi kérdései a közbeszerzési jogban, Közbeszerzési Jog 2019/5.

⁶³ U.o.

b) a szerződésszegés eredményeként a teljesítés a szerződés tartalmától olyan mértékben tér el, amely - ha a felek szerződésüket így módosították volna - szerződésmódosításként a 141. § (6) bekezdése szerint lényeges módosításnak minősülne.⁶⁴

Rendkívül szigorú jogkövetkezményt, a szerződés semmisségét fűzi az olyan szerződés módosításhoz, amely arra irányul, hogy a nyertes ajánlattevőként szerződő felet mentesítsék az olyan szerződésszegés (illetve szerződésszegésbe esés) és annak jogkövetkezményei alkalmazása alól, amelyért felelős (illetve felelős lenne), vagy amely arra irányul, hogy az ajánlatkérő átvállaljon a nyertes ajánlattevőt terhelő többletmunkaköltségeket vagy indokolatlanul egyéb, a szerződés alapján a nyertes ajánlattevőt terhelő kockázatokat.^{65 66}

3.6. A nemzeti elbánás

A Kbt. 2. §-a (5) bekezdése alapján az Európai Unióban letelepedett gazdasági szereplők és a közösségi áruk számára nemzeti elbánást kell nyújtani a közbeszerzési eljárásban. Az Európai Unión kívül letelepedett gazdasági szereplők és a nem közösségi áruk számára nemzeti elbánást a közbeszerzési eljárásban Magyarországnak és az Európai Uniónak a közbeszerzések terén fennálló nemzetközi kötelezettségeivel összhangban kell nyújtani.

Azon nemzetközi kötelezettségekről, amelyek a közbeszerzések során alkalmazandóak, a Közbeszerzések Tanácsának a Magyarországnak és az Európai Uniónak a közbeszerzések terén fennálló nemzetközi szerződéseiről szóló útmutatója ad részletes iránymutatást.⁶⁷

Már a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény általános indokolása is kitér arra, hogy a magyar közbeszerzési szabályozásnak egyben eleget kell tennie a WTO Kormánybeszerzési Megállapodásában (GPA) foglaltaknak is. Azaz már a 2003. évi Kbt. megalkotásának is az egyik célja az volt, hogy a magyar közbeszerzési jogi szabályozás megfeleljen a közösségi szabályozásnak, és ekként az annak egyik alapját képező GPA-nak is, különös tekintettel arra, hogy a GPA-hoz csatlakozás az Unióhoz való csatlakozás feltételét is képezte.

⁶⁴ Kbt. 142.§ (2) bek.

⁶⁵ Kbt. 142. § (3) bek.

⁶⁶ A felelős gazdálkodás elvének érvényre juttatásában kiemelkedő szerepe van az Állami Számvevőszék munkájának, ezt részleteiben bemutatja Gál Nóra – Bodánszky Nikolett – Székely Zsolt – Mészáros Leila: Az ÁSZ munkájának hasznosulása a közbeszerzések ellenőrzése tükrében c. tanulmánya, Pénzügyi Szemle, 2016/2. 161 – 175. o.

⁶⁷ KÉ 2018. évi 137. szám, 2018. július 18.

A közbeszerzések területén felvetődhet, hogy az ajánlatkérő különbséget akar tenni az ajánlattevő honossága, székhelye alapján, valamint az áru fogalmán belül az áru részeinek származása és a beszállítóinak honossága kérdésében. Az irányelvi különbözőségekből fakadóan a klasszikus és a közszolgáltató ajánlatkérők eltérő módon járhatnak el.⁶⁸

Azon ajánlatok, amelyek ajánlattevői, vagy az amelyekben megajánlott áruk, szolgáltatások számára nem kell nemzeti elbánást nyújtani, a Kbt. 74.§ (2) bekezdése szerinti kizárási ok alkalmazásával érvénytelenné nyilváníthatók.

3.7. A magyar nyelv használata

A Kbt. 2.§ (6) bekezdése nem klasszikus alapelv, hanem tételes jogi rendelkezésként rögzíti azt, hogy a közbeszerzési eljárás nyelve a magyar. Az ajánlatkérő lehetővé teheti a magyar mellett az idegen nyelvű eljárást is.

Míg Dezső Attila, a már idézett Kbt. kommentárjában azon az állásponton van⁶⁹, hogy az idegen nyelv használatának lehetősége nem csak az ajánlat benyújtására, hanem az egész eljárásra vonatkozik, Patay Géza az általa szerkesztett kommentárban⁷⁰ kérdésként fogalmazza meg, hogy ezt a lehetőséget ajánlatkérő az eljárás egészére, vagy annak egy részére külön – külön is alkalmazhatja – e. Az én véleményem inkább ez utóbbi felvetéssel azonosul, és egyetértek Patay Gézával abban, hogy a Kbt. e körben nem egyértelmű, és amennyiben az ajánlatkérő úgy értelmezi, hogy ezen törvényi rendelkezéssel csak az eljárás egyes részeiben kíván élni, különös gondot kell fordítania arra, hogy a Kbt. egyéb szabályai, különösen az alapelvek ne sérüljenek. Az egyenlő bánásmód elvének következetes alkalmazása megköveteli az ajánlatkérőktől minden magyar nyelvű okirat idegen nyelvű fordítását, ami a magyar nyelvű ajánlattevőktől nem követelhető meg, de az idegen nyelvet használót megilleti. Dezső Attila szerint a magyar eljárási nyelv általános jellege miatt a magyar ajánlattevő ugyanabban az eljárásban választása szerint részben vagy egészben használhatja a magyar nyelvet is, akkor is, ha az ajánlatkérő lehetővé tette az idegen nyelv használatát.

⁶⁸ Török Ágota: A közbeszerzési politika akkor és most, fordulatok a közbeszerzési jogharmonizációban I., Iustum Aequum Salutare XIV. 2018. 2., 77–92.o.,
file:///C:/Munka/2020/PhD/hivatkoz%C3%A1sok/07_TorokA_IAS_2018_2.pdf
(2020. 11. 22.)

⁶⁹ DEZSŐ, 2016., 26.o.

⁷⁰ PATAY, i.m. 28.o.

III. ELJÁRÁSFAJTÁK ÉS SAJÁTOS BESZERZÉSI MÓDSZEREK

1. Az eljárásfajta kiválasztása, mint az előkészítés egyik meghatározó feladata

A beszerzés tárgya és becsült értéke alapján határozható meg az alkalmazandó eljárás típusa. Uniós eljárásrendben a klasszikus ajánlatkérők által lefolytatható eljárások fajtáit a 2014/24/EU irányelv határozza meg, ennek megfelelően a Kbt. 49.§ sorolja fel, hogy mely eljárásfajtákat engedi alkalmazni a törvény.

A közbeszerzési eljárás ezek szerint lehet nyílt eljárás, meghívásos eljárás, innovációs partnerség, tárgyalásos eljárás, versenypárbeszéd, vagy hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárás.

Az előkészítés során az alkalmazandó eljárás fajtájának kiválasztása több tényező figyelembe vételével történik.

A nyílt eljárás és a meghívásos eljárás szabadon alkalmazható, így ajánlatkérő döntésétől és a beszerzés körülményeitől függ, hogy ilyen fajtájú eljárást választ-e. A meghívásos eljárás alkalmazása, különös tekintettel a lefolytatásához szükséges időtartamra, nem gyakori.

Tárgyalásos eljárás, versenypárbeszéd és hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás csak a Kbt.-ben meghatározott feltételek fennállása esetén alkalmazható.

A nyílt eljárás egyszakaszos eljárás, tehát ajánlattevő ajánlatának benyújtásával egyidejűleg igazolja alkalmasságát, illetve azt, hogy vele szemben kizáró okok nem állnak fenn. Nyílt eljárásban nem lehet tárgyalni.

A meghívásos eljárás kétszakaszos eljárás, amely egy részvételi és egy ajánlati szakaszból áll. Ez azt jelenti, hogy a részvételi felhívással indított részvételi szakaszban bármely érdekelt gazdasági szereplő nyújthat be részvételi jelentkezést. Részvételi szakaszban csak és kizárólag részvételi jelentkezés nyújtható be, ajánlatot kérni vagy benyújtani tilos. A második, ajánlattételi szakaszban történik az ajánlatok benyújtása. Ajánlatkérő a részvételi jelentkezést követően alkalmasnak minősített részvételi jelentkezőket hívja fel ajánlattételre. Ajánlatkérő valamennyi alkalmassá minősített részvételre jelentkezőt felhív ajánlattételre, kivéve, ha keretszámot határozott meg.

Meghívásos eljárás ajánlatkérő döntése szerint bármikor alkalmazható mind uniós, mind nemzeti eljárásrendben.

A 2014/24/EU irányelv az innovációs partnerség bevezetését a kutatás és innováció közbeszerzésekbe történő bevonásának szükségességével indokolja. Az innovatív termékek és szolgáltatások vásárlása, illetve építési beruházások megvalósítása kulcsszerepet játszik a közszolgáltatások hatékonyságának és minőségének a javításában: hozzájárul a közforrások lehető legelőnyösebb felhasználásához azáltal, hogy új ötleteket hív életre, azokat innovatív termékekké és szolgáltatásokká alakítja, és így elősegíti a fenntartható gazdasági növekedést. Az innovatív partnerség alkalmazására akkor van lehetőség, ha egy innovatív termék vagy szolgáltatás kifejlesztése, illetve innovatív építési beruházás megvalósítása nem lehetséges a piacon már létező megoldások segítségével. Az innovációs partnerség bevezetésével az ajánlatkérők lehetőséget kapnak arra, hogy piaci szereplők bevonásával egy új, innovatív terméket, szolgáltatást vagy építési beruházást fejlesszenek ki, majd a fejlesztés eredményeként létrejövő árut, szolgáltatást vagy építési beruházást beszerezzék.⁷¹

Az innováció olyan új vagy jelentős mértékben továbbfejlesztett termék, szolgáltatás vagy folyamat – beleértve többek között a termelési, építési, illetve konstrukciós folyamatokat –, új marketingmódszer, vagy új szervezési mód megvalósítása az üzleti gyakorlatban, amelynek célja, hogy elősegítse a társadalmi kihívások leküzdését.⁷²

A PPI (Public Procurement of Innovative solutions) célja, hogy áthidalja a szakadékot a legmodernebb technológia és folyamatok, valamint a közszférához tartozó ügyfelek és felhasználók között, akik élvezik az előbbieket előnyeit. Az uniós szabályozás értelmében több különböző közbeszerzési megoldás létezik e megfontolások egyensúlyba hozására, ideértve a 2014. évi közbeszerzési irányelvekben szereplő új lehetőségeket is.⁷³

Amellett, hogy kielégíti a közszféra egyes szervezeteinek igényeit, a PPI magában rejti annak lehetőségét is, hogy „katalizátorként” működjön, tehát szélesebb körben is ösztönözze az innovatív megoldások beszerzését. Tekintetbe véve, hogy az ajánlatkérők „kritikus tömeget” jelentenek, hozzájárulhatnak ahhoz, hogy mind a közszféra, mind a magánszféra igényei az új

⁷¹ DEZSŐ, 2016., 541.o.

⁷² Útmutató a közigazgatási hatóságok számára az innovációs célú közbeszerzésről https://www.kozbeszerzes.hu/data/filer_public/98/f2/98f2512d-8560-41c9-9b96-48bc993e614c/ppi-platform-guide-hun-final-lowres.pdf
(2021. 01. 17.)

⁷³ U.o.

technológiák és folyamatok felé tolódnak el. Bizonyos ágazatokban a közszféra „keresleti húzóereje” új piacokat teremthet az innovatív termékek és szolgáltatások számára. Két példa erre az egészségügy és a civil társadalmat kiszolgáló hálózati infrastruktúra.⁷⁴

2014-ben új közbeszerzési irányelvek születtek, amelyek felváltották a 2004. évi irányelveket, továbbá kiterjednek a koncessziós szerződések odaítélésére is. Az új irányelvek számos lehetőséget nyújtanak az innovációs célú közbeszerzésre, fenntartva a versenyről, az átláthatóságról, az egyenlő bánásmódról és az uniós támogatásokról szóló szabályoknak való megfelelésre vonatkozó alapvető követelményeket. Két új eljárástípus valószínűleg különösen fontos lesz azon ajánlatkérők számára, amelyek innovatív árukat, szolgáltatásokat kívánnak beszerezni vagy építési beruházásokat kívánnak megvalósítani: az innovációs partnerség és a tárgyalásos eljárás.⁷⁵

A tárgyalásos eljárás csak a Kbt.-ben meghatározott feltételek fennállása esetén alkalmazható.⁷⁶

A tárgyalásos eljárás olyan, két szakaszból álló közbeszerzési eljárás, amelynek első, részvételi szakaszában az ajánlatkérő a részvételre jelentkezőnek a szerződés teljesítésére való alkalmasságáról vagy alkalmatlanságáról dönt. A részvételi szakaszban a részvételre jelentkező nem tehet ajánlatot. Az eljárás második, ajánlattételi szakaszában az ajánlatkérő az alkalmasnak minősített és ajánlattételre felhívott részvételre jelentkezőkkel tárgyal a szerződés feltételeiről.⁷⁷

Tárgyalásos eljárás alkalmazására kizárólag a Kbt. 85. § (2) bekezdésében felsorolt esetekben van lehetőség. Azaz, ha

- a) az ajánlatkérő igényeit nem lehet kielégíteni a piacon azonnal rendelkezésre álló kész megoldások kiigazítása, egyéni igényekhez alakítása nélkül;
- b) a közbeszerzés tárgya tervezést vagy innovatív megoldásokat tartalmaz;

⁷⁴ U.o.

⁷⁵ U.o.

⁷⁶ A tárgyalásos eljárás alkalmazásának lehetőségeiről részletesen a Közbeszerzési Hatóságnak a tárgyalásos eljárás alkalmazásának feltételeiről szóló útmutatója foglalkozik:

<https://www.kozbeszerzes.hu/kozbeszerzes-z/magyar-jogi-hatter/kozbeszerzesi-hatosag-utmutatoi/kozbeszerzesi-hatosag-utmutatoja-targyalasos-eljaras-alkalmazasanak-felteteleiről>
(KÉ 2016. évi 147. szám, 2016. december 21.) (2021. 01. 17.)

⁷⁷ Kbt. 85.§ (1) bek.

c) a szerződés jellegével, összetettségével vagy jogi és pénzügyi kialakításával kapcsolatos sajátos körülmények vagy az ezekhez kötődő kockázatok miatt előzetes tárgyalások nélkül nem választható ki a legkedvezőbb ajánlat;

d) az ajánlatkérő a műszaki leírást nem tudja kellő pontossággal elkészíteni a külön jogszabályban meghatározottak szerinti szabványok, európai műszaki értékelés, közös műszaki előírások vagy műszaki referenciák valamelyikére való hivatkozással; vagy

e) megelőzőleg a nyílt vagy meghívásos eljárás azért lett eredménytelen, mert kizárólag érvénytelen ajánlatokat nyújtottak be, vagy az eljárás a 75. § (2) bekezdés b) pontja alapján úgy lett eredménytelen, hogy az eljárásban benyújtott minden ajánlat meghaladta az ajánlatkérő rendelkezésére álló anyagi fedezet összegét.

Nemzeti eljárásrendben a tárgyalásos eljárás alkalmazása feltételekhez nem kötött, azaz ajánlatkérő választása szerint – a nyílt és meghívásos eljáráshoz hasonlóan – bármikor alkalmazható.

A tárgyalásos eljárás szintén két szakaszból álló eljárás, amely egy részvételi és egy ajánlati szakaszból áll. Ez azt jelenti, hogy a részvételi felhívással indított részvételi szakaszban bármely érdekelt gazdasági szereplő nyújthat be részvételi jelentkezést. Részvételi szakaszban csak és kizárólag részvételi jelentkezés nyújtható be, ajánlatot kérni vagy benyújtani nem lehet. A második, ajánlattételi szakaszban történik az ajánlatok benyújtása. Ajánlatkérő a részvételi jelentkezést követően alkalmasnak minősített részvételi jelentkezőket hívja fel ajánlattételre. Ajánlatkérő valamennyi alkalmassá minősített részvételre jelentkezőt felhív ajánlattételre, kivéve, ha keretszámot határozott meg.

Az ajánlatok benyújtását követően lehetőség nyílik az ajánlatkérő és az ajánlattevők közötti tárgyalásra. A tárgyalásnak, vagy tárgyalásoknak arra kell irányulniuk, hogy az ajánlatkérő a legkedvezőbb feltételekkel köthessen szerződést.

A Kbt. garanciális szabály fogalmaz meg a 88.§ (6) bekezdésében, amikor meghatározza, hogy a közbeszerzés tárgya és feltételei a tárgyalás során nem változhatnak csak oly módon, hogy az ne sértsen alapelveket.

Versenypárbeszéd ugyanazokban az esetekben alkalmazható, mint amely esetekben tárgyalásos eljárás lefolytatását engedi a törvény. Ajánlatkérő tehát a Kbt. 85.§ (2) bekezdésében foglalt feltételek fennállása esetén szabadon dönthet arról, hogy tárgyalásos eljárást, avagy versenypárbeszédet kíván-e lefolytatni.

Valamennyi érdekelt gazdasági szereplő jogosult részvételi jelentkezést benyújtani versenypárbeszéd során. Ajánlatkérő az általa kiválasztott részvételre jelentkezőkkel folytatja

le később a konzultációt, akik a párbeszédet megelőzően megoldási javaslatot nyújtanak be. A konzultáció célja a beszerzés tárgyának pontos meghatározása, körülírása, amely alapján a kiválasztott részvételre jelentkező később ajánlatot nyújthat be.

A versenypárbeszéd bevezetésével a jogalkotó, összhangban a 2004/18/EU irányelvvel, olyan, rugalmas eljárásfajta alkalmazását kívánta lehetővé tenni, amely nem csak a versenyt tartja fenn a gazdasági szereplők között, hanem annak szükségességét is, hogy az ajánlatkérő minden egyes részvételre jelentkezővel megvitassa a szerződés valamennyi összetevőjét⁷⁸.

A versenypárbeszéd tehát egy olyan tárgyalásos eljárás, amelyben a gazdasági szereplőkkel történő tárgyalás, azaz a párbeszéd a közbeszerzés tárgyának, a szerződés típusának és feltételeinek pontos meghatározását szolgálja. A versenypárbeszéd és a tárgyalásos eljárás közti fő különbség, hogy a versenypárbeszédben az ajánlattevőkkel történő tárgyalás nem az ajánlattételi szakaszban történik, hanem a részvételi és az ajánlattéli szakasz között, egy önálló eljárási szakaszban, a párbeszéd szakaszában zajlik. Ennek megfelelően a versenypárbeszédet háromszakaszos eljárásként szabályozza a Kbt.

Az eljárás első szakasza a részvételi szakasz, amely részvételi felhívással indul, és amelyre bármely gazdasági szereplő benyújthat részvételi jelentkezést. Az ajánlatkérő a részvételi szakaszban a jelentkező szerződés teljesítésére való alkalmasságáról vagy alkalmatlanságáról dönt, illetve kiválasztja az ajánlattételre felhívni kívánt gazdasági szereplőket.

Az eljárás második szakasza a párbeszéd, amely során az érvényesként minősített részvételre jelentkezők, mint ajánlattevők megoldási javaslatokat nyújtanak be, melyek alapján az ajánlatkérő párbeszédet folytat velük. A párbeszéd célja a közbeszerzés tárgyának, a szerződés típusának és feltételeinek pontos meghatározása.

Az eljárás harmadik, ajánlattételi szakaszában a párbeszéd során kialakított végleges beszerzési tárgyra és szerződéses feltételekre kéri be az ajánlatkérő az ajánlattevők ajánlatát.⁷⁹

A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás csak a Kbt.-ben és a végrehajtási rendeletekben meghatározott feltételek fennállása esetén alkalmazható.

⁷⁸ AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2014/24/EU IRÁNYELVE (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (31) preambulum bekezdés

⁷⁹ A versenypárbeszéd alkalmazásának lehetőségéről részletesen lásd az Európai Bizottság Belső Piac és Szolgáltatások Főigazgatóság Közbeszerzési Politika: Értelmező jegyzet – Versenypárbeszéd – klasszikus irányelv című dokumentumát.

https://www.kozbeszerzes.hu/data/filer_public/23/b7/23b73d84-fbcb-4436-9cb7-1ae32b641e96/ertelmezo_dok-_versenyparbeszed-_hu_vegleges.pdf (2021. 06. 12.)

Hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás alkalmazására a Kbt. 98.§ - ban foglalt esetekben van lehetőség, azaz, az ajánlatkérő hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárást alkalmazhat, ha:

a) megelőzőleg a nyílt vagy meghívásos eljárás azért lett eredménytelen, mert kizárólag érvénytelen ajánlatokat nyújtottak be, vagy az eljárás a 75. § (2) bekezdés *b)* pontja alapján úgy lett eredménytelen, hogy az eljárásban benyújtott minden ajánlat meghaladta az ajánlatkérő rendelkezésére álló anyagi fedezet összegét és a közbeszerzés feltételei időközben lényegesen nem változtak meg,

b) a nyílt vagy a meghívásos eljárás azért volt eredménytelen, mert az eljárásban nem nyújtottak be ajánlatot vagy részvételi jelentkezést, vagy csak alapvetően nem megfelelő ajánlatot vagy részvételi jelentkezést nyújtottak be, feltéve, hogy a közbeszerzés feltételei időközben lényegesen nem változtak meg;

c) a szerződés műszaki-technikai sajátosságok vagy kizárólagos jogok védelme miatt kizárólag egy meghatározott gazdasági szereplővel köthető meg, feltéve, hogy az ajánlatkérő számára nem létezik reális alternatíva beszerzési igényének kielégítésére, és a verseny hiánya nem annak a következménye, hogy a közbeszerzés tárgyát a versenyt indokolatlanul szűkítő módon határozták meg;

d) a szerződés egy meghatározott gazdasági szereplővel köthető meg, mivel annak célja egyedi művészeti alkotás vagy művészi előadás létrehozása vagy ajánlatkérő általi megszerzése;

e) az feltétlenül szükséges, mivel az ajánlatkérő által előre nem látható okból előállt rendkívüli sürgősség miatt a nyílt, a meghívásos vagy a tárgyalásos eljárásra előírt határidők nem lennének betarthatóak; a rendkívüli sürgősséget indokoló körülmények azonban nem eredhetnek az ajánlatkérő mulasztásából, vagy az ajánlatkérő által előidézett okból

f) az ajánlatkérő hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárást alkalmazhat továbbá építési beruházás vagy szolgáltatás megrendelése esetében, ha olyan új építési beruházásra vagy szolgáltatás megrendelésére kerül sor, amelyet a korábbi nyertes ajánlattevővel köt meg ugyanazon ajánlatkérő azonos vagy hasonló építési beruházás vagy szolgáltatás teljesítésére. Ennek feltétele, hogy az új építési beruházás vagy szolgáltatás összhangban van azzal az alapprojekttel, amelyre a korábbi szerződést nyílt vagy meghívásos eljárásban megkötötték, és a korábbi eljárást megindító vagy meghirdető hirdetményben az ajánlatkérő jelezte, hogy tárgyalásos eljárást alkalmazhat, megjelölte a lehetséges további építési beruházások és szolgáltatások tárgyát és azok beszerzésének feltételeit, valamint a korábbi eljárásban az építési beruházás vagy a szolgáltatás becsült értékének meghatározásakor figyelembe vette az újabb építési beruházás vagy szolgáltatás becsült értékét is (az uniós értékhatár elérésének

meghatározása szempontjából). Ilyen tárgyalásos eljárást azonban csak a korábbi első szerződés megkötésétől számított három éven belül lehet indítani.

g) az ajánlatkérő hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárást alkalmazhat továbbá árubeszerzés esetében, ha

- az érintett dolgot kizárólag kutatási, kísérleti, tanulmányi vagy fejlesztési célból állítják elő; ez az eset azonban nem alkalmazható olyan mennyiség esetén, amely megalapozza a piacképességet, illetve a kutatásfejlesztés költségeit fedezi;
- a korábban beszerzett dolog részbeni kicserélése vagy bővítése során a korábbi nyertes ajánlattevőnek másikkal történő helyettesítése azzal a következménnyel járna, hogy műszaki-technikai szempontból eltérő és nem illeszkedő dolgokat kellene beszerezni vagy az ilyen beszerzés aránytalan műszaki-technikai nehézséget eredményezne a működtetésben és a fenntartásban; az ilyen - a korábbi nyertes ajánlattevővel kötött - szerződés vagy szerződések együttes időtartama azonban nem haladhatja meg a három évet;
- az áru árutózsde-n jegyzett és beszerzett;
- az árut kivételesen kedvező feltételekkel felszámolási eljárás, végelszámolás vagy bírósági végrehajtás, vagy az érintett szervezet személyes joga szerinti hasonló eljárás során történő értékesítés keretében szerzi be

h) az ajánlatkérő hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárást alkalmazhat továbbá szolgáltatás megrendelése esetében, ha arra tervpályázati eljárást követően kerül sor, és a nyertessel vagy - a bírálóbizottság ajánlása alapján - nyertesek vagy díjazottak valamelyikével kell szerződést kötni; ez utóbbi esetben a tervpályázati eljárásban a bírálóbizottság által ajánlott összes pályázót vagy ajánlattevőt meg kell hívni a tárgyalásra.

Figyelemmel a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások versenyszűkítő és versenykorlátozó jellemzőire, azokat a törvény csak kivételes körülmények között, szigorú szabályok betartása mellett engedi alkalmazni. A Kbt. alapján az ajánlatkérők kötelesek a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás megindításáról tájékoztatni a Közbeszerzési Hatóságot, a jogalapot alátámasztó tények ismertetésével. Amennyiben a Hatóság az ellenőrzés során azt állapítja meg, hogy a jogalap nem áll fenn, a Közbeszerzési Hatóság Elnöke – hiánypótlás biztosítását követően - hivatalból kezdeményezi a Közbeszerzési Döntőbizottságnál jogorvoslati eljárás indítását.

A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás egyszakaszos eljárás, amelyben nincs részvételi szakasz. Az eljárás megindításakor ajánlattételre felhívott gazdasági szereplők ajánlatának benyújtását követően kerül sor a tárgyalás, tárgyalások megtartására.

A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás alkalmazásának lehetőségei közül az egyik leginkább problémás, jogvitákra okot adó, mégis a gyakorlatban sok esetben alkalmazott esetkör, a rendkívüli sürgősségre alapozott hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás.

Maga az eljárástípus a fentiekben kifejtettek szerint, mivel a valódi verseny teljes kizárásával kerül lefolytatásra, ezért rendkívül szigorú korlátok között alkalmazható. A rendkívüli sürgősséget megalapozó körülmények nem eredhetnek az ajánlatkérő mulasztásából. Ahogyan arra Juhász Ágnes A közbeszerzésről másképpen című művében rávilágít⁸⁰, ez a rendelkezés a Ptk. azon rendelkezésével van összhangban, miszerint saját felróható magatartására előnyök szerzése végett senki sem hivatkozhat.⁸¹

Az általánosan elfogadott álláspont szerint a rendkívüli sürgősség fogalma kizárja a hosszabb időtartamú szolgáltatás beszerzését. A szerződés csak a rendkívüli helyzet által megkívánt időre köthető, vagyis adott esetben a tárgyalásos eljárás eredményeként 48 hónapra megkötött szerződés már lényegesen meghaladja a rendkívüli helyzetet indokoló szükséges mértéket, hiszen ennyi időre nem állhat fenn olyan szükséghelyzet, ami alapján az ajánlatkérő ne tudná a nyílt eljárás szabályai szerint lefolytatni a közbeszerzési eljárást.^{82 83}

Egy másik alkalommal a Közbeszerzési Döntőbizottság jogszerűnek ítélte meg a hirdetmény nélküli tárgyalásos közbeszerzési eljárás megindítását, amikor a fél a rendkívüli sürgősséget azzal indokolta, hogy az eredetileg megkötött szerződés teljesítése előre nem látható okból hiúsult meg, és emiatt kénytelen a szerződés azonnali hatályú felmondására. Döntésében a Döntőbizottság hangsúlyozta ugyanakkor, hogy a rendkívüli helyzet bekövetkezése nem az ajánlatkérő mulasztásából eredt (felróhatóság hiánya), mivel haladéktalanul gondoskodott az új közbeszerzési eljárás előkészítéséről és lefolytatásáról.^{84 85}

A 2003. évi törvény rendelkezései alapján született jogeset ugyan, azonban a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás alkalmazásának lehetőségét meghatározó a Kfv.VI.39.220/2010/6. sz. Legfelsőbb Bírósági ítélet. A felperesi beavatkozó 2008. december 2-án bejelentette a Közbeszerzési Döntőbizottság Elnökénél, hogy a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 125.§ /2/ bekezdés b/ pontja alapján hirdetmény nélküli

⁸⁰ JUHÁSZ, i.m., 94.o.

⁸¹ Ptk. 1:4.§

⁸² JUHÁSZ, i.m. 94.o.

⁸³ Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.27.359/2010/7.

⁸⁴ JUHÁSZ, i.m. 94.o.

⁸⁵ A Közbeszerzési Döntőbizottság D.512/8/2007. sz. határozata

tárgyalásos eljárást kíván alkalmazni a község 2 szennyvízcsatornázása tárgyában. A bejelentéshez csatolta az ajánlattételi felhívást, a szabadalmi iratokat, alkalmazási engedélyt. Az eljárásfajta választását azzal indokolta, hogy a kivitelezést a kizárólagos jogok védelme miatt csak a felperes tudja elvégezni. A Döntőbizottság Elnöke által hivatalból kezdeményezett jogorvoslati eljárásban az alperes a 2009. január 26-án kelt D.604/10/2008. számú határozatával azt állapította meg, hogy a felperesi beavatkozó megsértette a Kbt. 246.§ /1/ bekezdésére tekintettel a 125.§ /2/ bekezdés b/ pontját, ezért az ajánlatkérő ajánlattételi felhívását és azt követő döntéseit megsemmisítette. Határozata indokolása szerint a felperesi beavatkozónak vizsgálnia kellett volna, hogy a közbeszerzési igénye megvalósítása érdekében van-e olyan műszaki megoldás, amely a Kbt. 58.§ /3/ bekezdés a/ pontjában foglalt szabványoknak, engedélynek, előírásoknak, ajánlásoknak megfelel, mert csak ezek vizsgálata után kerülhet sor arra, hogy a közbeszerzési műszaki leírásában erre hivatkozhat. A felperesi beavatkozó a közbeszerzési eljárás előkészítő szakaszában saját maga által is elismerten csak a magyar szabványt és engedélyt vizsgálta. Az alperes álláspontja szerint a felperesi beavatkozó, azaz az ajánlatkérő a kizárólagos jogok fennállására nem hivatkozhat alappal, mert annak fennállása az ajánlatkérő jogsértő magatartására vezethető vissza. A jogsértően alapított kizárólagos jog nem alapozza meg a választott eljárásfajta törvényi feltételét, mert más, pl. az Európai Unióban bejegyzett alkalmas nyomás alatti szennyvízelvezető rendszerrel rendelkező potenciális ajánlattevő is képes a kivitelezést megvalósítani, így a Kbt. 125.§ /2/ bekezdés b) pontjában foglalt feltétel nem állapítható meg az ajánlatkérő eljárásfajta választása tekintetében.

A nemzeti eljárásrend szabályai között rendelkezik a törvény egy további speciális eljárástípusról, a Kbt. 115.§ szerinti, ún. 5 ajánlatos eljárásról. Ennek lényege, hogy az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívás hirdetményben való közzététele helyett legalább öt gazdasági szereplőnek egyidejűleg, közvetlenül írásban jogosult ajánlattételi felhívást küldeni, azaz legalább öt gazdasági szereplőt kérhet fel közvetlenül ajánlattételre.

Ez az eljárás típus akkor alkalmazható, ha a közbeszerzés tárgya építési beruházás, és a becsült értéke nem éri el a háromszázmillió forintot. Fontos azonban, hogy amennyiben a beszerzés részben vagy egészben európai uniós alapokból finanszírozott, úgy a Kbt. 115.§ szerinti lehetőség nem alkalmazható.

2. Sajátos beszerzési módszer alkalmazása a közbeszerzési eljárás során

A sajátos beszerzési módszerek nem eljárástípusok, hanem olyan beszerzési technikák és modellek, melyek a törvény XV. fejezetében meghatározott eljárástípusok közül egy vagy több lebonyolítása során nagyobb rugalmasságot és kreatívabb eljárási cselekmények választását teszik lehetővé az ajánlatkérők számára.

A Kbt. XVI. fejezetében négy sajátos beszerzési módszert határoz meg, ezek: keretmegállapodás, dinamikus beszerzési rendszer, elektronikus árlejtés, elektronikus katalógusok.⁸⁶

A keretmegállapodás lényege, hogy az ajánlatkérő közbeszerzését keretmegállapodás útján is megvalósíthatja. Ennek első részében az ajánlatkérő valamely eljárási fajtában lefolytatja a közbeszerzési eljárást, melynek eredményekképpen speciális közbeszerzési szerződést, keretmegállapodást köt. Az eljárás második részében az ajánlatkérő a keretmegállapodásban meghatározott tárgyra kér ajánlatot, és köt szerződést, attól függő módon, hogy a keretmegállapodásra irányuló eljárást miként indította meg.

A keretmegállapodás megköthető egy vagy több ajánlattevővel.⁸⁷

Egy ajánlattevővel kötött keretmegállapodás esetén, ha a keretmegállapodás az annak alapján adott közbeszerzés megvalósítására irányuló szerződések minden feltételét tartalmazza, a keretmegállapodásban meghatározott feltételek szerint az ajánlatkérő általi közvetlen megrendelés útján, ha a keretmegállapodás az annak alapján adott közbeszerzés megvalósítására irányuló szerződések minden feltételét tartalmazza, az ajánlatkérő általi

⁸⁶ Kbt. 104.§ - 109.§

⁸⁷ Verseny újranyitásával megvalósuló eljárás esetén is csak a keretmegállapodásban részes ajánlattevők hívhatók fel ajánlattételre. Ezt a Közbeszerzési Döntőbizottság D.468/9/2010. számú határozatában a következőként rögzítette: A Kbt. 136/A. § (1) bekezdése értelmében a keretmegállapodásos eljárás két részből áll. Az első részben a törvényben meghatározott eljárásfajták alkalmazásával kerül sor a keretmegállapodás megkötésére. Míg a második részben a keretmegállapodásban meghatározott közbeszerzési tárgyra kér ajánlatot/ajánlatokat ajánlatkérő és köt szerződést. A keretmegállapodásos eljárás második szakasza az első szakaszra épül, melynek a következménye a törvény azon tételes rendelkezése, hogy a második szakaszban csak azon ajánlattevők vehetnek részt, akivel a keretmegállapodást megkötötték (Kbt. 136/B. § (2) bekezdés, 136/B. § (3) bekezdés). Így a Kbt. kógens tételesjogi rendelkezéséből következik, hogy a Kbt. 136/B. § (3) bekezdés b) pontja és a Kbt. 136/D. § (1) bekezdése szerinti verseny újranyitásával megvalósuló eljárás esetén is csak a keretmegállapodásban részes ajánlattevők hívhatók fel ajánlattételre. Egyértelműen kimondja a törvény, hogy más ajánlattevőt nem lehet bevonni.

közvetlen megrendeléssel vagy írásbeli konzultációt követő szerződéskötéssel, ha ez utóbbi lehetőséget az ajánlatkérő a keretmegállapodásban - és a megelőző közbeszerzési eljárásban az eljárást megindító felhívásban - kikötötte, ha a keretmegállapodás nem tartalmazza az annak alapján adott közbeszerzés megvalósítására irányuló szerződések minden feltételét, írásbeli konzultációt követő szerződéskötéssel valósítható meg.

Több ajánlattevővel kötött keretmegállapodás esetén, ha a keretmegállapodás az annak alapján adott közbeszerzés megvalósítására irányuló szerződések minden feltételét tartalmazza, a keretmegállapodásban meghatározott feltételek szerint az ajánlatkérő általi közvetlen megrendelés útján, a keretmegállapodásban foglalt objektív szempontok szerint kiválasztott ajánlattevő(k)től, ha a keretmegállapodás az annak alapján adott közbeszerzés megvalósítására irányuló szerződések minden feltételét tartalmazza, közvetlen megrendeléssel, vagy a verseny újranyitásával, ha ez utóbbi lehetőséget az ajánlatkérő a keretmegállapodásban - és a megelőző közbeszerzési eljárásban az eljárást megindító felhívásban - kikötötte, ha a keretmegállapodás nem tartalmazza az annak alapján adott közbeszerzés megvalósítására irányuló szerződések minden feltételét, a verseny újranyitásával valósítható meg.

Keretmegállapodás legfeljebb négy évre köthető, kivéve a kellően - különösen a keretmegállapodás tárgyára tekintettel - indokolt kivételes eseteket, mely során mérlegelni kell, hogy az adott keretmegállapodáshoz kapcsolódó sajátosságok szükségessé teszik-e a hosszabb határozott időtartam meghatározását, és az nem aránytalanul korlátozza-e a versenyt. Amennyiben ajánlatkérő négy évnél hosszabb tartamú keretmegállapodás megkötésére irányuló közbeszerzési eljárást kíván lefolytatni, az eljárást megindító felhívásban fel kell tüntetni a hosszabb időtartam meghatározásának indokolását.

Fontos eleme a keretmegállapodás szabályozásának, hogy a keretmegállapodásban részes ajánlattevőket az adott közbeszerzés megvalósítása során ajánlattételi, illetve szerződéskötési kötelezettség terheli.⁸⁸

A keretmegállapodásos eljárásokban garanciális szabály a lényeges módosítások tilalma, azaz, hogy a keretmegállapodásban meghatározott feltételeket az írásbeli konzultáció, illetve a verseny újranyitása során lényegesen nem lehet módosítani. E rendelkezés - azon túl, hogy a verseny tisztaságát és az átláthatóságot hivatott elősegíteni - biztosíthatja az ajánlattevőt arról, hogy az írásbeli konzultáció, illetve a verseny újranyitása során az ajánlatkérő nem határozhat

⁸⁸ Kbt. 104.§ (3) bek. 2. mondat

meg olyan feltételeket, ami az ajánlattevőt olyan szerződés megkötésére olyan feltételekkel kötelezné, amit a keretmegállapodásban tett ajánlata nem foglal magában.⁸⁹

A dinamikus beszerzési rendszert az Európai Unió 2004/18/EK közbeszerzési irányelve hozta létre, amely szerint ez a beszerzési módszer olyan, gyakori beszerzések lebonyolítására szolgáló, teljes mértékben elektronikus folyamat, amelynek jellemzői – a piacon általában rendelkezésre álló formában – megfelelnek az ajánlatkérő szerv által meghatározott követelményeknek, és amelynek működése határozott idejű, és érvényességi ideje alatt bármely olyan gazdasági szereplő számára nyitott, aki, illetve amely megfelel a kiválasztás szempontjainak és benyújtotta az ajánlattételhez szükséges dokumentációnak megfelelő előzetes ajánlatát.⁹⁰

A 2014. évben elfogadott új közbeszerzési irányelvek⁹¹ előkészítése során a Bizottság azt tapasztalta, hogy a dinamikus beszerzési rendszert gyakorlatilag nem alkalmazzák a tagállamok, illetve a tagállami ajánlatkérők, tekintettel arra, hogy annak szabályai bizonytalanok, nem értelmezhetőek egyértelműen, illetve a rendszer szerinti közbeszerzési eljárások lebonyolítása bonyolult és lassú. Figyelemmel arra, hogy az új irányelvek megalkotásának egyik legfontosabb célja az elektronikus közbeszerzési eljárások lefolytatásának kötelezővé tétele, illetve az elektronikus közbeszerzési technikák alkalmazásának előtérbe helyezése volt, egyértelműen látszott az is, hogy a dinamikus beszerzési rendszer szabályait ugyancsak új alapokra kell helyezni.⁹²

Ennek megfelelően a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014/24/EU irányelv preambuluma (63) bekezdése rögzíti, hogy: „A megszerzett tapasztalatok fényében szükség van a dinamikus beszerzési rendszerekre vonatkozó szabályok kiigazítására is, hogy az ajánlatkérő szervek teljes mértékben kihasználhassák az ebben az

⁸⁹ DEZSŐ, 2016., 571.o.

⁹⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 004/18/EK irányelve (2004. március 31.) az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról (HL L 134., 2004.4.30., 114. o.)

⁹¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről; Az Európai Parlament és a Tanács 2014/25/EU irányelve (2014. február 26.) a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről; Az Európai Parlament és a Tanács 2014/23/EU irányelve (2014. február 26.) a koncessziós szerződésekről.

⁹² Kovács László: A dinamikus beszerzési rendszer – régi-új eljárástípus a 2014 tavaszán elfogadott közbeszerzési irányelvekben, Közbeszerzési Szemle, 2014. IV. évfolyam 12. szám, 49.o.

eszközben rejlő lehetőségeket. A rendszereket egyszerűsíteni kell, különösen azáltal, hogy meghívásos eljárás formájában kell működtetni őket, így kiküszöbölve az előzetes ajánlatok szükségességét, amelyek a tapasztalatok alapján a dinamikus beszerzési rendszerekkel kapcsolatos egyik legjelentősebb tehernek bizonyultak. Így a részvételi jelentkezést benyújtó és a kiválasztási szempontoknak megfelelő valamennyi gazdasági szereplő számára lehetővé kell tenni, hogy részt vegyen a dinamikus beszerzési rendszeren keresztül annak fennállási ideje alatt lebonyolított közbeszerzési eljárásokban. Ez a beszerzési módszer lehetővé teszi, hogy az ajánlatkérő szerv az ajánlatok különösen széles skálájához jusson hozzá, és így a széles körű versenyen keresztül biztosítsa a közforrások optimális felhasználását az általánosan használt vagy felhasználásra kész, a piacon általában rendelkezésre álló termékek, építési beruházások vagy szolgáltatások tekintetében.”

Azáltal, hogy a részvételi jelentkezést benyújtó és a kiválasztási szempontoknak megfelelő valamennyi gazdasági szereplő számára lehetővé kell tenni, hogy részt vegyen a dinamikus beszerzési rendszeren keresztül annak fennállási ideje alatt lebonyolított közbeszerzési eljárásokban, az új irányelv eltörölte az előzetes ajánlatadás kötelezettségét, és helyette létrehozta a gazdasági szereplők kiválasztási szempontoknak, azaz az alkalmassági előírásoknak és a kizáró okoknak való megfelelésének előzetes vizsgálatát, kvázi előminősítését, amely a dinamikus beszerzési rendszer alkalmazásának időbeli dinamizmusát nagymértékben szolgálja.⁹³

A dinamikus beszerzési rendszer a beszerzés tárgyára vonatkozó alapos előzetes piackutatást követően széles körben alkalmazható olyan termékek, vagy szolgáltatások beszerzésére, amelyek vonatkozásában a beszerzési igény gyakorta, vagy időszakonként rendszeresen visszatérő, de a konkrét beszerzés tárgya kellő alapossággal előre nem határozható meg minden paraméterében, így a beszerzési folyamat a tárgyi oldalon is rugalmasságot, viszonylagos dinamizmust kíván meg (tárgyi dinamizmus).⁹⁴

Fentiek alapján a hatályos Kbt. szerint az ajánlatkérő gyakran felmerülő közbeszerzési megvalósítása érdekében dinamikus beszerzési rendszert hozhat létre. A dinamikus beszerzési rendszert elektronikus folyamatként kell működtetni, amelyben az ajánlatkérő és az ajánlattevők között minden kommunikáció elektronikusan történik. A dinamikus beszerzési

⁹³ Nagy Paulina – Németh Krisztina: Dinamikus beszerzési rendszer a gyakorlatban – Közbeszerzés a tudomány szolgálatában a Szegedi Tudományegyetemen, Közbeszerzési Értésítő Plusz, 2019. 8. szám, 40.o.

⁹⁴ U.o.

rendszerhez annak teljes időtartama alatt bármely olyan gazdasági szereplő csatlakozhat, amely megfelel az ajánlatkérő által meghatározott alkalmassági feltételeknek.⁹⁵

A hatályos szabályozás a meghívásos eljárás részvételi szakaszának szabályait rendeli alkalmazni a dinamikus beszerzési rendszer létrehozására, a konkrét beszerzési igények tekintetében pedig a meghívásos eljárás ajánlattételi szabályait alkalmazza.

Ezen módszer gyakorlati alkalmazása napjainkban kezd elterjedni, a Szegedi Tudományegyetem élen járó példája alapján, amely meghatározó példát állított a K+F tevékenységekhez kapcsolódó fogyóeszközök tekintetében felállított dinamikus beszerzési rendszerével.

A K+F tevékenységekhez kapcsolódó fogyóeszköz kategóriák beszerzésének sajátossága és egyben nehézsége abból adódik, hogy az egyes projektek konkrét beszerzési igényei előre nem tervezhetőek, és teljes körűen nem mérhetőek fel, azok tárgyára és mennyiségére a kutatások előrehaladtával, az adott kutatási fázis eredményének és következő lépésének függvényében alakul és válik ismertté, így előre nem tervezhető a közbeszerzési szabályozási környezet által elvárt részletezettséggel.⁹⁶

Az elektronikus árlejtés, mint harmadik sajátos beszerzési módszer a közbeszerzési eljárás részét képező olyan ismétlődő folyamat, amely az ajánlatok értékelését követően új, az ellenszolgáltatás mértékére, illetve az ajánlatnak a bírálati részszerzőpontok szerinti egyes tartalmi elemeire vonatkozó kedvezőbb ajánlat megtételét, és az ajánlatok rangsorolását elektronikus eszköz segítségével, automatizáltan teszi lehetővé.⁹⁷

Az elektronikus árlejtés során az ajánlattevők új, - egyre csökkenő - árakat, illetve az ajánlat egyes számszerűsíthető elemeire vonatkozó új értékeket ajánlanak. E célból az ajánlatkérőknek az elektronikus árlejtést ismétlődő elektronikus folyamatként kell kialakítaniuk, amely az ajánlatok értékelése után indul el, lehetővé téve az ajánlatok automatikus értékelési módszerek alkalmazásával történő rangsorolását. Az ajánlatkérő, ha azt a közbeszerzési eljárást megindító felhívásban előzetesen jelezte, a nyertes ajánlattevő kiválasztása érdekében elektronikus árlejtést kezdeményezhet akkor, ha a nyílt, a meghívásos vagy a tárgyalásos eljárásban, ha a közbeszerzési dokumentumok tartalma, különösen a műszaki leírás pontosan meghatározható,

⁹⁵ Kbt. 106.§ - 107.§

⁹⁶ NAGY-NÉMETH, i.m. 42.o.

⁹⁷ DEZSŐ, 2016., 583.o.

a keretmegállapodás felei közötti verseny újraindítása esetén, illetve a szerződéseknek a dinamikus beszerzési rendszer keretében való odaítélése esetén.⁹⁸

A Kbt. és a vonatkozó irányelvi szabályozás⁹⁹ alapján az elektronikus árlejtésről az alábbi megállapításokat tehetjük:

- az elektronikus árlejtés a közbeszerzési eljárás részét képezi, azt annak befejezése előtt kell lefolytatni,
- az elektronikus árlejtést a jogszabály ismétlődő folyamatként határozza meg,
- az elektronikus árlejtést megelőzően az ajánlatokat az ajánlatkérő által meghatározott értékelési szempont és módszer alapján értékelni kell,
- az elektronikus árlejtés során az ajánlatnak az „ár” tekintetében kedvezőbb ajánlatot lehet adni,
- az ajánlatkérő az ajánlattételt és az ajánlatok rangsorolását (sorba rendezését) elektronikus eszköz segítségével, automatizáltan teszi lehetővé.¹⁰⁰

Kizárja a törvény az elektronikus árlejtést alkalmazását építési beruházás, valamint olyan szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződés esetében, amelynek tárgya szellemi alkotómunka, különösen építmények megtervezése.¹⁰¹

Az elektronikus árlejtés több egymást követő szakaszból is állhat. A Kbt. 108. § (5) bekezdése alapján az árlejtés vagy kizárólag az áron alapul, vagy az ár mellett más értékelési szempontokon is. A szabályozás megszorító értelmezésen nyugszik, hiszen ha nem csak áralapú a verseny és az ajánlatkérő árlejtést folytat le, ebben az esetben szükséges más értékelési szempontot is az ár mellé választania, vagy akár az árat nem tenni az árlejtésben érintett értékelési szempontok részévé. Utóbbi értelmezés ugyan következik az EKR Korm. rendelet 27. § a) pontjából, azonban a Klasszikus Irányelv 35. cikk (1) bekezdése a csökkenő ára mellett és/vagy az ajánlat egyes elemeire vonatkozó új értékről ír, ami egyben azt jelenti, hogy az árnak mindenképpen értékelési szempontnak kell lennie.

Nem feltétlenül árakat versenyeztethetnek csak az ajánlatkérők, hanem más, számszerűsíthető szempontokat is az értékelési szempontrendszer alapján, melyre a 108. §(6) bekezdés utal.

⁹⁸ Kbt. 108.§

⁹⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről, 35. cikk; Az Európai Parlament és a Tanács 2014/25/EU irányelve (2014. február 26.) a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről, 53. cikk;

¹⁰⁰ PATAY, i.m. 578.o.

¹⁰¹ Kbt. 108.§

Amennyiben ajánlatkérő úgy dönt, hogy egyes számszerűsíthető szempontokat nem kíván árlejtésben versenyeztetni, ezt egyértelművé kell tennie az eljárást megindító felhívásában.

Amennyiben ajánlatkérő árlejtés lefolytatása mellett döntött, úgy ezt az EKR-ben¹⁰² kell lefolytatnia, kivéve amennyiben keretmegállapodás vagy dinamikus beszerzési rendszer alkalmazása során az EKR Korm. rendelet¹⁰³ ez alól kivételt enged.¹⁰⁴

A hatályos szabályozásban rögzített negyedik sajátos beszerzési módszer az elektronikus katalógusok, amely módszert az új közbeszerzési irányelvek hatására építette bele a jogalkotó a hazai szabályozásba.

Az új közbeszerzési irányelvek előírásait követve bevezetésre került a hazai közbeszerzésekben az elektronikus katalógus alkalmazásának lehetősége. Az elektronikus katalógus az információk bemutatásának és rendszerezésének az ajánlattevők számára közös, elektronikusan kezelhető formátuma.¹⁰⁵

A hatályos szabályozás értelmében az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívásban előírhatja, hogy az ajánlatokat elektronikus katalógus formájában kell benyújtani vagy, hogy az ajánlattevőnek elektronikus katalógust kell csatolnia az ajánlatához. Az elektronikus katalógust az ajánlattevőnek egy konkrét közbeszerzési eljárásban való részvétel céljából kell létrehoznia, az ajánlatkérő által megállapított műszaki leírásnak és formátumnak, valamint a külön kormányrendelet alapján előírt, elektronikus kommunikációra vonatkozó követelményeknek megfelelően.¹⁰⁶

Mivel az elektronikus katalógusok nem feltétlenül tartalmazzák az eljárásban való részvételhez szükséges minden információt a törvény megengedi egyéb dokumentumok csatolását is az ajánlatokhoz. A transzparencia és az egyenlő bánásmód elvének biztosítása érdekében a törvény rögzíti, hogy az elektronikus katalógus alkalmazásának kötelezettségét, valamint a katalógus formátumával, a felhasznált elektronikus eszközökkel és a csatlakozás műszaki szabályaival és leírásával kapcsolatos információkat már a felhívásban fel kell tüntetni. Utóbbi különösen

¹⁰² Elelektronikus Közbeszerzési Rendszer, amely a Kbt. 3.§ 5a. pontja értelmében a közbeszerzésekért felelős miniszter által üzemeltetett központi közbeszerzési nyilvántartás és a közbeszerzési eljárások elektronikus lebonyolítását támogató informatikai rendszer (elérhetőség: www.ekr.gov.hu)

¹⁰³ 424/2017. (XII. 19.) Korm. rendelet az elektronikus közbeszerzés részletes szabályairól

¹⁰⁴ A 2015. évi CLXIII. törvény kommentárja, Szerk: Hubai Ágnes – Tátrai Tünde, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2019., 347.o.

¹⁰⁵ Általános indoklás a közbeszerzésekről szóló T/4849. számú törvényjavaslathoz

¹⁰⁶ Kbt. 109.§

fontos annak érdekében, hogy az ajánlatkérő informatikai eszközeivel a benyújtott elektronikus katalógusok kompatibilisek legyenek. Az elektronikus katalógusok használata során fontos az elektronikus kommunikáció általános szabályait is alkalmazni, például az információbiztonságra és az ajánlatok bizalmas jellegére vonatkozóan. A törvény ezért utal az elektronikus kommunikáció részletszabályait megállapító külön kormányrendeletre is.

A törvény kimondja, hogy az elektronikus katalógusokat mindig egy adott közbeszerzés eljárásra kell létrehozni, tehát az ajánlatkérő nem válogathat az ajánlattevők által esetlegesen fenntartott általános jellegű katalógusaiból. Tehát az elektronikus katalógus csak azokat a termékeket, szolgáltatásokat vagy építési beruházásokat tartalmazhatja, amelyek esetében a gazdasági szereplő meggyőződött arról, hogy megfelelnek az ajánlatkérő igényeinek. Keretmegállapodások alapján történő versenyújrainítás esetén a szöveg egyértelművé teszi, hogy a beszerzésnek vagy az újra benyújtott frissített katalógus alapján kell történnie, vagy az ajánlatkérő összegyűjtheti a szükséges információkat a már benyújtott katalógusokból is. Utóbbi megoldást a transzparencia biztosítása végett fel kell tüntetni a közbeszerzési dokumentumokban is. Ezen kívül a törvény előírja, hogy az információgyűjtés időpontjáról előzetesen értesíteni kell az ajánlattevőket, akik ezt akár el is utasíthatják. Erre azért van szükség, mert az adatgyűjtés időpontjában elképzelhető, hogy a katalógusban található információ időközben aktualitását veszítette. Erre szolgál az a szabály is, amely előírja, hogy lehetőséget kell adni az ajánlattevőknek az információ hibátlanságának megerősítésére vagy kifogás jelzésére.¹⁰⁷

IV. A KÖZBESZERZÉS ELŐKÉSZÍTÉSÉNEK FOLYAMATA

Annak megértéséhez, hogy az előkészítés során elvégzett cselekményeknek milyen jelentőségük, és kihatásuk van a közbeszerzési eljárás eredményére, röviden szólni kell a közbeszerzés folyamatáról. A Kbt. által meghatározott szabályok szerint a közbeszerzési eljárás az eljárást megindító hirdetmény feladásával, hirdetmény nélkül induló eljárás esetén pedig a felhívás közvetlen megküldésével indul.¹⁰⁸ Természetesen ahhoz, hogy a közbeszerzés megkezdéséig eljussunk, épp az értekezés tárgyaként meghatározott előkészítési szakasz lesz az, amelyen eredményesen végig kell menni. Az eljárás tényleges megindításaként a törvény azonban ezt a későbbi időpontot határozza meg, amikor már a kész közbeszerzési kiírással

¹⁰⁷ Általános indoklás a közbeszerzésekről szóló T/4849. számú törvényjavaslathoz

¹⁰⁸ Kbt. 3.§ 23. pont

ténylegesen elindítja az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárást. Ehhez az időponthoz fűződnek később bizonyos joghatások, innen tekintjük tehát hivatalosan is megkezdettnek a folyamatot. A folyamat vége pedig a Kbt. által meghatározottan az az időpont, amikor az eljárás eredményéről készült tájékoztató hirdetmény megjelenik a Európai Unió Hivatalos lapjában (TED), vagy a Közbeszerzés Értesítőben.¹⁰⁹

A tényleges folyamat azonban ennél jóval hamarabb kezdődik, és jóval később zárul.

Függetlenül az egyes eljárásfajták különböző típusainak részletszabályaitól, egy közbeszerzési eljárás alapvetően négy szakaszra bontható:

1. Előkészítés
2. Ajánlattételi szakasz
3. Bírálát
4. Szerződéskötés és teljesítés

Természetesen a különböző eljárásfajták vizsgálatával ennél jóval bonyolultabb képet kapunk a folyamat részleteiről.

Az Európai Bizottság Útmutója¹¹⁰ foglalkozik az egyes eljárási szakaszok kérdéseivel részletesen. Ezen Útmutó hat szakaszra bontja a közbeszerzési eljárások folyamatát:

1. Előkészítés és tervezés
2. Közzététel
3. Az ajánlatok benyújtása és az ajánlattevők kiválasztása
4. Az ajánlatok értékelése
5. A szerződés odaítélése
6. A szerződés teljesítése

¹⁰⁹ Kbt. 37.§ (2) bek.: Az (1) bekezdés h)-i) pontja szerinti eljárás eredményéről szóló tájékoztatót az ajánlatkérő legkésőbb a szerződéskötést, ennek hiányában az eljárás eredménytelenné nyilvánításáról vagy a szerződés megkötésének megtagadásáról [131. § (9) bekezdés] szóló ajánlatkérői döntést követő három munkanapon belül köteles megküldeni közzétételre. Részekre történő ajánlattétel esetén a közzétételre megküldés határideje valamennyi rész tekintetében az utolsó szerződés megkötésétől, a teljes eljárás eredménytelensége esetén valamennyi rész tekintetében az utolsóként meghozott, az eljárás eredménytelenné nyilvánításáról szóló ajánlatkérői döntéstől kezdődik. A közbeszerzési eljárás e hirdetmény közzétételével zárul le.

¹¹⁰ Útmutó közbeszerzési szakemberek számára az európai strukturális és beruházási alapok által finanszírozott projektek közbeszerzési eljárásai során elkövetett leggyakoribb hibák elkerüléséhez, https://www.kozbeszerzes.hu/data/filer_public/a8/d9/a8d95056-12f3-463a-a9b1-691b256121ec/guidance_public_proc_hu.pdf (2021. 02. 28.)

Az előkészítés és tervezés célja egy megbízható folyamat tervezése a szükséges építési beruházások, szolgáltatások vagy árubeszerzések megvalósításához.

A folyamat első szakasza kulcsfontosságú, és a szerződéssel kapcsolatos valamennyi későbbi tevékenységet befolyásolja. Ha a pályázati eljárás e szakasza rendben lezajlik, a többivel sem lehet probléma, ugyanakkor ennek ellenkezője is igaz. Gyakran előfordul, hogy az ajánlatkérő nem tulajdonít kellő fontosságot a folyamat tervezési szakaszának, vagy egyáltalán nem foglalkozik vele. Az irányító hatóságok és az ellenőrző szervek nagy valószínűséggel megvizsgálják ezt a szakaszt, hogy meggyőződjenek arról, hogy a támogatásokat jól használták fel, és az ajánlatkérő megfelelően teljesítette a feladatait.

A szerződés méretétől és összetettségétől függően a folyamatnak ez a szakasza a szerződési hirdetmény közzététele előtt akár több hónapig is eltarthat. A megfelelő tervezés minimálisra csökkentheti annak kockázatát, hogy a szerződés kiigazítására vagy módosítására legyen szükség. A szerződésekkel kapcsolatos legnagyobb (könnyen lehet, hogy a legköltségesebb) és leggyakoribb hibák a nem megfelelő tervezésből fakadnak.

Az Útmutató ezen eljárási szakaszba sorolja az alábbi részfeladatokat: a hatókör előzetes meghatározása, ennek keretében a legfontosabb érdekelttek bevonása, az igények azonosítása és felmérése, lehetőségek értékelése, a kívánt eredmények elérése érdekében a szerződés reális költségvetésének kidolgozása, valamint a szerződés finanszírozásához szükséges források biztosítása, a megfizethetőség vizsgálata, ár-érték arány vizsgálata, referenciaértékek meghatározása, a megvalósíthatóság vizsgálata, piackutatás, menetrend készítése, azaz a tervezési szakaszban ki kell dolgozni az egész közbeszerzési folyamat reális menetrendjét, beleértve az esetleges jogorvoslati eljárásokat és az egész folyamatot a szerződés odaítéléséig és a végrehajtásig.

Ezt követően az elindítani kívánt eljárás típusának kiválasztása olyan kulcsfontosságú és stratégiai döntés, amely az egész közbeszerzési folyamatra hatással van. A döntést a tervezési szakaszban kell meghozni és megindokolni.

A második, közzétételi szakasz célja, hogy versenyképes árú ajánlatok érkezzenek az ajánlatkérő igényeinek megfelelő eredményt biztosító szerződés teljesítésére kiírt eljárásra.

Ezen szakaszban kerül sor az eljárást megindító hirdetmény, vagy felhívás közzétételére. Ezen szakaszban kell dönteni az eljárás során alkalmazni rendelt, és kívánt eljárási határidőkről. Az ajánlattételi, részvételi határidő meghatározásával kapcsolatos általános szabályt a Kbt. 52.§ rögzíti. Eszerint az ajánlatok és a részvételi jelentkezések beérkezésére vonatkozó határidőt az ajánlatkérőnek úgy kell meghatároznia, hogy - figyelembe véve a szerződés összetettségét és

az e törvényben előírt minimális határidőket - elegendő idő álljon rendelkezésre az ajánlatok, illetve részvételi jelentkezések elkészítéséhez.

Az egyes eljárásfajták tekintetében a Kbt. eltérő mértékű kötelezően alkalmazandó ajánlattételi határidőt határozhat meg, ahol pedig nem tartalmaz rendelkezést a minimálisan biztosítandó ajánlattételi határidőről, ott a fenti általános szabály figyelembe vételével kell azt megállapítani. A választott eljárásfajtának megfelelő ütemezést kell tehát ezen szakaszban elkészíteni.

Az eljárást megindító felhívás mellett az ajánlatkérőnek dokumentációt is kell készíteni az eljárás ezen szakaszához, az egyes eljárásfajtákra irányadó speciális rendelkezések figyelembe vételével.

A dokumentáció a közbeszerzési eljárás legfontosabb dokumentuma. Tartalmaznia kell a közbeszerzés tárgyát képező szolgáltatás, áru vagy építési beruházás leírását, az elvárt szinteket, az előírásokat és inputokat, valamint az outputokat és eredményeket. A dokumentáció megfogalmazásakor szem előtt kell tartani, hogy az közvetlen befolyást gyakorol a költségekre.

A Bizottság Útmutatója szerint egy jól elkészített dokumentáció:

- pontosan leírja a követelményeket;
- könnyen érthető az ajánlattevők és valamennyi érdekelt számára;
- világosan meghatározott, elérhető és mérhető inputokat, outputokat és eredményeket tartalmaz;
- nem említ konkrét márkát vagy olyan követelményt, amely korlátozná a versenyt (vagy ha megemlíti egy márkát, utána hozzáteszi, hogy „vagy azzal egyenértékű“);
- kellőképpen részletes információt nyújt, amely reális ajánlatok benyújtását teszi lehetővé az ajánlattevők számára;
- külön-külön megnevezi a kiegészítő vagy magasabb szintű igényeket, értéküket ugyanakkor beleszámítja a teljes értékbe;
- (a lehetőségekhez mérten) számításba veszi az ajánlatkérő szerv, az ügyfelek/felhasználók és egyéb érdekelték véleményét, valamint a piac elképzeléseit/észrevételeit;
- elkészítésében megfelelő szakértelemmel rendelkező személyek vesznek részt, akik lehetnek az ajánlatkérő munkatársai vagy külső szakértők;
- elkészítésekor figyelembe veszik a fogyatékkal élők akadálymentes hozzáféréseinek kritériumait, vagy mindenki számára használható kialakítással készül, ha a közbeszerzés tárgyát természetes személyek – akár a lakosság, akár az ajánlatkérő munkatársai – fogják használni;

- jóváhagyása a vonatkozó belső szabályoktól függően az értékelő bizottság és/vagy az ajánlatkérő felső vezetői által történik;
- (építési beruházások dokumentációja esetén) tartalmazza legalább a következőket: műszaki munkák leírása, műszaki jelentés, tervcsomag (tervrajzok, tervhez kapcsolódó számítások, részletes rajzok), feltevések és szabályzatok, (adott esetben) mennyiségkimutatás, árlista és ütemterv.¹¹¹

A harmadik, benyújtási és kiválasztási szakasz célja biztosítani azt, hogy a követelményeket teljesítő ajánlatok érkezzenek be és kerüljenek kiválasztásra az ajánlattételhez szükséges dokumentációban meghatározott szabályoknak és szempontoknak megfelelően.

Ezen szakaszban az ajánlattevők feladata az ajánlat közbeszerzési dokumentumoknak megfelelő összeállítása és beadása.

Az ajánlatokat értékelő bizottság első feladata, hogy ellenőrizze az összes ajánlatot és meggyőződjön arról, hogy megfelelnek a követelményeknek, vagyis hogy szó szerint az ajánlattevőknek szóló előírások szerint készültek el. Az előírásoknak meg nem felelő ajánlatokat azonnal el kell utasítani ebből az okból, és az ajánlattevő számára indoklást kell adni az ajánlat elutasításának okáról. Az elutasítás tényét és az ok(ka)t rögzíteni kell. Az ajánlattevőkkel az ajánlattételi határidő után folytatott kommunikáció a nyílt és meghívásos eljárásokban kizárólag az ajánlatra vonatkozó kérdések pontosítására korlátozódik. Az ajánlatok lényegi elemeit érintő párbeszéd elfogadhatatlan (és tárgyalásnak minősül).¹¹²

Külön, negyedik szakaszként említi a Bizottsági Útmutató az ajánlatok értékelését, mely szakasz célja a nyertes ajánlattevő kiválasztása a közzétett odaítélési szempontok szigorú alkalmazásával. Ezen szakasz a hazai közbeszerzési jogunkban is elkülönül ugyan, de a gyakorlatban egy szakasz két, egymást követő részcselekményeként van a köztudatban.

Az ötödik, elbírálási szakaszban az Útmutató szerint miután az ajánlatkérő eldöntötte, kinek ítéli oda a szerződést, minden ajánlattevőt tájékoztatnia kell az eredményről. A mennyiben nem érkezik panasz, a szerződéskötési tilalmi időszakot követően megköthető a szerződés.¹¹³

¹¹¹ Útmutató, 36.o.

¹¹² U.o., 44.o.

¹¹³ U.o., 52.o.

Az eljárás utolsó szakaszában pedig gondoskodni kell arról, hogy a szerződés az ajánlattételi eljárás végeredményének megfelelően, kielégítően teljesüljön.

Lényeges, hogy a felek a szerződés teljesítését követően áttekintő megbeszélés keretében értékeljék, hogy az eredeti elvárásokhoz viszonyítva hogyan sikerült végrehajtani a szerződést. A szerződés lezárásakor feltétlenül ki kell térni arra, hogy a szerződés sikeresen megvalósult volt-e, és el kell ismerni mindazok munkáját, akik hozzájárultak a sikerhez, valamint a felmerült kockázatok mellett a leküzdött problémákból is tanulságot kell vonni. Többek között az alábbi kérdéseket kell feltenni a projektet lezáró áttekintés részeként:

- Azt kaptuk, amit kértünk?
- Azt kaptuk, amire ténylegesen szükségünk volt?
- Látunk különbséget a kettő között?
- Magyarázatot tudunk adni a kettő közötti különbségre?
- Tisztában vagyunk azzal, hogyan befolyásolja ez közbeszerzéseinket és a szerződéskezelési módszereinket a jövőben?
- Levonhatunk olyan tanulságokat, amelyek lényegesek lehetnek későbbi szerződéseknél, illetve projekteknél?¹¹⁴

Ezen szabály a hazai jogrendszerünkben a Kbt. 43.§ (1) bekezdés c) pontjában tárgyasul, mely előírja, hogy az ajánlatkérő köteles a Közbeszerzési Hatóság által működtetett nyilvános elektronikus szerződéstárban (a továbbiakban: CoRe) - valamint az EKR-ben közzétenni a szerződés teljesítésével kapcsolatos adatokat.

1. Az eljárás előkészítésének szabályai

Bár a törvény az eljárás előkészítése cím alatt csak mindössze egyetlen paragrafus terjedelemben nevesíti az ide szánt szabályokat, már most is jól látható, hogy a közbeszerzési folyamat tényleges előkészítési szakasza ennél jóval összetettebb, és jóval részletesebb szabályokat ölel fel, amelyeket azonban elszórtan, a törvény, illetve végrehajtási rendeleteinek sokszor szövevényes, oda – visszautalásokkal terhelt rendszerében kell tudnunk megtalálni, értelmezni és alkalmazni.

A törvény az értelmező rendelkezések között meghatározza, hogy mely eljárási cselekmények tekinthetők a közbeszerzési eljárás előkészítésébe tartozónak.

¹¹⁴ Útmutató, 55.o.

Eszerint a közbeszerzés előkészítése: az adott közbeszerzési vagy koncessziós szerzési eljárás megkezdéséhez szükséges cselekmények elvégzése, így különösen az adott közbeszerzéssel kapcsolatos helyzet- és piacfelismerés, előzetes piaci konzultáció, a közbeszerzés becsült értékének felmérése, a közbeszerzési dokumentumok előkészítése.¹¹⁵

Kimerítő, tételes felsorolás nem adható arról, hogy milyen cselekmények tartoznak a közbeszerzés előkészítésének szakaszához, és szerencsére a jogalkotó nem is próbálkozik annak megadásával, példálózó jelleggel sorolja fel csupán azon cselekményeket, amelyek a közbeszerzési eljárás megkezdéséhez szükségesek.

A törvény 28. § - a, külön címszó alatt, lényegében meghatározza, hogy milyen elvek mentén kell az eljárások előkészítésének megtörténnie.

Eszerint az ajánlatkérő köteles a közbeszerzési eljárást - a szerzés tárgyra és becsült értékére tekintettel - megfelelő alaposággal előkészíteni. Az ajánlatkérő által rendelkezésre bocsátott közbeszerzési dokumentumoknak biztosítaniuk kell, hogy az eljárásban a gazdasági szereplők képesek legyenek műszakilag megfelelő, fizikailag megvalósítható és gazdasági szempontból reális ajánlatot adni. Az ajánlatkérőnek már a közbeszerzési eljárás előkészítése során törekednie kell a magas minőségű teljesítés feltételeinek biztosítására, a környezet - szerzés tárgyra tekintettel biztosítható - védelmére és a fenntarthatósági szempontok figyelembevételére, valamint a szerzés tárgyát érintő szerződésmódosítások megelőzésére. Az ajánlatkérő alkalmazhatja az értékelés módszerét is.¹¹⁶

Ezt követően, ugyanezen paragrafusban a becsült érték meghatározásához ad támpontot, amikor felsorolja azon módszereket, amellyel a közbeszerzés becsült értéke meghatározható.

Ezek a következők:

- a) a szerzés tárgyra vonatkozó indikatív ajánlatok bekérése,
- b) a szerzés tárgyra vonatkozó, arra szakosodott szervezetek által végzett piackutatás,
- c) igazságügyi szakértő igénybe vétele,
- d) szakmai kamarák által ajánlott díjszabások,
- e) szakmai kamarák által előállított és karbantartott, megvalósítási értéken alapuló, részletes építési adatbázis,
- g) az ajánlatkérő korábbi, hasonló tárgyra irányuló szerződéseinek elemzése.¹¹⁷

¹¹⁵ Kbt. 3.§ 22. pont

¹¹⁶ Kbt. 28.§ (1) bek.

¹¹⁷ Kbt. 28.§ (2) bek., az értekezés írásakor az f) pont már hatálytalan

A közbeszerzési eljárás gondos előkészítése alapvető érdeke az ajánlatkérőnek. Az elmúlt, mintegy két évtized közbeszerzési tapasztalatai azt mutatják, hogy a közbeszerzési eljárások alapos előkészítése nagyban segítheti a közpénz – felhasználás kívánt eredményének megvalósulását és az esetleges jogorvoslati eljárások elkerülését.¹¹⁸

2. A közbeszerzés előkészítéséhez tartozó egyes eljárási cselekmények

A közbeszerzési eljárás előkészítéséhez nem csak a törvény értelmező rendelkezésében felsorolt cselekmények, és nem csak a becsült érték dokumentált meghatározása tartozik, a kérdést ennél távolabbról érdemes megközelíteni.

2.1. A beszerzés tárgyának meghatározása

Ahogy már a közbeszerzés fogalmának meghatározásánál beszéltem róla, annak eldöntéséhez, hogy egy adott szerződés megkötését közbeszerzési eljárás kell, hogy megelőzze, a „négy igenes” módszer alkalmazásával jutunk közelebb. E körben meg kell tehát vizsgálni, hogy a beszerezni kívánt dolog a közbeszerzési törvény tárgyi hatálya alá tartozik – e. A tárgyi hatályt a törvény akként határozza meg, hogy felsorolja, mi lehet a közbeszerzés tárgya, majd minden egyes tárgyhoz fogalmi meghatározást rendel. Eszerint közbeszerzés tárgya lehet árubeszerzés, építési beruházás, szolgáltatás megrendelés, építési és szolgáltatási koncesszió.¹¹⁹ A közbeszerzési eljárás előkészítése szempontjából elsősorban azért nagyon fontos a közbeszerzés tárgyának pontos meghatározása, mert a különböző tárgyakhoz a törvény különböző értékhatárokat rendel, amely meghatározza azt, hogy milyen eljárásrendben kell majd a közbeszerzésünket lefolytatni – amennyiben a vizsgálatunk eredményeképp arra jutunk, hogy a megvalósításhoz ez szükséges.¹²⁰

Az ún. közbeszerzési szerződés uniós fogalmának egyik meghatározó eleme, hogy az milyen tárgyú beszerzésre irányul.

¹¹⁸ PATAY, i.m. 146.o.

¹¹⁹ Kbt. 8.§ (1) bek.

¹²⁰ Részletesen a Közbeszerzési Hatóság Elnökének adott évre irányadó tájékoztatója a közbeszerzés értékhatárokról, az értekezés megírásának időpontjában ez: a Közbeszerzési Hatóság Elnökének tájékoztatója a 2021. január 1-jétől irányadó közbeszerzési értékhatárokról, KÉ 2020. évi 254. szám, 2020. 12. 31.

A közbeszerzési tárgyak szabályozási struktúrájának áttekintéséhez elsőként érdemes megnézni a 2004/18/EK irányelv szabályozását a tárgyi hatály tekintetében. Ezen irányelv alapvetően háromféle közbeszerzési tárgyat szabályozott: építési beruházás, árubeszerzés, és szolgáltatás megrendelés.

A közbeszerzési eljárás előkészítése során alapvető feladat, hogy a közbeszerzési szerződést el tudjuk határolni egyéb, nem közbeszerzés köteles tevékenységektől, továbbá annak meghatározása, hogy amennyiben közbeszerzési eljárás lefolytatására kötelezett az adott beszerzés, úgy az pontosan milyen tárgyra irányul.

A 2004/18/EK irányelv 1. cikk (2) bekezdés a) pontja értelmében közbeszerzési szerződés: „egy vagy több gazdasági szereplő és egy vagy több ajánlatkérő szerv által írásban megkötött visszterhes szerződés, amelynek tárgya az ezen irányelv szerinti építési beruházás kivitelezése, vagy áru szállítása, vagy szolgáltatás nyújtása.”

Ezen szabályt kiegészíti az irányelv 7. cikke, melynek értelmében az irányelvet azon közbeszerzési szerződésekre kell alkalmazni, amelyek az irányelv szerinti kivételek alapján nincsenek kizárva, és amelyeknek az irányelvnek megfelelően számított becsült értéke eléri vagy meghaladja a közbeszerzési értékhatárt.

Annak érdekében, hogy eldönthető legyen, hogy az adott ügyletre alkalmazandó-e az irányelvi szabályozás, egy ún. ötlépcsős tesztet¹²¹ kell végigjárni. Ennek elemei a következők:

- a szerződő beszerző fél az irányelv alanyi hatálya alá tartozó (ajánlatkérő) szervezetnek minősül-e,
- a szerződés (beszerzés) tárgya az irányelv tárgyi hatálya körébe tartozik-e,
- a szerződés olyan (közbeszerzési) megállapodás-e, mely az irányelv alkalmazása szempontjából releváns,
- a szerződés becsült értéke eléri-e vagy meghaladja az uniós közbeszerzési értékhatárt,
- a szerződés nem esik-e valamely, az irányelvben meghatározott kivételi körbe.¹²²

A közbeszerzési szerződés fogalommeghatározásának abból a szempontból is jelentősége van, hogy kijelöli azt a szerződéses kört, melynél adott esetben az alapszerződésből eredő elvárásokra is figyelemmel kell lenni, akár az irányelv alkalmazásának jogszerű mellőzése esetén.¹²³

¹²¹ Németh Anita: Közbeszerzési vagy beszerzés? Európai Jog, 2013/1., 1.o.

¹²² Dezső Attila: Magyarázat az Európai Unió közbeszerzési jogához, Wolters Kluwer, Budapest, 2015., 273.o.

¹²³ U.o.

A közbeszerzési szerződés uniós fogalommeghatározása tekintetében az Európai Unió Bírósága a C-327/82. számú „Ekro” ügyben kimondta, hogy a közbeszerzési szerződés fogalma önálló és egységes értelmezést kell, hogy kapjon uniós szinten, összhangban az adott rendelkezés összefüggéseivel és céljával.

Ebből következően a közbeszerzési irányelvek céljából kiinduló ún. funkcionális és egyben tág értelmezés irányadó, amit nem ronthat le a nemzeti szabályozás. Másként szólva egy szerződésnek a tagállami jogszabályok szerinti minősítése nem releváns abból a szempontból, hogy az uniós jog alapján megállapításra kerülhessen egy ügylet közbeszerzési szerződésnek való minősítése.¹²⁴

Az új, 2014/24/EU irányelv (4) preambulumbekkezdése szerint:

„A közszféra intézkedéseinek egyre sokrétűbb formái szükségessé tették magának a közbeszerzés fogalmának a pontosabb meghatározását. Ez a pontosítás azonban nem szélesítheti ki ennek az irányelvnek a hatályát a 2004/18/EK irányelv hatályához képest. Az uniós közbeszerzési szabályoknak nem céljuk, hogy a közpénzek kifizetésének minden formáját szabályozzák; kizárólag azokra vonatkoznak, amelyek közbeszerzési szerződés alapján nyújtott ellenérték fejében teljesített építési beruházások, árubeszerzések vagy szolgáltatásnyújtások megszerzésére irányulnak. Egyértelműen meg kell azonban határozni, hogy az ilyen építési beruházásoknak, árubeszerzéseknek és szolgáltatásnyújtásoknak ezen irányelv hatálya alá kell tartozniuk, akár vásárlás, akár lízing, akár egyéb szerződéses formában kerül sor végrehajtásukra. A beszerzés fogalma tágan értendő, a szóban forgó építési beruházás, árubeszerzés vagy szolgáltatásnyújtás előnyeinek megszerzése értelmében, amihez nem feltétlenül szükséges az ajánlatkérő részére történő tulajdonjog-átruházás.”

Fenti irányelvi rendelkezésekkel összhangban a hazai közbeszerzési szabályozás az alábbiak szerint határozza meg a közbeszerzés tárgyait: „Közbeszerzésnek minősül a közbeszerzési szerződés, valamint az építési vagy szolgáltatási koncesszió e törvény szerinti megkötése. A közbeszerzési szerződés tárgya árubeszerzés, építési beruházás vagy szolgáltatás megrendelése lehet.”¹²⁵

A Kbt. 8. § (1) bekezdésében használt „közbeszerzés” kifejezés magában foglalja a közbeszerzési szerződés, valamint az (annak nem minősülő) építési vagy szolgáltatási koncesszió (mint szerződés) fogalmát.

¹²⁴ U.o.

¹²⁵ Kbt. 8.§ (1) bek.

Fentiek alapján tehát a Kbt. tárgyi hatálya alá az árubeszerzés, az építési beruházás, a szolgáltatás megrendelés, továbbá az építési és a szolgáltatási koncesszió tartoznak.

A Kbt. 8.§ (8) bekezdése alapján a közbeszerzés tárgyát a Közös Közbeszerzési Szójegyzékre (a továbbiakban: CPV)¹²⁶ történő hivatkozással is meg kell adni. A Közös Közbeszerzési Szójegyzékről a 213/2008/EK rendelettel módosított 2195/2002/EK rendelet (CPV rendelet) szól.

Az árubeszerzés

A 2014/24/EU irányelv 2. cikk (1) bekezdés 8. pontja értelmében „árubeszerzésre irányuló közbeszerzési szerződés”: olyan közbeszerzési szerződés, amelynek tárgya termékek megvásárlása, lízingje, bérlete vagy részletvétele, vételi joggal vagy anélkül. Az árubeszerzésre irányuló közbeszerzési szerződés mellékesen beállítási és üzembe helyezési műveletekre is kiterjedhet.

Az árubeszerzés a Kbt. 8.§ (2) bekezdése értelmében forgalomképes és birtokba vehető ingó dolog tulajdonjogának vagy használatára, hasznosítására vonatkozó jognak - vételi joggal vagy

¹²⁶ A közös közbeszerzési szójegyzék a közbeszerzésre vonatkozó egységes osztályozási rendszert hoz létre, amelynek célja az ajánlatkérők által a közbeszerzési szerződések tárgyát képező cikkekre, illetve szolgáltatásokra vonatkozóan használt hivatkozási számok szabványosítása.

A CPV tartalmaz egy főszójegyzéket, amely a szerződés tárgyának meghatározására szolgál, és egy kiegészítő szójegyzéket, amelynek rendeltetése további minősítő információ megadása. A fő szójegyzék legfeljebb 9 számjegyből (egy 8 számjegyű kód és egy ellenőrző számjegy) álló kódokat tartalmazó ágstruktúrán alapul a szerződés tárgyát képező árubeszerzés, építési beruházás, illetve szolgáltatás típusát leíró szövegezéssel.

- Az első két számjegy határozza meg a felosztást (XX000000-Y);
- Az első három számjegy határozza meg a csoportot (XX000000-Y);
- Az első négy számjegy határozza meg az osztályt (XX000000-Y);
- Az első öt számjegy határozza meg a besorolást (XX000000-Y);

Az utolsó három számjegy mindegyike nagyobb pontosságot ad meg az egyes besorolásokon belül. A kilencedik számjegy az előzők hitelesítésére szolgál. A kiegészítő szójegyzék a szerződés tárgya leírásának bővítésére szolgál. Az egyes tételek egy alfanumerikus kódból és egy annak megfelelő kifejezésből állnak, ami lehetővé teszi a beszerzendő áru jellegével vagy céljával kapcsolatos további részletek megadását. A alfanumerikus kód a következőket tartalmazza:

- első szint, amely egy szakasznak megfeleltethető betűt tartalmaz;
- második szint, amely négy számjegyet foglal magában, amelyek közül az első három alosztályt jelöl, az utolsó pedig hitelesítés célját szolgálja

Forrás: <https://simap.ted.europa.eu/hu/cpv> (2021. 02. 27.)

anélkül történő - megszerzése az ajánlatkérő részéről. Az árubeszerzés magában foglalja a beállítást és az üzembe helyezést is.

A Kbt. szerinti fogalom meghatározás lényegi eleme a forgalomképes és birtokba vehető ingó dolog, amelynek értelmezéséhez a Ptk. 5:14.§ ad segítséget. A Ptk. hivatkozott szabályozása a kimondja, hogy: „birtokba vehető testi tárgy tulajdonjog tárgya lehet.”¹²⁷ A tulajdonjog tárgyai a Ptk. rendszerében kizárólag dolgok lehetnek, jog, követelés, szerződési pozíció nem.¹²⁸

Az árubeszerzés Kbt. szerinti fogalmából következik, hogy nemcsak a tulajdonjog megszerzésére irányuló szerződések, hanem a használatra, hasznosításra vonatkozó jognak a megszerzése is az árubeszerzés fogalmába tartoznak.

Fontos fogalmi elem, hogy kizárólag ingó dolog tulajdonjogának, vagy használatára, illetőleg hasznosítására vonatkozó jognak a megszerzése minősül árubeszerzésnek. Az ingatlan vétele, illetve az ingatlanra vonatkozó egyéb jog megszerzése a Kbt. 9.§ (8) bekezdés a) pontja szerinti kivételi körbe tartozik, így az ingatlan vétele, vagy ingatlanra vonatkozó jog megszerzése nem lesz közbeszerzés köteles.¹²⁹ Az irányelvi sajátos fogalom meghatározásból kiindulva ezen kivételi kör a szolgáltatás megrendelések között került szabályozásra.

Árubeszerzés vonatkozásában a Kbt. 8.§ (2) bekezdés lehetővé teszi a vételi jog kikötését. A Ptk. 6:225.§ (1) bekezdése szerint: „Ha a tulajdonos meghatározott dologra nézve szerződéssel vételi jogot alapít, a jogosult a dolgot a szerződésben meghatározott vételáron egyoldalú nyilatkozattal megvásárolhatja.”

A vételi jog sajátosságainak köszönhetően a vételi jog kizárólag tulajdonszerzésre irányulhat, használatra, illetőleg hasznosításra vonatkozó jog megszerzésére nem. A Kbt. 8.§ (2) bekezdésében történő hivatkozás a vételi jogra tehát kizárólag tulajdonjog megszerzése tekintetében értelmezhető. A Ptk. a vételi jogot az adásvétel különös nemei között szabályozza, ezért a vételi jog kikötésére csak olyan közbeszerzések esetében kerülhet sor, amelyek legalább részben adásvételi elemeket is magukban foglalnak.¹³⁰

A Kbt. fogalomrendszerében a vételi jog és az opció nem azonos, ezért szolgáltatásmegrendelés és építési beruházás esetében sem kizárt, hogy az ajánlatkérő a Kbt. 58.§ (1) bekezdése alapján opcionális rész megadásával a beszerzés tényleges mennyiségét a szerződés teljesítése során

¹²⁷ Ptk. 5:14.§ (1) bek.

¹²⁸ Nagykommentár a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényhez, Szerk: Vékás Lajos, Gárdos Péter

¹²⁹ Kbt. 9.§ (8) E törvényt - ha a beszerzés tárgya szolgáltatás megrendelése - nem kell alkalmazni az alábbi esetekben:

a) meglévő építmény vagy egyéb ingatlan vétele, illetve az arra vonatkozó egyéb jog megszerzése;

¹³⁰ PATAY, i.m. 63.o.

határozza meg. a régi Ptk. (1959. évi IV. törvény) 375.§ (1) bekezdése a vételi jog és az opció fogalmát azonos fogalmakként kezelte, ez az azonosság azonban a hatályos Ptk. – ban nem jelenik meg egyértelműen, a Ptk. az opció fogalmát nem használja. A Kbt. 8.§ (2) bekezdésében megjelenő vételi jog nem értelmezhető másként, mint a Ptk. 6:225.§ (1) bekezdése szerinti vételi jog, ami kizárólag adásvétel esetében merülhet fel, ugyanakkor a Kbt. megszövegezéséből az a következtetés vonható le, hogy a Kbt. 58.§ (1) bekezdése által biztosított „opcionális lehetőség” nem azonos a vételi joggal, ezért az nem csak árubeszerzés tekintetében alkalmazható. A Kbt. 58.§ (1) bekezdése szerinti opcionális lehetőséggel azt kívánta a jogalkotó biztosítani, hogy az ajánlatkérő a beszerzés egy része tekintetében később, a szerződés teljesítése során dönthesse el, valóban meg kívánja-e azt rendelni.¹³¹

Az uniós fogalommeghatározás az áru fogalmának meghatározásakor a „termék” kifejezést használja, érdemes ezért azt is megvizsgálni, hogy mi minősül terméknek. A közbeszerzési irányelvek nem határozzák meg a termék fogalmát, így az uniós jog szerinti általános, a joggyakorlatban kialakult fogalmat indokolt érteni alatta. Az Európai Unió Bíróságának joggyakorlatában árunak minősül általában minden olyan dolog, termék, amelynek értéke pénzben kifejezhető, és kereskedelmi ügylet tárgya lehet (C-7/68. Bizottság kontra Olasz Köztársaság ügy).¹³²

A Közbeszerzési Döntőbizottság D.236/7/2014. számú határozatában utalványok beszerzése tárgyában megállapította, hogy az ajánlatkérő közbeszerzési eljárási kötelezettsége az ellenérték alapján beállt az utalványok megrendelésével, a tényállásban rögzítettek szerint. Utalványok esetében árubeszerzés és szolgáltatásmegrendelés is a beszerzés tárgyának elemeit képezi. Abból, hogy az utalványok kibocsátásához szolgáltatás teljesítése is kapcsolódik, nem következik, hogy nem a teljes ellenszolgáltatás jelenti a beszerzés értékét.

Az építési beruházás

A 2014/24/EU irányelv 2. cikk (1) bekezdés 6. pontja szerint „építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződés”: olyan közbeszerzési szerződés, amelynek tárgya az alábbiak egyike: a) a II. melléklet szerinti tevékenységek valamelyikéhez tartozó építési beruházás kivitelezése, illetve tervezése és kivitelezése együtt; b) építmény kivitelezése, illetve tervezése és kivitelezése együtt; c) az építmény típusa vagy tervezése tekintetében döntő befolyással

¹³¹ U.o.

¹³² DEZSŐ, 2016., 63.o.

rendelkező ajánlatkérő szerv által meghatározott követelményeknek megfelelő építmény bármilyen eszközzel történő kivitelezése.

Az irányelv (2) cikk 7. pontja szerint „építmény”: magas- vagy mélyépítési munkálatok olyan, azok összességében vett eredménye, amely önmagában alkalmas valamely gazdasági vagy műszaki funkció betöltésére.

Az irányelvi szabályozás alapján a Kbt. 8.§ (3) bekezdése a következőképpen határozza meg az építési beruházás fogalmát.

Az építési beruházás a következő valamely munka megrendelése (és átvétele) az ajánlatkérő részéről:

- a) az 1. mellékletben felsorolt tevékenységek egyikéhez kapcsolódó munka kivitelezése vagy kivitelezése és külön jogszabályban meghatározott tervezése együtt;
- b) építmény kivitelezése vagy kivitelezése és külön jogszabályban meghatározott tervezése együtt;
- c) az ajánlatkérő által meghatározott követelményeknek megfelelő építmény bármilyen eszközzel vagy módon történő kivitelezése.

A Kbt. 1. számú melléklete az irányelvi szabályozással összhangban számos tevékenységet sorol fel, mint építési beruházást. Több olyan tevékenység is helyet kap a felsorolásban, amely ezen szabályozás nélkül szolgáltatás megrendelésnek minősülne (pl. festés, fűtésszerelés, villanyszerelés).

Az a) pont kapcsán megjegyzendő, hogy építési beruházás alatt nem csak egy új építmény építését kell érteni, hanem a Kbt. 1. melléklete szerinti építési (építőipari) munkákat is, így például a már létező építményen elvégzendő helyreállítási, illetve általános javítási munkálatokat.

Az 1. mellékletben felsorolt tevékenységek, munkák a következő főbb csoportokba tartoznak: építési terület előkészítése, teljes vagy részleges szerkezetépítés, magas- és mélyépítés; épületgépészeti szerelés, befejező építés, építési eszköz bérlése, személyzettel.

A Kbt. építési beruházás fogalma az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvényre utal (Étv.), mely szerint építmény: építési tevékenységgel létrehozott, illetve késztermékként az építési helyszínre szállított, - rendeltetésére, szerkezeti megoldására, anyagára, készültségi fokára és kiterjedésére tekintet nélkül - minden olyan helyhez kötött műszaki alkotás, amely a terepszint, a víz vagy az azok alatti talaj, illetve azok feletti légtér

megváltoztatásával, beépítésével jön létre (az építmény az épület és műtárgy gyűjtőfogalma).¹³³

Az Étv. 2.§ 10. pontja szerint épület: jellemzően emberi tartózkodás céljára szolgáló építmény, amely szerkezeteivel részben vagy egészben teret, helyiséget vagy ezek együttesét zárja körül meghatározott rendeltetés vagy rendeltetésével összefüggő tevékenység, avagy rendszeres munkavégzés, illetve tárolás céljából.

Az Étv. 2.§ 15. pontja szerint műtárgy: mindazon építmény, ami nem minősül épületnek és épület funkciót jellemzően nem tartalmaz (pl. út, híd, torony, távközlés, műsorszórás műszaki létesítményei, gáz-, folyadék-, ömlesztett anyag tárolására szolgáló és nyomvonalas műszaki alkotások).

A 8. § (3) bekezdés a) és b) pontja külön jogszabályra hivatkozik annak meghatározásához, hogy mely tervezések esetében lehetséges a kivitelezéssel együtt értelmezni az építési beruházást, illetve az arra irányuló szerződést. Ezt a rendelkezést az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet tölti meg tartalommal. A 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 2.§ - a értelmében építési beruházás esetén a tervező kiválasztására irányuló eljárás minden esetben megelőzi az építőipari kivitelező kiválasztására irányuló eljárást. Ezen főszabálytól eltérően a rendelet 14. § (1) bekezdés b) pontja rögzíti, hogy az építési beruházás irányulhat építmény kivitelezésére és tervezésére együtt is.

Azt, hogy mely esetekben irányulhat az építési beruházás együttesen a tervezésre és a kivitelezésre, pontosan nem határozza meg a rendelet, de a 14. § (2) bekezdése értelmében csak kivételesen indokolt esetben alkalmazható ez az eljárási forma.

A hatályos szabályozás alapján nem egyértelmű tehát, hogy milyen esetekben lehet a kivitelezéssel együttesen a tervezést is mint építési beruházást, a kivitelezéssel együtt megvalósítani.

Szolgáltatásmegrendelés

A 2014/24/EU irányelv 2. cikk (1) bekezdés 9. pontja szerint „szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződés”: a 6. pontban említettektől eltérő szolgáltatás nyújtására irányuló közbeszerzési szerződés.

¹³³ Étv. 2.§ 8. pont

A Kbt. 8.§ (4) bekezdése értelmében a szolgáltatás megrendelése - árubeszerzésnek és építési beruházásnak nem minősülő - olyan beszerzés, amelynek tárgya különösen valamely tevékenység megrendelése az ajánlatkérő részéről.

Látható tehát, hogy a Kbt. is az uniós „negatív” fogalommeghatározással operál, azaz elsődlegesen akként határozza meg a szolgáltatás megrendelés fogalmát, hogy ami nem árubeszerzés, és építési beruházás.¹³⁴

A fogalommeghatározásban szereplő „különösen” kifejezés arra utal, hogy nemcsak tevékenység megrendelése, hanem lényegében minden szerződés szolgáltatásnak minősülhet, ha az nem árubeszerzés vagy építési beruházás.

Ahogy arra a Patay kommentár¹³⁵ is rámutat azonban, nehezen elképzelhető olyan szolgáltatás, amely nem valamely tevékenység elvégzésével valósul meg, ezért a jogszabály fogalommeghatározásában szereplő „különösen” kifejezés feleslegesnek tűnik.

Az irányelvi fogalommeghatározás alapján minden olyan szolgáltatás megrendelése szolgáltatásnak minősül, ami nem került felsorolásra az építési beruházás fogalommeghatározása körében. Ennek azért van jelentősége, mert az építési beruházások esetében is alapvetően tevékenységek elvégzéséről van szó, és ezen tevékenységektől el kell határolni azokat a tevékenységeket, amelyek szolgáltatásnyújtásnak minősülnek.¹³⁶

A szolgáltatás megrendelés körében a Kbt. 3. melléklete felsorolja a szociális és egyéb szolgáltatásokat. A 3. számú mellékletben felsorolt szolgáltatásokra speciális szabályok vonatkoznak. Az itt felsorolt szolgáltatásokra nézve magasabb értékhatárok vonatkoznak, ami a gyakorlatban azt jelenti, hogy jóval magasabb becsült értékig lehetőséget ad a törvény a nemzeti eljárásrend szabályainak alkalmazására¹³⁷.

Az indok, ami miatt az itt felsorolt szolgáltatásokra enyhébb, a nemzeti eljárásrend szabályai alkalmazhatók, hogy ezen szolgáltatások a természetüknél fogva korlátozottan jelennek meg határon átnyúlóan, azaz ritkábban tartoznak más tagállamok szolgáltatóinak érdekkörébe.

¹³⁴ Ezen „negatív” fogalommeghatározás indokolja azt a sajátos jogi megoldást is, hogy az ingatlan tulajdonjogának, és az ingatlannal kapcsolatos egyéb jognak a megszerzését a Kbt. a szolgáltatás megrendelések kivételi körei között szabályozza.

¹³⁵ PATAY, i.m. 66.o.

¹³⁶ U.o.

¹³⁷ Kbt. 21.§ (2) bekezdés

Építési és szolgáltatási koncesszió

A koncessziós beszerzési eljárások esetében a Kbt. negyedik részének szabályait kell alkalmazni.

A koncesszió fogalma nagyban hasonlít a közbeszerzési szerződés fogalmához. Többtelelem azonban a fogalomban a működési kockázat és a koncessziós jogosultság. A Kbt. az értelmező rendelkezések között egyértelműen meghatározza, hogy mi tekinthető keresleti kockázatnak (Kbt. 3.§ 17. pont¹³⁸), kínálati kockázatnak (Kbt. 3.§ 19. pont¹³⁹), és ki tekinthető koncessziós jogosultnak (Kbt. 3. § 20. pont¹⁴⁰).

Fontos, hogy fenti konjunktív feltételek maradéktalanul megvalósuljanak és a működési kockázatok a koncessziós jogosultra háruljanak, ellenkező esetben nem beszélhetünk koncesszióról. Akkor tekinthető úgy, hogy a koncessziós jogosult viseli a működési kockázatot, ha bizonytalan, hogy megtérülnek a koncesszió tárgyát képező építmény vagy szolgáltatás létrehozása és üzemeltetése során eszközölt beruházásai, illetve felmerült költségei. (Kbt. 8.§ (7) bek.) Többtelelem továbbá, hogy építési vagy szolgáltatási koncesszió a Kbt. 133.§ (2) bekezdése értelmében csak határozott időtartamra köthető.

A koncesszió uniós szabályaival, ezen belül fogalmával a koncessziós szerződésekről szóló 2014/23/EU irányelv foglalkozik. Az irányelv preambuluma a külön szabályozás szükségességét azzal indokolja, hogy: „A koncessziós szerződések odaítélésére vonatkozó egyértelmű uniós szintű szabályok hiánya jogbizonytalanságot eredményez, korlátozza a szolgáltatásnyújtás szabadságát, és torzítja a belső piac működését. Ennek következtében csorbulnak a gazdasági szereplők, különösen a kis- és középvállalkozások (kkv-k) jogai a belső piacon, és e vállalkozások fontos üzleti lehetőségeket szalasztanak el; ugyanakkor a hatóságok esetleg nem tudják a legjobb módon felhasználni a közpénzeket úgy, hogy az uniós polgárok a legkedvezőbb áron jussanak minőségi szolgáltatásokhoz. A koncessziós szerződések odaítélésére vonatkozó megfelelő, kiegyensúlyozott és rugalmas jogi keret minden uniós gazdasági szereplő számára biztosítaná a piacokhoz való tényleges és hátrányos megkülönböztetéstől mentes hozzáférést és a jogbiztonságot, és segítené az infrastruktúra és a

¹³⁸ Kbt. 3.§ 17. pont: keresleti kockázat: a szerződés tárgyát képező építési beruházás vagy szolgáltatás iránti aktuális kereslethez kapcsolódó kockázat;

¹³⁹ Kbt. 3.§ 19. pont: kínálati kockázat: a szerződés tárgyát képező építési beruházás vagy szolgáltatás teljesítéséhez kapcsolódó kockázat;

¹⁴⁰ Kbt. 3. § 20. pont: koncessziós jogosult: olyan gazdasági szereplő, amellyel az ajánlatkérő építési vagy szolgáltatási koncesszióra vonatkozó szerződést kötött;

polgároknak nyújtott stratégiai szolgáltatások terén eszközölt állami beruházásokat. Ez a jogi keret a gazdasági szereplők számára is nagyobb jogbiztonságot nyújtana, és alapként, valamint eszközként szolgálhatna a nemzetközi közbeszerzési piacok további megnyitásához és a nemzetközi kereskedelem megerősödéséhez. Különösen fontos, hogy a kkv-k számára jobb hozzáférési lehetőséget biztosítsanak az uniós koncessziós piacokhoz.”¹⁴¹

Az irányelv 5. cikk 1.a) pontja értelmében „építési koncesszió”: írásbeli visszterhes szerződés, amelynek keretében egy vagy több ajánlatkérő szerv vagy közszolgáltató ajánlatkérő egy vagy több gazdasági szereplőt megbíz valamely építési beruházás kivitelezésével, amelynek esetében a megbízásért járó ellenszolgáltatás vagy kizárólag a szerződés tárgyát képező építmény hasznosítási joga, vagy ez a jog pénzbeli ellenszolgáltatással kiegészülve.

A Kbt. 8.§ (5) bekezdése fentiekkel összhangban akként rendelkezik, hogy: az építési koncesszió e törvény szerinti ajánlatkérő által, írásban megkötött visszterhes szerződés, amelynek keretében az ajánlatkérő a Kbt. 8.§ (3) bekezdésben meghatározott építési beruházást rendel meg, és az ajánlatkérő ellenszolgáltatása az építmény hasznosítási jogának meghatározott időre történő átengedése vagy e jog átengedése pénzbeli ellenszolgáltatással együtt, amely együtt jár az építmény hasznosításához kapcsolódó működési kockázatnak a koncessziós jogosult általi viselésével.

Az építési koncesszió tárgyában kötött szerződés túlmutat a két szerződő félén, hiszen a jogviszonynak három oldala van. A jogviszony alanyának tekinthető az ajánlatkérő, aki az építési beruházást ebben a jogi formában megrendeli, a koncesszió jogosultja, azaz aki az építési beruházást megvalósítja, és azt hasznosítja, valamint az építményt ténylegesen használók, akik ezért ellenszolgáltatást teljesítenek a koncessziós jogosult részére.¹⁴²

Ez a hárompólusú jogviszony adja a koncessziós konstrukció alapját a nemkoncessziós beszerzésekhez képest. Tekintettel arra, hogy ajánlatkérő a hasznosítási jog átengedésével mentesül a pénzbeli ellenszolgáltatás egészben vagy részben történő megfizetése alól, a hasznosítás kockázata fordított arányban részben vagy egészben átterhelődik a koncessziós jogosultra, aki nem láthatja előre, hogy ráfordításai a koncessziós idő alatt valóban megtérülnek-e.¹⁴³

¹⁴¹ 2014/23/EU irányelv preambulum (1) bekezdése

¹⁴² PATAY, i.m. 67.o.

¹⁴³ DEZSŐ, 2015., 1039.o.

Az irányelv 5. cikk 1.b) pontja értelmében „szolgáltatási koncesszió”: írásbeli visszterhes szerződés, amelynek keretében egy vagy több ajánlatkérő szerv vagy közszolgáltató ajánlatkérő egy vagy több gazdasági szereplőt megbíz bizonyos, az a) pontban említett építési beruházás kivitelezésétől eltérő szolgáltatások nyújtásával és kezelésével, amelynek esetében a megbízásért járó ellenszolgáltatás vagy kizárólag a szerződés tárgyát képező szolgáltatás hasznosítási joga, vagy ez a jog pénzbeli ellenszolgáltatással kiegészülve.

A Kbt. 8.§ (6) bekezdése fentiekkel összhangban akként rendelkezik, hogy: a szolgáltatási koncesszió e törvény szerinti ajánlatkérő által, írásban megkötött visszterhes szerződés, amelynek keretében az ajánlatkérő a Kbt. 8.§ (4) bekezdés szerinti szolgáltatás nyújtását rendeli meg, az ajánlatkérő ellenszolgáltatása a szolgáltatás hasznosítási jogának meghatározott időre történő átengedése vagy e jog átengedése pénzbeli ellenszolgáltatással együtt, amely együtt jár a szolgáltatás hasznosításához kapcsolódó működési kockázatnak a koncessziós jogosult általi viselésével.

A Kbt. egyértelművé teszi, hogy a koncessziós jogosult fogalmán olyan gazdasági szereplőt kell érteni, amellyel az ajánlatkérő építési vagy szolgáltatási koncesszióra vonatkozó szerződést kötött (Kbt. 3. § 20. pont).

Amennyiben tehát a szerződés szerinti ellenszolgáltatás természete meg is felel a fenti kritériumnak, a szerződés még nem feltétlenül minősül koncessziónak, mivel ennek feltétele az is, hogy a koncessziós jogosultra háruljon a kapcsolódó működési kockázat. Együttes feltételekről van szó. Ezek a feltételek összefüggenek, de nem feltétlenül teljesülnek egymás mellett. A hasznosítási jog átengedése és az ebből eredő, harmadik személyek révén történő potenciális ellentételezés (a koncesszió tipikusan hárompólusú jogviszony) önmagában még nem feltétlenül jár azzal a kockázatvállalással, amely a szóban forgó koncesszió elengedhetetlen eleme. Ugyanakkor nem tud megvalósulni a kockázatviselés áthárítása a koncessziós jogosultra, ha az ajánlatkérő kizárólag pénzbeli ellenszolgáltatást nyújt. Nem zárja ki az adott ügylet koncessziónak való minősítését mindazonáltal, ha az ellenszolgáltatási oldalon az ajánlatkérő általi finanszírozás is megjelenik, feltéve, hogy az járulékos, kiegészítő jellegű, és egyben nem rontja le, illetve nem csökkenti jelentősen a szükséges kockázatáthárítási kritériumot. A 2014/23/EU irányelv preambuluma ugyanakkor azt is egyértelművé kívánja tenni, hogy az olyan, kizárólag az ajánlatkérő által finanszírozott megállapodásokat is koncessziónak kell tekinteni, amelyek esetében a végrehajtott beruházás, illetve felmerült

költség megtérülése a szolgáltatás vagy tárgyi eszköz aktuális keresletétől, illetve kínálatától függ [(18) preambulumbekzdés].¹⁴⁴

A Kbt. 8. § (7) bekezdése határozza meg, hogy a működési kockázat viselésének mi tekintendő. Eszerint akkor tekinthető úgy, hogy a koncessziós jogosult viseli a működési kockázatot, ha bizonytalan, hogy megtérülnek a koncesszió tárgyát képező építmény vagy szolgáltatás létrehozása és üzemeltetése során eszközölt beruházásai, illetve felmerült költségei. A koncessziós jogosult lehetséges vesztesége nem lehet csupán névleges vagy elhanyagolható. A működési kockázat keresleti kockázatból, kínálati kockázatból vagy e két kockázat együtteséből adódhat, és fennállásának megítéléséhez csak a koncessziós jogosult által nem befolyásolható tényezőkből eredő kockázatok vehetőek figyelembe.

A Kbt. az értelmező rendelkezések között határozza meg, hogy a keresleti kockázat alatt a piaci keresleti oldalon fellépő kockázatokat kell érteni, azaz a szerződés tárgyát képező építési beruházás vagy szolgáltatás iránti aktuális kereslethez kapcsolódó kockázatokat¹⁴⁵.

Az értelmező rendelkezések alapján a kínálati kockázat a piaci kínálati oldalon jelentkezik, úgymint a szerződés tárgyát képező építési beruházás vagy szolgáltatás teljesítéséhez kapcsolódó kockázatok¹⁴⁶.

Az Európai Bizottság 2000-ben kiadott 2000/C 121/02. számú koncessziókról szóló értelmező közleménye összefoglalta az Európai Bíróság addigi esetjogát. Ismertette a szolgáltatás megrendelése és a szolgáltatási koncesszió közötti főbb elhatárolási szempontokat, amelyek szerint:

- szolgáltatási koncesszió esetén az ajánlatkérő ellenszolgáltatásként átengedi a hasznosítás jogát a koncesszió jogosultjának;
- a hasznosítás jogának átengedésével együtt átadja a működtetés felelősségét, valamint a gazdasági kockázatot;
- a hasznosítási jog mellett nyújtott pénzbeli ellenszolgáltatás járulékos jellegű; – a szolgáltatás használóitól beszedett díj a koncesszió jogosultját illeti meg és ez a bevétel az ellenszolgáltatás részét képezi.¹⁴⁷

Ugyanezen Bizottsági értelmező közlemény az adott beszerzés építési koncesszióvá minősítéséhez az alábbi támpontokat adta:

¹⁴⁴ DEZSŐ, 2016., 73.o.

¹⁴⁵ Kbt. 3. § 17. pont

¹⁴⁶ Kbt. 3. § 19. pont

¹⁴⁷ Gyulai-Schmidt Andrea: A szolgáltatási koncesszióra vonatkozó új közbeszerzési szabályok az európai és a magyar jogban, *Iustum Aequum Salutare* VIII. 2012. 3–4. 87–110.

- az építési munka elvégzéséért az ellenszolgáltatás az építményre vonatkozó hasznosítási jog átengedése, ami azt jelenti, hogy a koncesszor nem az ajánlatkérőtől kapja közvetlenül az ellenszolgáltatást, hanem felhatalmazást (jogot) kap arra, hogy az építményt hasznosítsa, azaz az építmény használojától az építési munka elvégzésének ellentételezéseként díjat szedhet,
- ellenszolgáltatásként részben konkrét pénzösszeg fizetése nem kizárt, de ez kizárólag járulékos jellegű lehet a hasznosítási joghoz képest,
- a létrejövő építmény működtetésének és ezzel együtt a hasznosítás gazdasági kockázatának átadása a koncesszor részére,
- a hasznosításból származó díjbevétel az ellenszolgáltatás részeként a koncesszort illesse meg.¹⁴⁸

A Patay kommentár mutat rá arra, hogy koncesszióval kapcsolatban kérdésként merülhet fel, hogy az ajánlatkérő a működési kockázatot részlegesen átvállalhatja-e. A Kbt. kifejezetten megengedi, hogy az ajánlatkérő által nyújtandó ellenérték a használati jog átengedése mellett pénzbeli ellenszolgáltatás is lehet. A pénzbeli ellentételezés pedig óhatatlanul együtt jár a kockázatok egy részének ajánlatkérőre telepítésével. A törvény kifejezetten úgy rendelkezik, hogy a koncessziós jogosult lehetséges vesztesége nem lehet csupán névleges vagy elhanyagolható. Ebből következik, hogy az ajánlatkérő oldalán is megjelenhet kockázatvállalás, de ez a jogosult működési kockázatát nem teheti névlegessé vagy elhanyagolható mértékűvé.¹⁴⁹ Erre utalnak a 2014/23/EU irányelv preambuluma (18) és (19) bekezdései is, miszerint: „A koncesszió és a közbeszerzési szerződés fogalmának értelmezésével kapcsolatos nehézségek folyamatos jogbizonytalanságot idéznek elő az érdekelt felek körében, ebből következően az Európai Unió Bírósága számos ítéletet hozott ezzel kapcsolatban. Ezért a koncesszió fogalommeghatározását pontosítani kell, különösen a működési kockázat fogalmára való utalással. A koncesszió fő jellemzője – az építmény vagy szolgáltatás hasznosításának joga – mindig együtt jár a gazdasági jellegű működési kockázatnak a koncessziós jogosultra való átszállásával, ami magában foglalja azt a lehetőséget is, hogy a befektetés, valamint az odaítélt építmény vagy szolgáltatás üzemeltetése során felmerült költségek szokásos üzemeltetési körülmények között nem térülnek meg a koncessziós jogosult számára, akkor sem, ha a kockázat egy része továbbra is a ajánlatkérő szervet, illetve közszolgáltató ajánlatkérőt terheli. A koncesszió odaítélésére vonatkozó speciális közbeszerzési szabályok alkalmazása nem lenne

¹⁴⁸ PATAY, i.m. 68.o.

¹⁴⁹ PATAY, i.m. 69.o.

indokolt, ha az ajánlatkérő szerv vagy közszolgáltató ajánlatkérő olyan minimumbevételt garantálna a gazdasági szereplő részére, amelynek összege eléri vagy meghaladja azt a ráfordítást, amelyet a gazdasági szereplőnek a szerződés teljesítéséhez vállalnia kell, és ezáltal mentesítené a gazdasági szereplőt minden esetleges veszteségtől. Egyértelművé kell tenni ugyanakkor, hogy az olyan, kizárólag az ajánlatkérő szerv vagy közszolgáltató ajánlatkérő által finanszírozott megállapodásokat, amelyek esetében az építési beruházást kivitelező vagy a szolgáltatást nyújtó gazdasági szereplő által végrehajtott beruházás, illetve nála felmerült költség megtérülése a szolgáltatás vagy tárgyi eszköz aktuális keresletétől, illetve kínálatától függ, koncesszióknak kell tekinteni.”

„Ha az adott ágazatra vonatkozó szabályozás kiküszöböli a kockázatot azáltal, hogy garantálja a koncessziós jogosult számára a szerződés teljesítése kapcsán általa végrehajtott beruházások és nála felmerült költségek teljes megtérülését, akkor az említett szerződés nem tekinthető az ezen irányelv értelmében vett koncesszióknak. Az, hogy a kockázat kezdettől fogva korlátozott, nem zárja ki azt, hogy a szerződés koncesszióknak minősüljön. Ez lehet a helyzet például a szabályozott díjtételekkel működő ágazatokban, vagy akkor, ha a működési kockázatot olyan szerződéses megállapodások révén korlátozzák, amelyek részleges kártérítést írnak elő, többek között a koncesszió idő előtti, az ajánlatkérő szervnek vagy közszolgáltató ajánlatkérőnek felróható okok vagy vis maior miatt bekövetkező megszűnésének esetére.”

A működési kockázat tekintetében a 2014/23/EU irányelv preambuluma (20) bekezdése rögzíti, hogy: „A működési kockázat a felek által nem befolyásolható tényezőkből ered. Annak megítélése szempontjából, hogy egy adott megállapodás koncessziós megállapodásnak minősül-e, nem meghatározó jelentőségűek az olyan kockázatok, mint a rossz gazdálkodás kockázata, a gazdasági szereplő nemteljesítési kockázata vagy a vis maior bekövetkezésének kockázata, hiszen ezek a kockázatok minden szerződésnek velejárói, akkor is, ha közbeszerzési szerződésről vagy koncessziós szerződésről van szó. A működési kockázat a piac változékonyságának való kitettség kockázatát jelenti, amely lehet akár a kereslet, akár a kínálat terén jelentkező kockázat, vagy a két kockázat együttesen. A keresleti kockázat a szerződés tárgyát képező építmény vagy szolgáltatás iránti aktuális kereslethez kapcsolódó kockázat. A kínálati kockázat pedig a szerződés tárgyát képező építési beruházás vagy szolgáltatás teljesítéséhez kapcsolódó kockázat, különösen az, ha a szolgáltatásnyújtás és az iránta való kereslet nem felel meg egymásnak. A működési kockázat felmérése céljából következetes és egységes módon figyelembe kell venni a koncessziós jogosult által eszközölt minden beruházás és a jogosultnál felmerült minden költség és bevétel nettó jelenértékét.”

A hatályos Kbt. a korábbi közbeszerzési szabályozáshoz képest részben eltérően helyezi el a törvény szerkezetében a koncessziót mint sajátos beszerzési tárgyat. Főszabály szerint mind az építési koncesszióra, mind a szolgáltatási koncesszióra a Kbt. Negyedik Részében meghatározott külön szabályokat kell alkalmazni, amennyiben építési koncesszió esetében a beszerzés becsült értéke eléri vagy meghaladja a nemzeti értékhatárokat, szolgáltatási koncesszió esetében pedig a 3. melléklet szerinti szociális és egyéb szolgáltatás esetében az uniós értékhatárt.

Mivel az egyes közbeszerzési tárgyakra eltérő értékhatárok vonatkoznak, a közbeszerzési eljárás előkészítése körében rendkívül fontos a közbeszerzés tárgyának pontos meghatározása.

Vegyes tárgyú közbeszerzések

A Kbt. 22-24. §-ának szabályozása különböző vegyes helyzetekkel, beszerzésekkel foglalkozik. A 2014-es három új közbeszerzési irányelv átfogóan vizsgálta felül a korábbi szabályozást, és egy koherensebb rendszert hozott létre, melybe az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlata és új elemek is beépítésre kerültek.

A vegyes beszerzések egyik esete az, mikor a közbeszerzés többféle beszerzési tárgyat foglal magában¹⁵⁰. A gyakorlatban sok esetben fordulnak elő vegyes tárgyú közbeszerzési szerződések, gyakori, és életszerű, hogy a különböző beszerzési tárgyak egy adott közbeszerzési eljárásán belül kombinálódnak. Az uniós szabályozásból eredően is azonban a vegyes tárgyú szerződéseket be kell sorolni a tárgyak egyikébe.

A vegyes tárgyú közbeszerzési szerződések tekintetében a fő tárgy tesztet kell alkalmazni, tehát a fő tárgynak megfelelő beszerzéstípusra vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni a közbeszerzési eljárás során. Ugyanakkor arról is rendelkezik a Kbt., hogy bizonyos esetekben a beszerzés fő tárgyát annak alapján kell megállapítani, hogy melyiknek a becsült értéke a legmagasabb. Ez valójában a relatív érték tesztje. Ezek az esetek: a 3. melléklet szerinti szolgáltatás, egyéb szolgáltatás, valamint a szolgáltatás-árubeszerzés vegyes szerződések.¹⁵¹

¹⁵⁰ Kbt. 22. § (1)-(2) bekezdés

¹⁵¹ DEZSŐ, 2016., 144.o.

Elhatárolási kérdések

A közbeszerzési kötelezettség jogtalan megkerüléséhez vezethet az az ajánlatkérői magatartás, amikor a közbeszerzés tárgyát akként határozza meg, hogy például árubeszerzést építési beruházásnak minősít, annak érdekében, hogy az építési beruházásra irányuló, a közbeszerzési kötelezettséget meghatározó magasabb értékhatárt kihasználva ne kelljen közbeszerzési eljárást lefolytatnia. Ennek elkerüléséhez a közbeszerzés tárgyainak pontos ismerete szükséges, és minden esetben, amikor közbeszerzési kötelezettséget vizsgálunk, a közbeszerzés tárgyának pontos fogalmából kiindulva kell nagyon körültekintően és megalapozottan meghatározni azt, hogy az adott tárgy melyik közbeszerzési tárgynak minősül.

A Közbeszerzési Döntőbizottság D.273/9/2007. számú határozatában kimondta, hogy a vizsgálat tárgyát képező szerződés tárgya eszközök bérlete, azaz használatra vonatkozó jog megszerzése a kérelmezett részéről, azaz árubeszerzés.

A Fővárosi Bíróság 13.K.32.500/2008/13. számú ítéletében rámutatott arra, hogy egy gazdasági társaság üzletrészenek megszerzése is építési beruházásnak minősülhet, ha az üzletrész megszerzésének célja a Kbt. hatálya alá tartozó beszerzés megvalósítása.

Az ítélet értelmében: „A perbeli esetben a szerződéskötési szándékra is figyelemmel helytállóan állapította meg, hogy felperes azért kívánta megszerezni a sportcsarnokot kivitelező gazdasági társaság üzletrészt, hogy a projektársaság tulajdonában álló sportcsarnok tulajdonjogát megszerezze, és a létesítményt saját szándéka szerint hasznosíthassa, használhassa. Bizonyítja, hogy a felhívás pontosan meghatározta az épület műszaki paramétereit, és annak használati körét. Ebből következik, hogy a szerződéssel elérni kívánt valós beszerzési szándék a sportcsarnok megvalósítása volt, mely - a Kbt. 25. § (1) bekezdés b) pontja¹⁵² szerint - tárgya a közbeszerzésnek. A beszerzés minősítését nem befolyásolja, hogy az ellenértéket milyen pénzügyi konstrukcióban kívánja a beszerző kifizetni, ugyanis a fizetési módot a Kbt. nem minősíti lényeges körülmények a beszerzés tárgyának minősítése szempontjából. A bíróság álláspontja szerint a perbeli esetben pusztán a sportcsarnokért fizetendő ellenérték kifizetési módjának kell tekinteni, hogy felperes a sportcsarnok helyett, az azt tulajdonló társaságot

¹⁵² A jelenlegi hatályos Kbt. 8.§ (3) bekezdés b) pontja

kívánta megvásárolni, így alperes helyesen minősítette a beszerzést építési beruházásnak.”¹⁵³

154

Különösen fontos az építési beruházás és az árubeszerzés elhatárolása, a különböző értékhatárok miatt, továbbá ugyanezen problémakör miatt a koncesszió elhatárolása is rendkívül jelentős a „sima” építési beruházástól, illetve szolgáltatás megrendeléstől, a koncessziókra vonatkozó jóval magasabb értékhatár miatt. Nem szabályos ugyanis, így a közbeszerzés jogtalan mellőzésének minősül, és a szerződés semmisségét eredményezi a szolgáltatás megrendelés szolgáltatási koncesszió minősítése, amely keretében a koncesszióra irányadó magasabb értékhatár miatt közbeszerzés lefolytatása nélkül köt ajánlatkérő szerződést a beszerzés megvalósítására.

A gyakorlatban például többször felmerül az a kérdés, hogy az a beszerzési tárgy, amit laikus szemmel szolgáltatás megrendelésnek minősítenénk, a közbeszerzésekre irányadó szabályok szerint építési beruházásnak minősül. Ilyen például acél szerkezetes fedés megvalósítására, amely a Kbt. szempontjából építési beruházásnak minősül. A Kbt. 8.§ (3) bekezdés a) pontja értelmében ugyanis építési beruházásnak minősül a törvény 1. mellékletben felsorolt tevékenységek egyikéhez kapcsolódó munka kivitelezése vagy kivitelezése és külön jogszabályban meghatározott tervezése együtt.

A törvény fentiekben hivatkozott 1. mellékletében többek között az alábbi kategória is szerepel az „Egyéb építési szakmunkák” meghatározás között:

„- nem saját gyártású acélelemek felállítása,

- acélhajlítás,

- falazás és kőrakás,

- állványzat és munkapadozat felállítása és szétszerelése, az állványzat és munkapadozat bérlését is beleértve”

Amennyiben az adott beszerzés tárgya megfelelően meghatározásra kerül, akkor lehet állást foglalni abban a kérdésben, hogy a közbeszerzési tárgyára mely értékhatár irányadó, építési beruházás esetén ugyanis nettó 50 millió forint feletti becsült értéktől indul a közbeszerzési kötelezettség, így egy 40 millió forint értékű beruházás esetében nagyon komoly következményekkel jár a beszerzés tárgyának pontos meghatározása.

¹⁵³ PATAY, i.m. 65.o.

¹⁵⁴ Részletesebben a témáról: A Közbeszerzések Tanácsának útmutatója az üzletrész átruházás útján megvalósított beszerzések Kbt. hatálya alá tartozásának megítéléséről, KÉ 2018. évi 111. szám, 2018. június 12.

A konkrét beszerzés becsült értékének meghatározása a Kbt. 17.§ (5) bekezdése alapján történik, eszerint: „Az építési beruházás becsült értékének megállapításakor a teljes - műszaki és gazdasági szempontból funkcionális egységet képező - építési beruházásért járó ellenértéket kell figyelembe venni. Az építési beruházás becsült értékébe be kell számítani a megvalósításához szükséges, az ajánlatkérő által rendelkezésre bocsátott áruk és szolgáltatások becsült értékét is.” Ezt azt jelenti, hogy amennyiben egy ajánlatkérő acélszerkezetes színpad építését szeretné megvalósítani, időszakonként visszatérően, és a meglévő acél szerkezethez tartozó kiegészítőket a megfelelő kivitelezéshez cserélni, javítani kell, úgy ez egy olyan árubeszerzés, vagy szolgáltatás megrendelés lesz, amelynek értékét, mint műszaki – funkcionális egységet képező részt, az építési beruházás értékébe bele kell számítani. Amennyiben a tényleges építési tételek értéke lesz meghatározó, úgy ezt az egységet ajánlatkérő jogszerűen minősíti építési beruházásnak, és az arra irányadó szabályok szerint folytathatja le a szükséges eljárást.

Az Európai Bíróság több esetben foglalkozott a szolgáltatásmegrendelés és a szolgáltatási koncesszió elhatárolásával.¹⁵⁵

A C – 458/03. számú ügyben (Stadtwerke Brixen AG) a bíróság a parkoló üzemeltetésére vonatkozó szerződéssel kapcsolatban rámutatott arra, hogy az ügy tárgyát képező helyzetben a szolgáltató nem közvetlenül az ajánlatkérőtől kap díjat, hanem harmadik személyektől szedi azt az érintett parkoló használatáért. E díjazási módhoz hozzátartozik, hogy a kérdéses szolgáltatás működtetési kockázatát a szolgáltató vállalja, ez pedig a közszolgáltatási koncesszió jellemzője.¹⁵⁶

A C – 382/05. számú ügyben (Szcília tartomány) az Európai Bíróság szelektíven gyűjtött háztartási hulladék visszamaradó részének felhasználása tárgyában kötött szerződés tárgyát szolgáltatásnak minősítette azzal az indokkal, hogy a megrendelőnek a szolgáltató részére díjat kell fizetnie, amelynek összegét a szerződő felek a település által a szolgáltató részére átruházott hulladék tonnánkénti mennyisége alapján állapították meg. A szerződés szolgáltatás jellegét erősítette az is, hogy a megrendelő kötelezettséget vállalt az évenkénti minimális

¹⁵⁵ A témáról részletesen: Boros Anita: Jogalkalmazási kérdések a (köz)szolgáltatási koncesszió kérdéskörében I – II., Közbeszerzési Szemle I. évfolyam 9. és 11. szám

¹⁵⁶ PATAY, i.m. 72.o.

hulladékmennyiség átruházására. Az üzleti kockázatot tehát nem a szolgáltató viselte, így a szerződés tárgyát nem lehetett szolgáltatási koncessziónak tekinteni.¹⁵⁷

A tárgymeghatározás körében figyelemmel kell lenni arra, hogy vannak olyan tárgykörök, amelyek nem tartoznak a törvény tárgyi hatálya alá. Két csoportra oszthatók ezen kivételek. A Kbt. a 9.§ - ban az ún. általános kivételekről rendelkezik, amelyek értéktől függetlenül kivételt képeznek a közbeszerzési eljárás lefolytatásának kötelezettsége alól, a Kbt. 111.§ pedig speciális, csak a nemzeti eljárásrendben, a becsült értéke alapján nemzeti eljárásrendbe tartozó esetekben minősülnek kivételnek a közbeszerzési kötelezettség alól.¹⁵⁸

Fontos kiemelni e körben azt, hogy az uniós jogi háttér, és ezzel összhangban a magyar közbeszerzési jog is rendkívül szigorú a tekintetben, hogy a kivételeket megszorítóan kell értelmezni (uniós példa erre a C-199/85. számú Bizottság kontra Olaszország ügy, illetve a C-71/92. számú Bizottság kontra Spanyolország ügy).

2.2. A becsült érték meghatározása

Ha meghatároztuk a közbeszerzés tárgyát, következő lépésben meg kell állapítani a közbeszerzés becsült értékét.

A közbeszerzés becsült értékén a közbeszerzés megkezdésekor annak tárgyáért az adott piacon általában kért vagy kínált - általános forgalmi adó nélkül számított, teljes ellenszolgáltatást kell érteni. Opcionális részt tartalmazó ajánlatkérés esetén a teljes ellenszolgáltatásba az opcionális rész értékét is bele kell érteni.¹⁵⁹

A Kbt. 28. § (1) bekezdése különös hangsúlyt fektet ajánlatkérő felelősségére a közbeszerzési eljárás megfelelő alaposságú előkészítése tekintetében a beszerzés tárgyának és becsült értékének pontos meghatározása érdekében.¹⁶⁰

A közbeszerzési eljárások előkészítése során az egyik legfontosabb tevékenység a becsült érték meghatározása, hiszen ezen múlik az eljárás sorsa, ennek meghatározásától függ, hogy milyen

¹⁵⁷ U.o.

¹⁵⁸ Külön kivételi körként rendelkezik a törvény a közszolgáltató ajánlatkérők esetében alkalmazandó további kivételekről (Kbt. 10 – 13.§), illetve a koncessziók esetében alkalmazandó további kivételekről, (Kbt. 14.§), jelen értekezés témáját tekintve azonban ezek ismertetésétől eltekintek.

¹⁵⁹ Kbt. 16.§ (1) bek.

¹⁶⁰ A Közbeszerzések Tanácsának Útmutatója a becsült érték számítása, a részekre bontás tilalma és a beszerzési igények mesterséges egyesítése tárgyában, KÉ 2017. évi 95. szám; 2017. június 9., 3.o.

eljárásrendben, adott esetben milyen eljárásfajtaban indítjuk a beszerzést, illetve, hogy egyáltalán szükséges – e közbeszerzési eljárást lefolytatni.

A becsült érték meghatározását a hatályos Kbt. két jogszabályi előzménye, a 2003. évi CXXIX. törvény és a 2011. évi CVIII. törvény azonos módon szabályozta, amely szerint a közbeszerzés értékén a közbeszerzés megkezdésekor annak tárgyáért általában kért vagy kínált - általános forgalmi adó nélkül számított, legmagasabb összegű teljes ellenszolgáltatást kell érteni (a továbbiakban: becsült érték).

Ezt a meghatározás a 2011 – es Kbt. – ben csak annyiban változott, hogy kiegészült azzal, hogy: a teljes ellenszolgáltatásba bele kell érteni az opcionális részt tartalmazó ajánlatkérés esetén az opcionális rész értékét.

Lényeges változást hozott a 2015 – ös Kbt. a becsült érték fogalmának meghatározásában azzal, hogy a „legmagasabb” követelményt törölte a fogalomból, és ezáltal a fent idézett, új becsült érték fogalmat határozta meg.

A 2015 – ös Kbt. indoklása kifejti, hogy a közbeszerzések egyszerűbb és gyorsabb megvalósításához járulhat hozzá a közbeszerzés egyik alapvető fogalmának, a becsült értéknek a változása. A korábbi szabályozástól eltérően becsült érték alatt a piaci árat kell érteni, és az ajánlatkérő nem köteles a becsült értéket a legmagasabb piaci árban meghatározni. Ezzel elkerülhetővé válik, hogy az ajánlatkérő indokolatlanul legyen köteles beszerzését szigorúbb eljárásrendben megvalósítani.

Lényeges eltérés tehát a korábbi törvényi szabályozásokhoz képest, hogy a törvény szerint a becsült érték alatt már nem a közbeszerzés megkezdésekor kért vagy kínált legmagasabb összegű teljes ellenszolgáltatást, hanem az adott piacon általában kért vagy kínált teljes ellenszolgáltatást kell érteni. Ennek indoka az irányelvi előírásokhoz való igazításon túlmenően, hogy a legmagasabb összegű teljes ellenszolgáltatás meghatározása sok esetben nem volt reális, és problémát okozott a fedezet előzetes rendelkezésre bocsátása tekintetében is, tekintettel arra, hogy az ajánlatkérők a fedezetet a becsült értékhez igazítják általában. További probléma volt a korábbi szabállyal kapcsolatban, hogy amennyiben az eljárás során olyan ajánlat érkezett, amely meghaladta az ajánlatkérő által előzetesen kalkulált „legmagasabb” ellenszolgáltatás összegét, akkor az lényegében minden esetben az ajánlatkérő hibás eljárását feltételezte, tekintettel arra, hogy becsült értéként nem a piacon elérhető legmagasabb ellenszolgáltatást vette figyelembe előzetesen becsült értéként.

További gyakorlati problémaként jelentkezett az is, hogy az ajánlatok értékelése során az irreális vállalások tekintetében a becsült értékhez viszonyítottan kellett vizsgálni az ajánlatokat, és az alapján a becsült értékhez képest 20 % - al alacsonyabb ajánlati árat adó ajánlattevőktől

árindoklást kérni, holott a becsült érték a legmagasabb piaci ellenszolgáltatásként volt szabályozva, így méltatlanul kötelezte a törvény sokszor a valós piaci árat adó gazdasági szereplőket indoklás adásra, irreális ár miatt.

Ezt a problémát rendezte tehát akként az új törvény, hogy egyrészt már nem a legmagasabb ár a becsült érték alapja, másrészt az irreális vállalások tekintetében a 20% - os mértéket kivette, ezzel jobban Ajánlatkérőre bízva azt, hogy mit tekint irreálisnak, és ez alapján mely ajánlati ár tekintetében kér be indoklást.

Másik lényeges változás annak deklarációja, hogy ha az ajánlatkérő szervezet több különálló működési vagy szervezeti egységből áll, a becsült értékének meghatározása során valamennyi működési egység beszerzési igényét együttesen kell figyelembe venni, kivéve, ha egy különálló működési egység saját gazdasági szervezettel és működési költségvetése felett önálló rendelkezési joggal bír. Ez utóbbi esetben a közbeszerzés becsült értékét az érintett különálló működési egység szintjén is meg lehet határozni.¹⁶¹

A törvényben újdonságként szerepel, hogy a szabályozás lehetőséget teremt arra, hogy az ajánlatkérő különálló (például területileg elkülönülő, decentralizált), önállóan gazdálkodó szervezeti egységei esetében a becsült érték külön-külön kerüljön meghatározásra. Ennek megfelelően a törvény rögzíti, hogy amennyiben az ajánlatkérő szervezet több különálló működési egységből áll, a közbeszerzés becsült értékének meghatározása során valamennyi működési egység beszerzési igényét együttesen kell figyelembe venni, kivéve, ha egy különálló működési egység saját gazdasági szervezettel, és ily módon működési költségvetése felett önálló rendelkezési joggal bír. Ez utóbbi esetben a közbeszerzés becsült értékét az érintett különálló működési egység szintjén is meg lehet határozni.¹⁶²

Ugyanakkor a visszaélések megelőzése érdekében a törvény azt is kimondja, hogy ha az ajánlatkérő az eljárást olyan szabályok szerint indította meg, amelyek nem lettek volna jogszerűen alkalmazhatóak akkor, ha az ajánlatkérő az eljárás becsült értékeként ezt a szerződéses értéket határozta volna meg, az eljárást eredménytelenné kell nyilvánítani.¹⁶³

¹⁶¹ Kbt. 16.§ (4) bekezdés

¹⁶² Általános indoklás a közbeszerzésekről szóló T/4849. számú törvényjavaslathoz

¹⁶³ Kbt. 114. § (8) bek.: Ha az értékelés alapján legkedvezőbb ajánlatot tett ajánlattevővel történő szerződéskötés esetén a szerződés értéke a becsült értéket meghaladná, és az ajánlatkérő az eljárást olyan szabályok szerint indította meg, amelyek nem lettek volna jogszerűen alkalmazhatóak, ha az ajánlatkérő az eljárás becsült értékeként ezt a szerződéses értéket határozta volna meg, az ajánlatkérő köteles az eljárást eredménytelenné nyilvánítani.

A becsült érték meghatározásának leggyakoribb módszere az indikatív ajánlatok bekérése. A Kbt. nem határozza meg pontosan, hogy hány darab, milyen tartalmú indikatív ajánlat szükséges a közbeszerzés becsült értékének meghatározásához, és dokumentálásához. A közbeszerzések ellenőrzési gyakorlata azonban következetes a tekintetben, hogy mivel a törvény többes számban említi az indikatív ajánlatok bekérését, mint a becsült értéket meghatározó módszer, így legalább két, tartalmában összehasonlítható indikatív ajánlat szükséges a becsült érték ilyen módon történő meghatározásához. Nem feltétlen egyetértve ezen elvárással, fontos megjegyezni, hogy az ajánlatkérő alapvető érdeke, hogy a becsült értéket megfelelő pontossággal határozza meg, hiszen az eljárás sikeressége, illetve sikertelensége múlhat azon, ha rosszul határozza meg a becsült értéket (Kbt. 114.§ (8) bek. szerinti eredménytelenség esete).

Ha a közbeszerzés tárgya építési beruházás, a becsült értékének meghatározásakor az ajánlatkérőnek az engedélyhez kötött építési tevékenység esetén a végleges építési engedéllyel jóváhagyott engedélyezési terv, vagy kiviteli terv vagy egyesített engedélyezési és kiviteli terv alapján, a közbeszerzés megkezdését megelőző 12 hónapnál nem régebben készült – szükség esetén a közbeszerzési eljárás megkezdésének időpontjára aktualizált – költségvetést kell irányadónak tekinteni, amely tartalmazza az építési beruházással kapcsolatban felmerülő valamennyi szükséges munkatételt.¹⁶⁴

A D.530/11/2019. számú Döntőbizottsági határozat alapjául szolgáló ügyben az ajánlatkérő építési beruházásra irányuló közbeszerzési eljárást folytatott le a Kbt. 115. §-a alapján. A közbeszerzési szerződés megkötését követően a szerződés módosítására került sor, amelyben a felek előre nem látható pótmunkákra hivatkozva megnövelték a vállalkozói díjat és a pótmunkákkal kapcsolatban a teljesítési határidőt is. A szerződésmódosítással összefüggésben a közbeszerzéshez támogatást nyújtó szervezet, mint hivatalbóli kezdeményező, jogorvoslati eljárást kezdeményezett. A hivatalbóli kezdeményező a jogorvoslati eljárásban kérte a Döntőbizottságot, hogy állapítsa meg, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt.-nek az eljárás alapos előkészítésére vonatkozó szabályait (Kbt. 28. §), továbbá azt, hogy a szerződésmódosításra jogszerűtlenül, a Kbt. 141. § (8) bekezdésének megsértésével került sor. A Döntőbizottság kimondta, hogy amennyiben az ajánlatkérő közbeszerzési eljárását a Kbt. 28. § (1) bekezdésében megkövetelt „megfelelő” alapossággal készíti elő, beszerzési igényét köteles előzetesen gondosan felmérni. Mindez a jogszabály azon előírásával összhangban, mely

¹⁶⁴ 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól, 13.§ (1) bek.

szerint az ajánlatkérőnek törekednie kell a szerződés módosítás elkerülésére, a jelen esetben azt jelenti, hogy a szerződés szakszerű és eredményes teljesítéséhez szükséges összes felmerülhető tényezőt számba veszi és ezeket a tételes költségvetés részévé kell tennie.

A Döntőbizottság álláspontja szerint továbbá annak ellenére, hogy az elektromos vezetékek a közbeszerzés előkészítésekor az ajánlatkérő által elzárva voltak, a közbeszerzés Kbt. 28. § (1) bekezdésével adekvát előkészítésekor az ajánlatkérő akkor járt volna el a „megfelelő” gondossággal, ha az elektromos vezetékek részletes vizsgálatát is elvégzi és ezek valós állapotának megfelelően tervezi meg a beruházást.

Előzetes piaci konzultáció a becsült érték meghatározása érdekében

Az uniós közbeszerzési irányelvek által újonnan bevezetett lehetőség az előzetes piaci konzultáció. Ez az ajánlatkérő szervek által a közbeszerzési eljárás megkezdését megelőzően lefolytatott párbeszéd részből az eljárás előkészítését, részben pedig a piaci szereplők előzetes, a közbeszerzési eljárás lefolytatásáról való tájékoztatását szolgálja.¹⁶⁵

A 2014/24/EU irányelv 40. cikke értelmében: „A közbeszerzési eljárás megindítása előtt az ajánlatkérő szervek piaci konzultációkat folytathatnak annak érdekében, hogy előkészítsék a közbeszerzést, valamint hogy tájékoztassák a gazdasági szereplőket a beszerzési terveikről és követelményeikről.”

Az előzetes piaci konzultáció párbeszéd, egyfajta tapasztalatcsere az ajánlatkérő és a potenciális ajánlattevők között. Így kiemelt jelentőséggel bír, hogy az ajánlatkérő az előzetes piaci konzultációval összefüggésben is minden szükséges intézkedést megtegyen a nyilvánosság, átláthatóság, a verseny tisztasága, a gazdasági szereplők esélyegyenlősége és az egyenlő bánásmód, mint alapelv érvényesülése érdekében, azaz a konzultáció nem eredményezhet a későbbi közbeszerzési eljárás vonatkozásában versenytorzulást. A fentiekre figyelemmel a piaci konzultációt követő eljárás közbeszerzési dokumentumainak minden, a konzultáción elhangzott releváns információt tartalmazniuk kell.

¹⁶⁵ Az előzetes piaci konzultáció alkalmazásáról a Miniszterelnökség által készített útmutató ad további eligazítást. Útmutató a Kbt. 28. § (4) bekezdése szerinti előzetes piaci konzultáció alkalmazásához, file:///C:/Users/Asus/Downloads/%C3%9Atmutat%C3%B3_el%C5%91zetes_piaci_konzult%C3%A1ci%C3%B3.pdf (2020. 11. 22.)

A Kbt. összhangban az irányelvi rendelkezésekkel rögzíti, hogy az ajánlatkérő köteles minden szükséges intézkedést megtenni az alapelvek - így különösen a verseny tisztasága, a gazdasági szereplők esélyegyenlősége és az egyenlő bánásmód - érvényesülése érdekében.

E tekintetben az irányelv 40. cikke akként fogalmaz, hogy: „E célból 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 versenytorzulásával, illetve nem vezet a megkülönböztetésmentesség és az átláthatóság elvének megsértéséhez.”

A Kbt. által támasztott kifejezett, az intézmény alkalmazása szempontjából fontos elvárás, hogy az ajánlatkérő köteles a közbeszerzési dokumentumokban minden, az előzetes piaci konzultáció keretében elhangzott releváns információt közreadni, illetve a konzultáció tényére az ajánlattételi határidő - ajánlattevők esélyegyenlőségét biztosító - meghatározása során is figyelemmel kell lenni.¹⁶⁶

Az egyajánlatos közbeszerzések számának csökkentése érdekében 2022. március 15-én hatályba lépett az egyajánlatos közbeszerzések számának csökkentését szolgáló intézkedésekről szóló 63/2022. (II. 28.) kormányrendelet.

A jogszabály célja a verseny szintjének javítása, és ezáltal Magyarországon az egy ajánlattevő részvételével zajló közbeszerzések arányának jelentős csökkentése. Az egyajánlatos közbeszerzések csökkentése fontos európai uniós elvárás, amelyet Magyarország az Európai Bizottság részére benyújtott Helyreállítási és Ellenállóképességi Tervben is vállalt.¹⁶⁷

Az előzetes piaci konzultáció lényege, hogy az ajánlatkérő a gazdasági szereplőkkel, illetve szakmai szervezetekkel nyilvánosan ismerteti a tervezett beszerzést és annak feltételeit, felméri a piac visszajelzéseit, a beszerzés megvalósíthatóságát, adott esetben a költségeket befolyásoló tényezőket.¹⁶⁸

Ajánlatkérő köteles előzetes piaci konzultációt alkalmazni, ha a közbeszerzési eljárást megindító felhívásban nem írja elő a Kbt. 75. § (2) bekezdés e) pontja szerinti eredménytelenségi indokot, és a közbeszerzési eljárás tárgya olyan beszerzés, amelynek

¹⁶⁶ Kbt. 28.§ (4) bek.

¹⁶⁷ A Miniszterelnökség tájékoztatója az egyajánlatos közbeszerzések számának csökkentését szolgáló intézkedésekről szóló 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet hatálybalépésével kapcsolatban, https://www.kozbeszerzes.hu/documents/2666/A_Minisztereln%C3%B6ks%C3%A9g_t%C3%A1j%C3%A9koztat%C3%B3ja_2022.pdf (2022. 03. 22.)

¹⁶⁸ 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet végső előterjesztői indokolása az egyajánlatos közbeszerzések számának csökkentését szolgáló intézkedésekről

tekintetében - az uniós értékhatárt elérő becsült értékű közbeszerzések körében - az egyajánlatos közbeszerzések közös közbeszerzési szójegyzék (a továbbiakban: CPV) főcsoport szerinti aránya a 2. § (1) bekezdésében meghatározott naptári évben a 30%-ot meghaladta, és az adott CPV főcsoportba tartozó közbeszerzések aránya az összes eredményes közbeszerzés 2%-át meghaladta.¹⁶⁹

Azon beszerzési tárgyak esetében kötelező tehát előzetes piaci konzultáció lefolytatása a közbeszerzési eljárás megindítása előtt, amelyek az egyajánlatos közbeszerzésekkel leginkább érintett beszerzési tárgyak, ahol a verseny szintje jellemzően alacsony, továbbá a Kormány irányítása vagy felügyelete alá tartozó költségvetési szervek, az állam 100%-os tulajdonában lévő gazdasági társaságok vagy ezen gazdasági társaságok 100%-os tulajdonában lévő gazdasági társaság ajánlatkérők tekintetében, amelyeknél a Korm. rendeletben foglaltak szerint jelentős mértékben fordultak elő egyajánlatos eljárások, minden beszerzési tárgy tekintetében kötelező az előzetes piaci konzultáció.¹⁷⁰

A Miniszterelnökség a kormányrendeletben foglalt kötelezettségének eleget téve 2022. március 8. napján közzétette az EKR felületén azon beszerzési tárgyak körét, amelyek vonatkozásában a fenti feltételek fennállása esetén kötelező a közbeszerzési eljárás megindítása előtt előzetes piaci konzultációt alkalmazni.

Az EKR-ben a 2021. évre vonatkozóan rendelkezésre álló adatok alapján az érintett beszerzési tárgyak köre a következő:

- 33000000-0 Orvosi felszerelések, gyógyszerek és testápolási termékek
- 34000000-7 Szállítófelszerelések és kiegészítő szállítási cikkek
- 90000000-7 Szennyvíz- és hulladéktisztítási és környezetvédelmi szolgáltatások
- 38000000-5 Laboratóriumi, optikai és precíziós felszerelések (kivéve szemüvegek)
- 50000000-5 Javítási és karbantartási szolgáltatások
- 39000000-2 Bútorok (beleértve irodai bútorok), lakberendezési cikkek, háztartási berendezések (kivéve világítás) és tisztítótermékek
- 42000000-6 Ipari gépek

A 2022. március 15. napját követően indított közbeszerzési eljárások tekintetében azt is meg kell tehát vizsgálni, hogy az adott ajánlatkérő adott közbeszerzési igényére vonatkozóan fennáll-e az előzetes piaci konzultáció lefolytatásának kötelezettsége.

¹⁶⁹ 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet az egyajánlatos közbeszerzések számának csökkentését szolgáló intézkedésekről 1.§ (1) bek.

¹⁷⁰ 63/2022. (II. 28.) Korm. r. 1.§ (2) bek.

További ajánlatkérői kötelezettséget ír elő a jogszabály, mely szerint ha egy ajánlatkérő esetében az egyajánlatos közbeszerzések aránya - az uniós értékhatárt elérő becsült értékű közbeszerzések körében - a tárgyévet megelőző naptári évben a 20%-ot meghaladta, az ajánlatkérő köteles a tárgyévre vonatkozóan intézkedési tervet készíteni az egyajánlatos közbeszerzései számának csökkentésére vonatkozóan, az adott évre irányadó közbeszerzési tervére figyelemmel. Az ajánlatkérő az intézkedési tervet a tárgyév március 31-ig a honlapján nyilvánosan közzé kell tegye.¹⁷¹

Az előzetes piaci konzultáció lehetősége egy rendkívül jó módszer arra, hogy az ajánlatkérő megfelelően fel tudja mérni a piacot, és a piaci szereplők tényleges specialitásaihoz viszonyítva tudja előkészíteni a majdani közbeszerzését.

Egy megfelelően előkészített és lefolytatott előzetes piaci konzultáció eredményeképp ajánlatkérő információt gyűjthet az érintett piaci szereplőkről, az érintett piac működéséről, jellegzetességéről, az érintett gazdasági szereplők működési formájáról, a megfelelő alkalmassági követelmények, szerződéses feltételek előírása érdekében, felmérheti az érintett szereplők közbeszerzési eljárásban való részvételi hajlandóságát. Másik előnye, hogy az érintett potenciális ajánlattevők is tájékozódhatnak az ajánlatkérői igényekről.

Nagyon fontos ugyanakkor kiemelt jelentőséget tulajdonítani az előzetes piaci konzultáció során a Kbt. alapvető rendelkezéseinek betartására, úgy mint nyilvánosság, átláthatóság, a verseny tisztasága, a gazdasági szereplők esélyegyenlősége és az egyenlő bánásmód.

Nagyon fontos arra is kiemelten figyelni, hogy az előzetes piaci konzultáció vonatkozásában csak olyan információt hozzon a gazdasági szereplők tudomására, illetőleg az előzetes piaci konzultáció olyan formában kerüljön megtartásra, hogy a későbbi közbeszerzési eljárás vonatkozásában az érintett potenciális gazdasági szereplők ne váljanak összeférhetetlenné. Nem adhat tehát semmiféle olyan többletinformációt az előzetes piaci konzultáción részt vevőknek, amit később a közbeszerzési eljárás során nem tesz közzé a közbeszerzési dokumentumokban. Ennek érdekében az előzetes piaci konzultáció minden mozzanatát megfelelően, írásban dokumentálni szükséges.

Az előzetes piaci konzultációnak első sorában, de nem kizárólagosan, az innovatív tárgyú közbeszerzések vonatkozásában lehet, illetve a későbbiekben várhatóan e területen lesz jelentősége. Mivel még továbbra sem széles körben elterjedt a gyakorlata, nehéz állást foglalni abban a kérdésben, hogy mennyiben tudja elősegíteni azon egyajánlatos közbeszerzések

¹⁷¹ Az intézkedési terv készítési és közzétételi kötelezettségéről a 63/2022. (II. 28.) Korm. r. 5.§ -a rendelkezik részletesen.

visszaszorítását, ahol valójában több potenciális ajánlattevő is lenne a piacon. Nem szabad ugyanakkor elfeledkezni arról, hogy hazánk piaci viszonylatai az uniós átlagnál szűkebbek, így el kell fogadni, hogy vannak, és feltehetően mindig is lesznek olyan beszerzési tárgyak, tárgykörök, ahol nagyon nehéz, szinte lehetetlen több ajánlattevőt felkutatni, különös tekintettel arra, hogy a hazai közbeszerzési eljárásokban a magyar nyelv kötelező használata sok esetben komoly akadályt jelent a külföldi ajánlattevők magyar közbeszerzéseken való részvételi szándékában.

Nagyon átgondoltan kell tehát eljárni ajánlatkérői oldalról, mert ha egy kötelezően lefolytandó előzetes piaci konzultációt kötelezettségét a Kbt. 75. § (2) bekezdés e) pontja szerinti eredménytelenség előírásával próbál elkerülni, úgy nagy valószínűséggel számíthat eredménytelenül záruló közbeszerzési eljárásra, amely az így eltelt idő mellett jelentősé többletköltségekkel is járhat számára.

2.3. A részekre bontás tilalma

A becsült érték meghatározásával szorosan összefügg az egybeszámítás kérdése, amelyet hatályos törvényünk részekre bontás tilalmaként határoz meg.

A történt szemléletváltás – amely az egységes megítélésben nem hozott változást – azonban már a szóhasználatban is tetten érhető, hiszen a korábbi közbeszerzési törvények alapján lefolytatott eljárások esetében a közbeszerzői szakmában az „egybeszámítás” jelent meg mint vizsgálandó tényező, azaz az ajánlatkérő mely beszerzési igényeit kell egybeszámítani a fennálló körülmények miatt. A részekre bontás tilalma ezzel pontosan ellentétes irányú megközelítést sugall, hiszen ebben az esetben arról van szó, hogy egy egységként kezelendő beszerzési igényt nem lehet több részre bontani annak érdekében, hogy az ajánlatkérő megkerülje a közbeszerzési törvény rendelkezéseit.¹⁷²

A 2003 – as Kbt. az egybeszámítást akként szabályozta, hogy azon beszerzéseket kellett egybeszámítani, amelyek beszerzésére egy költségvetési évben vagy tizenkét hónap alatt került sor, és egy ajánlattevővel lehetne szerződést kötni, továbbá rendeltetésük azonos vagy hasonló, illetőleg felhasználásuk egymással közvetlenül összefügg.

Ezt követően a 2011. évi Kbt. 1. változatában a szabály akként került megfogalmazásra, hogy az ajánlatkérőnek egybe kell számítania azon hasonló áruk beszerzésére, vagy szolgáltatások

¹⁷² Dencső Balázs – Lipták Beáta – Végh-Berta Bianka: A részekre bontás tilalma az audit tapasztalatok tükrében. Közbeszerzési Értesítő Plusz, 2020. II. évfolyam 2. szám, 52.o.

megrendelésére irányuló szerződések értékét, amelyekkel kapcsolatban a beszerzési igény egy időben merül fel, valamint ugyanazon építési beruházás megvalósítására irányuló szerződések értékét.

A 2011 – es Kbt. 2013. évi CXVI. törvénnyel módosított, 2013. július 1 – től hatályos szabályozása bevezette az “egy beszerzés” funkcionális megközelítésén alapuló szemléletét a magyar jogban, az EU Bíróság gyakorlatának megfelelően.¹⁷³

A 2013. évi CXVI. törvényhez készült indoklás szerint a módosítás új alapokra helyezi az arra vonatkozó szabályokat, hogy mely esetekben kell több szerződést egy közbeszerzés körébe tartozónak tekinteni, és ezért értéküket egybeszámítani. Az Európai Unió közbeszerzési irányelvei és a hozzájuk kapcsolódó uniós bírósági gyakorlat azt követeli meg, hogy az ajánlatkérő - értékét tekintve - ne bontson részekre olyan közbeszerzéseket, amelyek funkcionális megközelítésben egy egységes beszerzésnek minősülnek. A beszerzés egységének megítéléséhez az Európai Bíróság gyakorlatában a műszaki-gazdasági funkcionális egység az irányadó szempont (C-16/98. sz., Bizottság v. Franciaország; C-574/10. sz., Bizottság v. Németország ügyben hozott ítéletek). A C-16/98. sz. ítéletben a Bíróság kimondta: az egy építési beruházás fennállásának megítélésakor a gazdasági és műszaki funkció egysége a döntő szempont. A Bíróság rámutatott, hogy egyéb tényezők, mint az ugyanazon ajánlatkérő személye vagy, hogy a különböző szerződésekben foglaltakat ugyanazon vállalkozás is tudná teljesíteni, a körülményektől függően utalhatnak egy építési beruházás fennállására, a döntő szempont azonban az építési munkák eredményének funkcionális egysége. Több európai ország gyakorlatában ennek alapján az az értelmezés vált elfogadottá, amely szerint egy több szakaszra tagolódó projekt elemei akkor értékelhetőek külön építési beruházásként, amennyiben teljes értékű és önálló műszaki-gazdasági funkció betöltésére önmagukban alkalmasak.

Áru és szolgáltatás megrendelések esetében a közbeszerzés műszaki és gazdasági funkcionális egysége elsősorban abban érhető tetten, hogy a szolgáltatások vagy áruk egyetlen cél megvalósítását szolgálják és emellett tartalmilag is hasonlóak vagy funkciójuk betöltésére együttesen alkalmasak.

Áruk tekintetében hasonló áru alatt olyan termékeket kell érteni, amelyek azonos vagy hasonló felhasználásra szolgálnak, például különféle élelmiszerek vagy különböző irodabútorok.

¹⁷³ 2011. Kbt. 18. § (1) Tilos e törvény, vagy e törvény Második Része alkalmazásának megkerülése céljából a közbeszerzést részekre bontani.

(2) Amennyiben egy építési beruházás vagy szolgáltatás-megrendelés, vagy hasonló áruk beszerzésére irányuló közbeszerzés részekre bontva, több szerződés útján valósul meg, a becsült érték meghatározásához az összes rész értékét kell figyelembe venni.

Tipikusan egy az adott területen működő gazdasági szereplő tartana ilyen termékeket árukészletében. A C-574/10. sz. ügyben hozott ítéletében az Európai Bíróság a szolgáltatások tartalmi hasonlósága körében elegendőnek tartotta, hogy általánosságban a szolgáltatások természete (a megvalósítandó munkák tervezése és annak ellenőrzése) azonos volt.

Az egyetlen közbeszerzés jellemzője a fenti tényezők mellett az időbeli összefüggés is, amely nem feltétlenül jelent teljes egyidejűséget vagy folyamatosságot, de ha az egyes szerződések megkötése között valamilyen oknál fogva hosszabb idő telik el, az megbonthatja a beszerzések egységét.

A beszerzések egy egységként történő értékelését az uniós gyakorlat értelmében egyéb tényezők is alátámaszthatják az adott esetben pl. az egységes tervezés és döntés.¹⁷⁴

Az Európai Bíróság által alkalmazott fő szempontot, a gazdasági és műszaki funkció egységét jeleníti meg a Kbt. 16. § (1) bekezdésének új második mondata. Szolgáltatások és áruk tekintetében a Kbt. módosításának szövege [18. § (2) bekezdés] az irányelvekhez igazodik, és nem részletezi a figyelembe veendő szempontokat, a funkcionális egység megítéléséhez az indokolásban kifejtettek a jogalkotó álláspontja szerint az Európai Bíróság gyakorlatából adódóan irányadónak tekinthetők.

A 2015 – ös Kbt. a részekre bontás tilalmára vonatkozó szabályokat az építési beruházások becsült értékének meghatározására vonatkozó szabályokhoz hasonlóan szabályozza újra. A törvény e tekintetben is követi a régi szabályozás logikáját, azonban a könnyebb kezelhetőség érdekében pontosította a törvény szövegét. Ennek megfelelően a törvény akként rendelkezik, hogy amennyiben egy építési beruházás vagy ugyanazon közvetlen cél megvalósítására irányuló szolgáltatás megrendelés, illetve azonos vagy hasonló felhasználásra szánt áruk beszerzése részekre bontva, több szerződés útján valósul meg, a közbeszerzés becsült értékének meghatározásához az összes rész értékét figyelembe kell venni. Az árubeszerzések esetében a korábban sokszor kifogásolt „hasonló áruk” kifejezést is pontosította a törvény szövege. A törvény szerint az „azonos” áruk beszerzésének értékét összevontan kell kezelni, a „hasonló” kifejezést pedig a „hasonló felhasználásra szánt áruk” kifejezés váltja fel, ami segíti a jogalkalmazást annak megítélésében, hogy mit kell hasonló árunak tekinteni e szabály alkalmazása szempontjából.

¹⁷⁴ Az Európai Unió Bizottságának audit tapasztalatairól részletesen lásd még: Dencső Balázs: A részekre bontás tilalma megítélésének szempontjai az Európai Bizottság auditjaiban, Közbeszerzési Szemle 2017. VII. évfolyam 8. szám, 53-56.o.

A jogalkalmazás elősegítése érdekében rögzíti, hogy szolgáltatás megrendelések esetében - hasonlóan az építési beruházásokra vonatkozó szabályokhoz - a beszerzések műszaki és gazdasági funkcionális egységét is figyelembe kell venni a becsült érték meghatározásakor.

Szolgáltatás megrendelések esetében a vizsgálat elsődleges szempontja az, hogy az egyes beszerzések ugyanazon közvetlen cél megvalósítására irányuljanak. A Kbt. 19. § (3) bekezdésének utolsó mondata alapján szolgáltatás megrendelése esetében az ugyanazon közvetlen célra irányultság vizsgálatakor az egyes szolgáltatások műszaki és gazdasági funkcionális egységét kell alapul venni.

A műszaki és gazdasági funkció egysége az adott beszerzés tárgyával és feltételeivel összefüggésben vizsgálható minden esetben. Nincs általános szabály, mindig a konkrét beszerzés a döntő.

Építési beruházások esetében is a műszaki-gazdasági funkcionális egység vizsgálata az irányadó. Az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 13. § (2) bekezdése ugyanazon építési beruházásnak minősíti az egy építési engedélyben több megvalósulási szakaszra bontott építési beruházást.

A különböző helyszíneken lezajló beruházások tekintetében segítségül szolgálhat a kiegészítő szempontok vizsgálata, mint például az egységes tervezés és döntés, ugyanazon ajánlatkérő személye, azonos jogalap és azonos feltételek a szerződések megkötésekor, időbeli összefüggés, a beruházás céljának, időtartamának vizsgálata mellett az eredményének jellemzői vizsgálata.

Az azonos áruk megítélése nem igényel különösebb magyarázatot. Áruk tekintetében hasonló felhasználásra szolgálhatnak például különféle élelmiszerek vagy különböző irodabútorok. Tipikusan egy az adott területen működő gazdasági szereplő tartana ilyen termékeket árukészletében.¹⁷⁵

A Közbeszerzések Tanácsának útmutatója a fentiekkel kapcsolatban összegezve megállapítja, hogy az egy (köz)beszerzés határait nehezebb általános fogalmakkal körülírni, mint az adott helyzetben az ésszerűséget figyelembe véve felismerni. Kétségtelen, hogy az ajánlatkérőnek a törvényi szabályok egyedi esetre alkalmazása során a körülményeket mérlegelve kell döntést hoznia az egy közbeszerzés fennállásáról. Ennek során különösen a Kbt. alapelveire hívja fel a

¹⁷⁵ A részekre bontás tilalmának alkalmazásáról részletesen: A Közbeszerzések Tanácsának útmutatója a becsült érték számítása, a részekre bontás tilalma és a beszerzési igények mesterséges egyesítése tárgyában, KÉ 2017. évi 95. szám; 2017. június 9.

jogalkalmazók figyelmét. A közbeszerzés lényege, hogy a közszféra megrendelése során biztosítsa a versenyt.¹⁷⁶

A D.390/8/2018. számú határozatában a Döntőbizottság kimondta, hogy a beszerző jogszerűtlenül bontotta mesterségesen részekre a napelem fogadására ferde tetőszerkezet és a hanggátlófal merevítése építése, a napelemek telepítése inverterrel, kábelezéssel bekötve és tesztelve, és a független árammérési rendszer teljes körű kialakítására tárgyú szerződéseket. Határozatában rögzíti, hogy: „a részekre bontás tilalma az európai uniós joggyakorlatra tekintettel jelent meg a nemzeti szabályozásban. Míg a régi Kbt. szabályozási rendszere a közbeszerzés becsült értékének meghatározása során azt rögzítette, hogy az ajánlatkérő szervezeteknek milyen esetekben kell a hasonló beszerzéseik értékét egymással egybeszámítaniuk, addig a jelenleg hatályos Kbt. részekre bontás tilalmát tartalmazó szabályai projektszemlélet alapján közelítik meg a kérdést. A módosítást a 2013. évi CXVI. törvény vezette be. A 2013. július 1. óta hatályos szabályozás szerint (az uniós bírósági joggyakorlattal összhangban) az ajánlatkérő szervezeteknek nem a hasonló jellegű beszerzéseket kell egymással egybe számítani, hanem tilos részekre bontani olyan beszerzéseket, melyek egységes beszerzésnek minősülnek. Az európai uniós joggyakorlat funkcionálisan közelíti meg, hogy mit kell egy közbeszerzés alatt érteni. A Bíróság a C-16/98. sz. ítéletében kimondta: az egy építési beruházás fennállásának megítélésénél a gazdasági és műszaki funkció egysége a döntő szempont. A Bíróság rámutatott, azt kell vizsgálni, hogy a külön szerződésekben foglalt építési munkák együtt egy funkciót töltenek-e be, mind műszaki, mind gazdasági értelemben, azokat egy közös cél megvalósítása kapcsolja-e össze. Ennek megállapításához elsődlegesen azt szükséges vizsgálni, hogy a közös cél szempontjából fennáll-e műszaki, illetve gazdasági funkcionális egység a beszerzések között. Amennyiben azonban a műszaki-gazdasági funkció egysége, mint fő szempont tekintetében nem tehető egyértelmű megállapítás, úgy segítségül hívhatóak további kiegészítő szempontok is, melyek az egységes közbeszerzés fennállását támasztják alá. Ezek a további szempontok: a beszerzéssel kapcsolatos egységes tervezés és döntés, ugyanazon ajánlatkérő személye, az időbeli összefüggés, az építési beruházások azonos jogalapja.”

A D.21/13/2019. számú határozatában a Döntőbizottság: „a szerződések műszaki tartalmának vizsgálata alapján megállapította, hogy műszakilag a szerződések tárgya funkcionális egységet képez, a szerződések alapján elvégzendő építőipari kivitelezési munkák ugyanazon strand-uszoda komplexum hidraulikai rendszerének korszerűsítését célozták a gazdaságosabb

¹⁷⁶ U.o.

működtetés érdekében. A vizsgált beszerzés műszaki leírása szerint a sportuszoda nagymedencéjének vizét és technológiai öblítővizét eredetileg a szennyvízcsatornába vezették, az építési beruházással ennek kiváltását valósították meg úgy, hogy a medence vízleengedő és technológiai öblítővíz leengedő szerelvényeit a csapadékvíz csatornába kötötték. A közbeszerzési szerződés alapján végzett építési beruházás a strand területén fűrt vízkút vizének egyes medencékhez való elvezetését biztosító csőhálózat kialakítását célozta, kiváltva ezzel az addig a városi vízhálózatról vételezett töltő- és technológiai pótvíz igényt. Az új vízelosztó hálózat a sportuszoda nagymedencéjét is érintette. Fentiekből megállapítható, hogy mindkét beruházás azonosan az egységes strand-uszoda komplexum gazdaságosabb üzemeltetésének igényét elégítette ki. A Döntőbizottság az alábbiakban kifejtettek szerint nem fogadta el a beszerző azon érvelését, hogy a vizsgált beszerzés megindításának időpontjában a közbeszerzési eljárás útján megvalósított beszerzési igénye még nem állt fenn, így annak értékével még nem számolhatott.”

Ezen ügy a Fővárosi Törvényszéken folytatódott, amely a 103.K.700.180/2019/11. számú ítéletében a felperes keresetét elutasította. A Kfv.II.37.434/2017/12. számú ítéletében foglaltakkal összhangban rámutatott, hogy a közbeszerzési jogsértésért való felelősség objektív, az alperesnek nem kell vizsgálnia, hogy a felperes milyen okból, vagy milyen vélekedés alapján nem tartotta be a közbeszerzési szabályokat. Azt, hogy a Kbt. 17. § (5) bekezdése alapján a beszerzés és a közbeszerzés az irányadó jogszabályi rendelkezések szerinti nemzeti közbeszerzési értéket meghaladta, a felperes nem vitatta. Az alperes a fentiek szerint helytállóan állapította meg, hogy a felperes jogsértően járt el akkor, amikor a részekre bontás tilalmát megsértve, a beszerzést közbeszerzési eljárás mellőzésével bonyolította le, mindennek törvényi következménye volt a bírság, továbbá a szerződés semmisségének megállapítása és további bírság kiszabása. Ez utóbbi rendelkezéseket a felperes külön keresetében nem támadta, így a jogkövetkezmények vizsgálatába a bíróság nem bocsátkozott.

A D.17/16/2019. számú határozatában a Döntőbizottság az alábbiakat állapította meg: „A Döntőbizottság rögzíti, hogy a Kbt. 16. §-a rendelkezik a közbeszerzés becsült értékének meghatározási szabályai felől. Lényeges, hogy az eljárás becsült értéknek meghatározása kiemelkedő jelentőséggel bír, ugyanis az ajánlatkérői szervezet ennek ismeretében hozhat megalapozott döntést arról, hogy a beszerzése megvalósítására közbeszerzési eljárást kell-e lefolytatnia, és amennyiben igen, úgy a Kbt. mely része szerint kell eljárnia. A becsült érték megállapításának következményei minden esetben az ajánlatkérőt terhelik, ezen ajánlatkérői felelősség alól semmilyen körülmények között sem mentesülhet.”

„A Döntőbizottság a fenti beszerzések vizsgálata során azt állapította meg, hogy a szerződések tárgya műszakilag funkcionális egységet képeznek, a szerződések alapján elvégzendő építőipari kivitelezési munkák ugyanazon épület energetikai korszerűsítését célozták. A vizsgált szerződések műszaki-gazdasági funkcionális egységét bizonyítják a szerződések keretében kivitelezendő építési munkákat meghatározó műszaki leírások tartalma. A kezdeményező hivatkozásának megfelelően a műszaki-gazdasági funkcionális egységet támasztja alá is, hogy a beszerző előtt a két beszerzés megkezdését megelőzően ismert volt a Belgyógyászati C épület energetikai korszerűsítése. Ennek megítélése kapcsán a Döntőbizottság nem hagyhatta figyelmen kívül azt a tényt, miszerint a beszerző beszerzési igénye bizonyítottan már a 2015. évben felmerült, és ennek keretében közbeszerzési eljárást folytatott le homlokzati korszerűsítés tekintetében, mely érintette a Belgyógyászati C épület nyílászáróinak cseréjét, valamint a homlokzat és a födém hőszigetelését. Megvizsgálva a korábbi közbeszerzési eljárás dokumentumait, a jelen jogorvoslati eljárással érintett beszerzés, valamint a homlokzatszigetelés tárgyában lefolytatott közbeszerzési eljárás dokumentumait, megállapítható volt, hogy a korábbi és a később lefolytatott eljárások keretében megvalósítandó feladatok lényegében teljes egyezőséget mutatnak. Az is megállapítható volt, hogy a vizsgált beszerzések megvalósítása azt az egységes célt szolgálták, hogy a Belgyógyászati C épület energetikai korszerűsítése megvalósulhasson.”

„A Döntőbizottság egyetértett a hivatalbóli kezdeményezővel abban, hogy a források különbözősége önmagában még nem bontja meg a beszerzések funkcionális egységét. A Döntőbizottság emellett rögzíti, hogy a rendelkezésre álló dokumentumokból megállapítható volt, hogy a beszerző a két támogatás elnyerése érdekében egységesen 2017. decemberében gondoskodott, illetve mind a két támogatás elnyeréséről még ebben a hónapban tudomást szerezhetett – függetlenül attól, hogy a vis maior támogatási szerződés aláírt példányát a beszerző mikor vette kézhez és a támogatás kiutalására mikor került sor – valamint, hogy a két beruházás előkészítési folyamata is nagyobb részt egybeesett. Mindezen szempontokat figyelembe véve megállapítható volt, hogy míg előbbieket a források egyidejű rendelkezésre állást, addig az utóbbiak azt igazolták, hogy a vizsgált két vállalkozási szerződés csak a megkötésük időpontjában különült el egymástól és az érintett munkálatok műszaki funkcionális egység alátámasztásként volt értékelhető az, hogy a kivitelezések megvalósítása időben egymást követte.”

A D.187/11/2018. számú határozatában a Döntőbizottság az alábbiakat állapította meg: „az egyes telephelyekre vonatkozó beszerzések (becsült) értékének megállapítása során nem az egyes szerződések értékét kellett figyelembe venni, hanem a Kbt. 17. § (2) vagy (3) bekezdés

szerinti számítási mód szerinti értéket. Az egyes telephelyekre vonatkozóan kötött nagyszámú szerződés pusztán egy jogtechnikai megoldás, melynek az egyes szerződéses értékek egybeszámításának közbeszerzési jogi kötelezettség tekintetében nincs semmi relevanciája. Az egyes telephelyekre vonatkozó egyes szerződések tárgya azonos, az, hogy az időbeli hatályát az egyes szerződéseknek miként állapítják meg a felek az a közbeszerzés értékének számítására vonatkozóan nincs jelentősége, hisz a jelen esetben az egy évre vonatkozó beszerzés értékét, vagy a határozott idő szerinti értéket kell figyelembe venni. A szerződések időbeli hatálya tekintetében fentiek szerint hangsúlyozandó, hogy azt nem az egyes szerződések vonatkozásában, hanem a beszerzési igény kielégítésének folyamatossága tekintetében értékelte a Döntőbizottság, így a szerződések értékét egybe kellett számítani. Hangsúlyos e körben továbbá a Kbt. 19. § (1) bekezdése alapján, hogy bármely meghatározási mód esetén a becsült érték meghaladja a közbeszerzési értékhatárt úgy közbeszerzési eljárás lefolytatásának kötelezettsége fennállt. Ennek megfelelően nyilvánvalóan alaptalan azon 1. rendű beszerzői védekezés, mely az egyes szerződések értékének külön-külön meghatározásából indulva kívánta a jogsértés hiányát igazolni.”

„A Kbt. ugyanazon közvetlen cél megvalósítására irányuló szolgáltatás megrendelések esetén írja elő az egybeszámítási kötelezettséget. A cél vizsgálata tehát elsődleges, mely tekintetében elsődlegesen a szerződések tárgyát kellett megvizsgálni. E körben megállapítható, hogy a telephelyenkénti szerződések tárgyai egységesen azt a célt szolgálták, hogy az 1. rendű beszerzői kérelmezett vagyonkezelésében, használatában lévő ingatlanjainak élőerős őrzésvédelmét megvalósítsa. Az ingatlanok rendeltetése a Döntőbizottság álláspontja szerint nem rendelkezik relevanciával, hisz mindkét ingatlan a vizsgált szerződéses időszakban az 1. rendű kérelmezett vagyonkezelésében volt. A beszerzés tárgya szerinti szolgáltatás beszerzési igénye és az ingatlan funkciója között egyébként sincs összefüggés, hisz az ingatlanokban végzett tevékenység a beszerzések műszaki tartalmára, s nem a beszerzés szükségességére lehet kihatással jelen tényállásbeli helyzetben. Ennek megfelelően megállapítható, hogy a telephelyenkénti beszerzések közvetlen célja azonos volt.”

A D.187/5/2019. számú határozatában a Döntőbizottság a következőket rögzítette: „Az Európai Unió Bírósága szerint a funkcionális és gazdasági folytonosságot mutató munka egységesnek tekintendő, és azt vizsgálta, hogy a munka különböző részei ugyanazt a gazdasági és műszaki és funkciót töltik-e be. Szolgáltatás megrendelések esetében a vizsgálat elsődleges szempontja az, hogy az egyes beszerzések ugyanazon közvetlen cél megvalósítására irányuljanak. A Kbt. 19. § (3) bekezdésének utolsó mondata alapján szolgáltatás megrendelése esetében az ugyanazon közvetlen célra irányultság vizsgálatakor az egyes szolgáltatások műszaki és

gazdasági funkcionális egységét kell alapul venni, a beszerzéseket elsősorban a közvetlen közös cél, kapcsolja össze. Ennek keretein belül fontos szerephez juthat adott esetben a beszerzés egységének megítélésekor a szolgáltatások tartalmi hasonlósága, valamint az időbeli összefüggés. Rámutat a Döntőbizottság, hogy a beszerző által megkötött mind a 23 szerződést ugyan arra az időtartamra, ugyanazon cél teljesülésére, megvalósulására, egymással összehangolt feladat elvégzésre kötötte meg, ugyanazon uniós támogatási projekt megvalósulása érdekében, ugyanazon projektből finanszírozva. Az uniós pályázati felhívás anyagai és a támogatási szerződés tartalma alapján a beszerző un. praxis közösséget hozott létre, amelyre figyelemmel a Döntőbizottság megállapította a támadott szerződések a Kbt. 19. § (3) bekezdése szerinti műszaki és gazdasági funkcionális egységét, az adott beszerzések becsült értékét a beszerzőnek együttesen kellett volna figyelembe vennie.”

A D.569/15/2017. számú határozatában a Döntőbizottság megállapította, hogy: „az egybeszámítási kötelezettség fennállásának vizsgálata során abból az uniós és hazai joggyakorlatból indult ki, hogy azonos beszerzési tárgyak esetében szükséges a beszerzések értékének egybeszámítása. ...

A Döntőbizottság álláspontja szerint – az uniós és hazai joggyakorlatot követve – a különböző beszerzési tárgyak értéke megbontható, ezért a szolgáltatás megrendelés értékét nem kell egybeszámítani az építési beruházás értékével.”

2.4. Szabályzat készítése

A közbeszerzési eljárások gondos előkészítéséhez hozzá tartozik, hogy az ajánlatkérő köteles az eljárás előkészítését megelőzően, tehát legelső lépésként, közbeszerzési szabályzatot alkotni. A törvény ezt akként rögzíti, hogy az ajánlatkérő köteles meghatározni a közbeszerzési eljárásai előkészítésének, lefolytatásának, belső ellenőrzésének felelősségi rendjét, a nevében eljáró, illetve az eljárásba bevont személyek, valamint szervezetek felelősségi körét és a közbeszerzési eljárásai dokumentálási rendjét, összhangban a vonatkozó jogszabályokkal. Ennek körében különösen meg kell határozni az eljárás során hozott döntésekért felelős személyt, személyeket, vagy testületeket.¹⁷⁷

Nem részletezi tovább a törvény szabályzattal kapcsolatos tartalmi elvárásokat, csak annyiban, hogy a hazánkban 2018. április óta alkalmazott Elektronikus Közbeszerzési Rendszer (EKR)

¹⁷⁷ Kbt. 27.§ (1) bek.

használatához kapcsolódó jogosultsági köröket is rögzíteni kell az eljárás előkészítésének megkezdése előtt.

A közbeszerzési szabályoktól idegen módon rendkívül nagy szabadságot hagy a törvény az ajánlatkérő számára a szabályzat tartalmát tekintve, sőt, még azt is megengedi, hogy az általános jellegű szabályzat helyett, vagy mellett eseti jellegű közbeszerzési szabályzatot alkosson.¹⁷⁸

A szabályzat elkészítésének kötelezettsége valamennyi ajánlatkérő számára előírás, függetlenül attól, hogy általánosságában tartozik a közbeszerzés alanyaként a törvény alanyi hatálya alá, vagy eseti jelleggel, valamely olyan körülmény miatt, amely csak bizonyos ideig áll fenn, például támogatásból megvalósuló bizonyos beszerzések miatt, vagy önkéntes közbeszerzés lefolytatása okán.¹⁷⁹

2.5. Szakértelem

A „négy igen” után következik a „négy szakértelem”, amely, mint fogalom szintén áthatja a közbeszerzések előkészítésének folyamatát, és a teljes közbeszerzési eljárást a továbbiakban.

A közbeszerzési eljárás előkészítése, a felhívás és a közbeszerzési dokumentumok elkészítése, valamint az ajánlatok értékelése során és az eljárás más szakaszában az ajánlatkérő nevében eljáró, illetve az eljárásba bevont személyeknek és szervezeteknek együttesen rendelkezniük kell a közbeszerzés tárgya szerinti szakmai, közbeszerzési, jogi és pénzügyi szakértelemmel.¹⁸⁰

A közbeszerzési szakértelem bizonyos feltételek fennállása esetén specializálódik, amikor rögzíti a törvény, hogy az ajánlatkérő köteles felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadót¹⁸¹ bevonni

¹⁷⁸ Kbt. 27.§ (2) bek.

¹⁷⁹ Nem közvetlen témája az értekezésnek, azonban a jelentősége miatt mégis említést érdemel, hogy a Kbt. 5.§ - ban meghatározott ajánlatkérői kört a 2019. decemberben hatályba lépett Kbt. módosítás jelentősen átalakította azzal, hogy a támogatás miatt közbeszerzésre kötelezettek körét általános jelleggel törölte a törvény alanyi hatálya alá tartozásból, és a támogatott ajánlatkérők közbeszerzési kötelezettsége csak szűk körben, támogatási intenzitástól és a beszerzési tárgytól függően maradt meg. Erről részletesen lásd a Kbt. 5.§ (2) bek., illetve a 2019. évi CXX. törvény 18.§ (1) bek. 2. pontját.

¹⁸⁰ Kbt. 27.§ (3) bek.

¹⁸¹ A felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadói tevékenységről, illetve a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadóvá válás részletes szakmai követelményeiről lásd a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadói tevékenységről szóló 257/2018. (XII. 18.) Korm. rendeletet

- a) árubeszerzés és szolgáltatás megrendelése esetén az uniós értékhatárt elérő értékű közbeszerzési eljárásba,
- b) építési beruházás esetén a hétszázmillió forintot elérő értékű közbeszerzési eljárásba, vagy
- c) a részben vagy egészben európai uniós forrásból megvalósuló közbeszerzési eljárásba, kivéve a keretmegállapodás alapján történő, az a)-b) pontban meghatározott értéket el nem érő beszerzés megvalósításába,
- d) keretmegállapodás alapján történő, az a)-b) pontban meghatározott értékű beszerzés megvalósításába.¹⁸²

A négy szakértelemmel rendelkező személy, akik között az átfedés megengedett, nem kell tehát, hogy négy fő legyen, aki biztosítja a fent nevesített szakértelmet. Érdekes módon a Kbt. itt is a megszokottnál lazább, amikor nem határozza meg, hogy az előírt szakértelmet hogyan kell igazolni, sem azt, hogy milyen végzettség megléte igazolja az elvárt szakértelm meglétét, sem azt, hogy milyen gyakorlattal kell rendelkeznie annak, aki az előírt szakértelmet megtestesíti. Természetesen a közbeszerzés tárgya szerinti szakértő esetében nem is lehetne ezt definiálni, megteszi azonban ezt mégis, de csak az építési beruházások tekintetében, a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendeletben akkor, amikor előírja, hogy építési beruházás esetében a beszerzés tárgya szerinti szakértelemnek az építési beruházásban az adott szakterületen szerzett szakirányú felsőfokú végzettség fogadható el.¹⁸³

Ebből a négy szakértelemből lesz később, az eljárás során beérkezett ajánlatok bírálati szakaszában a bíráló bizottság, amely legalább a négy szakértelmet lefedő, legalább három tagú testület, amely szakvéleményt és döntési javaslatot készít az ajánlatkérő számára az eljárást lezáró döntés meghozatalához.¹⁸⁴ Bár a Kbt. csak az ajánlatok végső, hiánypótlás, felvilágosítás, illetve indoklást követő szakaszára írja elő kötelező jelleggel a bíráló bizottság felállítását, a gyakorlatban ajánlatkérőnként változó, hogy mikortól veszi igénybe ezen szakértői testület munkáját. Ez is egy olyan felelősségi kör, amelyet a 27.§ szerinti szabályzatban kell előre meghatározni, sok esetben találkozhatunk olyan ajánlatkérői megoldással, amely már az előkészítés pillanatától ugyanazzal az összetételű bíráló bizottsággal dolgozik, de nem zárja ki semmilyen szabály azt sem, hogy ez akár kettő, vagy többféle összetételű, állandó vagy eseti jellegű csoport legyen.

¹⁸² Kbt. 27.§ (3) bek.

¹⁸³ 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 4.§

¹⁸⁴ Kbt. 27.§ (4) bek.

Rendkívül nagy a jelentősége, és ezáltal a feladatának a súlya is a közbeszerzés tárgya szerinti szakértelemmel rendelkező személynek, mert bármi is a közbeszerzés tárgya, ő lesz az, aki meg kell tudnia mondani, hogy mit szeretne az ajánlatkérő pontosan beszerezni, és legnagyobb részben az ő munkáján múlik az, hogy a beszerzés tárgyának meghatározása megfeleljen az alapelvek ismertetésénél kifejtett esélyegyenlőséget biztosító, korlátozástól mentes, tiszta versenynek. Természetesen annak szigorú szem előtt tartásával, hogy az ajánlatkérő beszerzési igényének megvalósításakor a legfőbb cél az, hogy a túlszabályozott közbeszerzés eredményeként végső soron azt kerüljön beszerzésre, amit az ajánlatkérő valóban szeretne, azonban nem minden korlátozástól mentesen, egy időigényes, sokszor a szükségesnél jobban túlbonyolított folyamat eredményeképp.

Kérdésként merülhet fel, és a Patay Géza által szerkesztett kommentár hivatkozik is egy ilyen tárgyú jogesetre, mégpedig, hogy köti – e a döntéshozót a bírálóbizottság álláspontja. A jogorvoslatot eldöntő szerv határozatában úgy foglalt állást, hogy az ajánlatkérő döntésre jogosult testülete¹⁸⁵ nem kötött a bírálóbizottság javaslatához, a közbeszerzési eljárásban keletkezett iratok alapján önálló mérlegelési jogkörben kell az eljárás lezárására vonatkozó döntést meghoznia (D.222/12/2008.)¹⁸⁶

A Kbt. 27.§ (3) bekezdésben felsorolt esetekben, amelyek során kötelező igénybe venni felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadót, a gyakorlatban azzal a kérdéssel szembesülhetünk, hogy nem egyértelmű a szabályozás a tekintetben, hogy a keretmegállapodásos eljárás második részében mely esetben kötelező faksz-ot bevonni.

Bár a Miniszterelnökség e körben kiadott közleménye¹⁸⁷ épp ezzel a kérdéssel foglalkozik, mégsem teszi egyértelművé a Kbt. vonatkozó rendelkezését.

A közlemény rögzíti, hogy keretmegállapodás esetén az eljárás két része együtt alkotja a konkrét közbeszerzési eljárást. A keretmegállapodás önmagában még nem valósít meg beszerzést, ahhoz szükséges a második részben egy konkrét szerződés létrejötte is. A Kbt. 37.

¹⁸⁵ Nem szorosan a közbeszerzési eljárások előkészítéséhez tartozik, a szabályzat készítése körében azonban említést érdemel, hogy a Kbt. azt sem szabályozza, hogy az ajánlatkérő nevében ki jár el. Ennek megfelelően az ajánlatkérő nevében eljárhat egy személy, vagy testület is, amelyet a közbeszerzési szabályzatban előre kell meghatározni. A bírálóbizottság munkájával kapcsolatban annyi megszorítást tesz a 27.§ (5) bek., hogy az ajánlatkérő nevében az eljárást lezáró döntést meghozó személy nem lehet a bírálóbizottság tagja.

¹⁸⁶ PATAY, i.m. 145.o.

¹⁸⁷ <https://www.palyazat.gov.hu/a-miniszterelnoksg-kzlemnye-faksz-keretmegllapodsos-eljrsba-val-bevonsrl>
(2020. 11. 22.)

§ (4) bekezdése alapján a keretmegállapodás, mint közbeszerzési eljárás lezárulta is második rész végéhez kötődik.

A közpénzek felelős és hatékony felhasználásához elengedhetetlen, hogy a közbeszerzési eljárások során megfelelő szakértelemmel rendelkező, és munkájukért felelősséget vállaló szakemberek járjanak el, ennek érdekében 2015. november 1. óta – eljárástípusok szerinti különbségtétel nélkül – kötelező felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó bevonása a közbeszerzési eljárásba értékhatártól függetlenül,

ha az részben vagy egészben európai uniós forrásból valósul meg;

árubeszerzés és szolgáltatás megrendelése esetén az uniós értékhatárt meghaladó eljárásba, függetlenül attól, hogy az hazai vagy uniós forrásból valósul meg;

építési beruházás esetén az ötszázmillió¹⁸⁸ forintot meghaladó értékű közbeszerzési eljárásba, függetlenül attól, hogy az hazai vagy uniós forrásból valósul meg.

Fentiek alapján - a szabályozás logikája és a jogalkotói szándék szerint - a keretmegállapodás, mint sajátos beszerzési módszer közbeszerzési eljárásnak minősül, amelynek lefolytatása során a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó igénybevétele – amennyiben a Kbt. 27. § (3) bekezdése szerinti feltételek fennállnak – nem csak lehetőség, hanem kötelezettség az ajánlatkérő részére a keretmegállapodás mindkét részében.

A Kbt. 27.§ (3) bekezdése azonban azt mondja, hogy keretmegállapodás alapján történő, az a)-b) pontban meghatározott értékű beszerzés megvalósításába¹⁸⁹, azt azonban nem mondja meg, hogy ezt a becsült értéket a keretmegállapodás első, vagy második szakaszára, vagy a két szakasz együttes értékére nézve kell figyelembe venni. Véleményem szerint akkor jár el helyesen az ajánlatkérő, ha a keretmegállapodás első szakaszának értéke (azaz a teljes érték) alapján ítéli meg a faksz igénybevételei kötelezettséget az eljárás második szakaszában.¹⁹⁰

2.6. Összeférhetlenség vizsgálata

Az összeférhetlenség szabályai az alapelvek ismertetésénél kifejtésre kerültek, így ehelyütt az összeférhetlen helyzetek kialakulásával, és kezelésével kapcsolatos két elvi jelentőségű Döntőbizottsági határozatot szeretnék kiemelni.

¹⁸⁸ A Közlemény megjelenése óta a Kbt. módosult, jelenleg hatályos szabály szerint hétszázmillió forint a határ.

¹⁸⁹ Kbt. 27.§ (3) bek. d) pont

¹⁹⁰ Kbt. 18.§ (1) bek.: A keretmegállapodás becsült értéke a keretmegállapodás alapján annak időtartama alatt kötendő szerződések becsült legmagasabb összértéke.

A D.491/16/2011. számú határozat értelmében: a Döntőbizottság álláspontja szerint önmagában a beszerzés részletes tárgyának előzetes ismerete nem feltétlenül eredményez előnyös versenyhelyzetet a többi ajánlattevővel szemben. Magának a beszerzés tárgyának a jellege, annak műszaki tartalma függvényében ítéltető meg, hogy adott esetben az előzetes információ ténylegesen előnyt jelent-e az érintett ajánlattevő számára. Jelen esetben egyszerű árubeszerzés képezi a közbeszerzés tárgyát, a szerződés teljesítése megvalósul a megadott eszközök beszerzésével és ajánlatkérő részére történő leszállításával. A beszerzés tárgyának meghatározását nem előzte meg olyan komplex tervezési, fejlesztési, elemzési tevékenység, amelynek elvégzése az ajánlattétel során nyilvánvalóan előnyösebb pozíciót biztosít az előkészítési tevékenységet végző számára. A Döntőbizottság álláspontja szerint meg kell különböztetni jelen beszerzés tárgyát azoktól a közbeszerzésektől, amelyek esetében a műszaki tartalmat megelőző tevékenységek során az ezeket elvégző szervezet, személy a beszerzés tárgya szempontjából olyan előzetes műszaki információkra tehet szert, amelyek az ajánlat elkészítésekor nyilvánvalóan előnyösebb helyzetet biztosítanak számára.

A D.10/10/2020. számú határozatban a Döntőbizottság arra az álláspontra helyezkedett, hogy a Kbt. 115. § szerinti eljárásban felkért 5 gazdasági szereplő közül kettő közötti tulajdonosi átfedés még önmagában nem jelent összeférhetlenségi helyzetet, nem jelenti azt, hogy a két társaság nem független egymástól. Ajánlatkérő a Döntőbizottság álláspontja szerint minden intézkedést megtesz az összeférhetlenségi helyzetek elkerülés végett, ha nyilatkozatmintát készít ezzel kapcsolatban, illetőleg feltárja a tulajdonosi minőség részleteit.

A Döntőbizottság a jogorvoslati ügyben megállapította, hogy ha a két társaság között többségi vagy meghatározó befolyásolási helyzet nem áll fenn, nem áll meg a kezdeményező azon állítása, hogy a két cég nem független egymástól. A Döntőbizottság ezzel összefüggésben rámutatott a Kúria Kfv.III.37.062/2012/10. számú ítéletére, amely rögzíti, hogy a tulajdonosi részesedés fennállása önmagában nem elégséges az összeférhetlenség kimondásához.

A verseny tisztaságának alapvető sérelmét vetheti fel azonban az ilyen, „burkolt” többes megjelenés, különösen a Kbt. 115.§ szerinti eljárásban, ahol Ajánlatkérő saját döntése alapján nyitja meg a versenyt az általa meghatározott gazdasági szereplők számára. Kérdésként merül fel, és nem ad választ a törvény, illetve a joggyakorlat sem arra, ha nyílt eljárásban jelenik meg ajánlattevői oldalon több olyan gazdasági szereplő, akik akár egymásban tulajdoni hányaddal rendelkeznek, vagy tulajdonosai között rokoni kapcsolat áll fenn.

Ilyen esetben mindig Ajánlatkérő felelőssége, hogy az eset összes körülményének alapos vizsgálata alapján döntést hozzon arról, hogy az adott helyzetben felmerül – e az összeférhetlenség, és megtegye a szükséges intézkedéseket.

2.7. Az építési beruházásokra vonatkozó speciális rendelkezések

A Kbt. 28.§ (3) bekezdése rögzíti, hogy építési beruházások esetében az eljárás csak a külön jogszabályban meghatározott követelményeknek megfelelő tervek birtokában indítható meg. Ennek szabályait részletezi az építési beruházások közbeszerzéseivel részletesen foglalkozó, korábban már hivatkozott 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet, amely részletesen kifejti, hogy melyik típusú építési beruházás esetén pontosan milyen tartalmú tervdokumentáció az, amelynek birtokában megindítható az eljárás.¹⁹¹

A hivatkozott kormányrendelet 18.§-a a Kbt. 25.§ szerinti összeférhetlenség alóli speciális kivételt tartalmaz, amikor kimondja, hogy nem eredményezi a verseny tisztaságának sérelmét és nem összeférhetlen a kivitelezésre, vagy kivitelezésére és tervezésére együtt, illetve egy (elvi) engedélyezési tervet követően ugyanazon építmény tekintetében további tervek készítésére vonatkozó közbeszerzési eljárásban annak a tervezőnek a részvétele, aki ezen közbeszerzési eljárás közbeszerzési dokumentumait megalapozó tervet készített, ha egyéb módon nem vesz részt a közbeszerzési eljárás előkészítésében vagy a kivitelezés folyamatában. Amint arra a Patay kommentár is rámutat, a tervezővel szemben tehát akkor sem áll fenn a továbbtervezésre, további tervek elkészítésére vagy a kivitelezésre irányuló közbeszerzési eljárásban összeférhetlenség, ha az ajánlatkérő a tervező által készített terveket a közbeszerzési eljárás során a közbeszerzési dokumentumok részévé teszi. A tervezőket érintő legfőbb szabály, ha (elvi) engedélyezési vagy a közbeszerzési dokumentumok részét képező más terveket készítettek, akkor a Kbt. 25.§ -ának (3) bekezdése szerinti összeférhetlenség akkor sem áll fenn, ha ennek során versenyelőnyt biztosító többletinformációkra tettek szert. Tekintettel arra, hogy a Korm. rendelet 10.§ (1) bekezdése alapján a tervezőnek kötelezettsége a tervdokumentáció részeként árazott költségvetést is készíteni, nyilvánvaló, hogy az árazott költségvetés készítése sem eredményez összeférhetlenséget. Azonban, ha a tervező a tervek – ideértve az árazott költségvetést is – elkészítésén túlmenően egyéb módon is közreműködik a közbeszerzési eljárás előkészítésében, akkor az összeférhetlenség már az általános szabályok szerint fennállhat.¹⁹²

¹⁹¹ Ennek szabályait részletesen lásd a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 6 – 7.§, illetve 1-3. mellékleteiben

¹⁹² PATAY, i.m. 139.o.

3. A közbeszerzési dokumentumok elkészítése

A Kbt. 3.§ 21. pontja értelmében közbeszerzési dokumentum minden olyan dokumentum, amelyet az ajánlatkérő a közbeszerzés vagy a koncesszió tárgya, illetve a közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárás leírása vagy meghatározása érdekében hoz létre, illetve amelyre ennek érdekében hivatkozik, így különösen az eljárást meghirdető hirdetmény, az eljárást meghirdető felhívásként alkalmazott előzetes tájékoztató, műszaki leírás, ismertető, kiegészítő tájékoztatás, javasolt szerződéses feltételek, a gazdasági szereplők által benyújtandó dokumentumok mintái, részletes ártáblázat vagy árazatlan költségvetés.

3.1. A műszaki leírás meghatározásának jelentősége

A műszaki leírás azoknak az előírásoknak az összessége, amelyek meghatározzák azokat a közbeszerzés tárgya tekintetében megkövetelt jellemzőket, amelyek alapján a közbeszerzés tárgya olyan módon írható le, hogy az megfeleljen az ajánlatkérő által igényelt rendeltetésnek.¹⁹³

A közbeszerzési eljárások legfontosabb eleme, meghatározó lényege, hogy mit szeretne az ajánlatkérő beszerezni. A közbeszerzési eljárások előkészítésének legfontosabb része, és az egész közbeszerzési eljárás sikerességére kiható feladat a beszerzés tárgyának, azaz a műszaki leírásnak a meghatározása oly módon, hogy az megfeleljen az ajánlatkérő elvárásainak, ugyanakkor megfeleljen a közbeszerzési törvény, és végrehajtási rendeletei előírásainak, és az alapvető szabályokat figyelembe véve, ne legyen versenykorlátozó hatású.¹⁹⁴

A közbeszerzés tárgya az alapja, a viszonyítási pontja az alkalmassági feltételek és igazolási módok meghatározásától kezdve az értékelési szempontok és a szerződésteljesítési feltételek meghatározásának.¹⁹⁵

A műszaki leírás a kiválasztás, a bírálat, és a teljesítési feltételek szempontjai mellett az EU közbeszerzési jogának központi eleme, melynek korlátait elsősorban az uniós alapszabadságok áruforgalomra vonatkozó jogfejlődése állapította meg. A műszaki leírás kapcsán az ajánlatkérő

¹⁹³ Kbt. 58.§ (2) bek.

¹⁹⁴ Kbt. 58.§ (3) bek.: A műszaki leírásnak valamennyi gazdasági szereplő számára egyenlő hozzáférést kell lehetővé tennie, és nem lehet olyan hatása, amely indokolatlanul akadályozná a verseny biztosítását a közbeszerzés során.

¹⁹⁵ DEZSŐ, 2016., 237.o.

beszerzési szabadsága és egyúttal az a célkitűzése, hogy a számára legelőnyösebb gazdasági döntést hozza, konfliktusba kerülhet az alapszabadságokat biztosító jogfejlődéssel. A műszaki leírás helytelen megfogalmazása eredhet egyrészt szándék nélkül csupán a nem megfelelő piaci ismeretekből, másrészt diszkriminatív szándékból. A műszaki leírásnak egyszerre kell biztosítani az egzakttságot az összehasonlíthatóság érdekében és a nyitottságot annak érdekében, hogy a megfelelő számú ajánlat érkezzon, és az ajánlatkérő ki tudja használni a szabadpiaci verseny árleszorító és innovatív jellegét.¹⁹⁶

A műszaki leírás pontos meghatározásán múlik az is, hogy az ajánlatkérő a beérkezett ajánlatokat megfelelően tudja majd értékelni. Ennek kapcsán a Közbeszerzési Döntőbizottság D.563/10/2017. számú határozatában ajánlatkérői jogsértést állapított meg a közbeszerzés előkészítése során a műszaki leírás nem megfelelő meghatározása miatt, amikor kimondta, hogy: „a közbeszerzés tárgyára vonatkozó műszaki leírás jogsértő, nem egyértelmű és kellően pontos ahhoz, hogy lehetővé tegye az ajánlattevők számára a szerződés tárgyának megállapítását, a megfelelő és érvényes ajánlattételt. Ebből következik egyben az is, hogy az ajánlattevők eltérően értelmezett előírások esetében megtett ajánlataik összehasonlítása, a jogszerű bírálat sem végezhető el. Ennélfogva az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 58. § (2) bekezdését.”

A műszaki leírás részletes szabályainak meghatározását a 321/2015. (X.30.) Korm. rendelet VII. fejezetében¹⁹⁷ találjuk.¹⁹⁸

¹⁹⁶ DEZSŐ, 2015., 467.o.

¹⁹⁷ 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet a közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról

¹⁹⁸ 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 46.§ (2) bek.: A közbeszerzési műszaki leírást - az Európai Unió jogával összeegyeztethető kötelező műszaki szabályok sérelme nélkül - az ajánlatkérő választása szerint a következő módok valamelyikén kell meghatározni:

- a) teljesítmény-, illetve funkcionális követelmények megadásával, ideértve a környezetvédelmi jellemzőket is,
- b) építési beruházási munkák tervezése, számítása és kivitelezése, valamint a termék alkalmazása tekintetében az európai szabványokat, európai műszaki engedélyt, közös műszaki előírásokat, nemzetközi szabványokat, az európai szabványügyi szervezetek által létrehozott egyéb műszaki ajánlásokat átültető nemzeti szabványokra, vagy ezek hiányában nemzeti szabványokra, nemzeti műszaki engedélyre, illetve nemzeti műszaki előírásokra történő hivatkozással; vagy
- c) az a) pont szerinti követelmények alapján, az e követelményeknek való megfelelés véelmét biztosító, a b) pontban meghatározottakra történő hivatkozással; vagy
- d) egyes jellemzők tekintetében a b) pontban meghatározottakra, más jellemzők tekintetében pedig az a) pontban meghatározott követelményekre történő hivatkozással.

Ezen rendelet 48.§ (3) bekezdése kimondja, hogy: „a szerződés tárgya által indokolt esetek kivételével a műszaki leírás nem hivatkozhat meghatározott gyártmányú vagy eredetű dologra, illetve konkrét eljárásra, amely egy adott gazdasági szereplő termékeit vagy az általa nyújtott szolgáltatásokat jellemzi, vagy védjegyre, szabadalomra, tevékenységre, személyre, típusra vagy adott származásra vagy gyártási folyamatra, ha az egyes gazdasági szereplők vagy termékek előnyben részesítéséhez vagy kizorításához vezetne. Az ilyen hivatkozás csak kivételes esetekben engedhető meg, ha nem lehetséges a szerződés tárgyának (2) bekezdés szerinti, kellően pontos és érthető leírása. Az ilyen megnevezés mellett a „vagy azzal egyenértékű” kifejezést kell szerepeltetni.”

Korábban, a 2011-es Kbt. – hez¹⁹⁹ kapcsolódó 210/2011. (XII.23.) Korm. rendelet 26.§ (6) bekezdése még megengedő módon, a következőképpen szabályozta az egyenértékűség vizsgálatát: „a műszaki leírásnak nem lehet olyan hatása, amely indokolatlanul akadályozná a közbeszerzés verseny előtti megnyitását. Az ajánlatkérő a közbeszerzési műszaki leírást nem határozhatja meg oly módon, hogy egyes gazdasági szereplőket, vagy árukat az eljárásból kizár, vagy más módon indokolatlan és hátrányos vagy előnyös megkülönböztetésüket eredményezi. Ha a közbeszerzés tárgyának egyértelmű és közérthető meghatározása szükségessé tesz meghatározott gyártmányú, eredetű, típusú dologra, eljárásra, tevékenységre, személyre, szabadalomra vagy védjegyre való hivatkozást, a leírásnak tartalmaznia kell, hogy a megnevezés csak a tárgy jellegének egyértelmű meghatározása érdekében történt, és a megnevezés mellett a „vagy azzal egyenértékű” kifejezést kell szerepeltetni.”

A jogalkotó a hatályos rendeletben megfordította a szabályozást: általános tilalmat állít fel az olyan konkrét meghatározásokra, hivatkozásokra, melyek az egyes gazdasági szereplők vagy termékek előnyben részesítéséhez vagy kizorításához vezetnének. Ezen tilalom alól pedig kivételes, és a jogszabályban meghatározott feltételek esetén lehetséges a felmentés, eltérés.

A tilalmat állító szabály alóli kivétel két feltételt rögzít: nem áll fenn a tilalom „a szerződés tárgya által indokolt vagy a jogszabályban meghatározott esetek kivételével”²⁰⁰.

Felmerül a kérdés, hogy mi minősül egyenértékű megajánlásnak. Ennek eldöntéséhez a Kbt. értelmező rendelkezései adnak segítséget. A Kbt. 3.§ 30. pontja szerint: „műszaki egyenértékűség: létesítmény, termék vagy szolgáltatás olyan meghatározó műszaki paramétere, amely mérhető, és amelynek előírt mérőszámát több létesítmény, termék vagy szolgáltatás is teljesítheti.”

¹⁹⁹ 2011. évi CVIII. törvény

²⁰⁰ DEZSŐ, 2016., 244.o.

Fontos tehát, hogy a műszaki egyenértékűség körében nem valamennyi paraméter tekintetében kell egyezés, hanem a meghatározó műszaki paraméterek tekintetében kell az egyenértékűségnek teljesülnie. Ennek előzetes rögzítése az ajánlatkérő joga és felelőssége.

A Közbeszerzési Döntőbizottság a D.69/16/2011. számú határozatában kimondta, hogy: „a Kbt. rendelkezései alapján nem fogadható el egy konkrét gyártmányú termék megjelölése a beszerzés tárgyának egzakt és jogszerű meghatározásaként. Ajánlatkérő tárgybani eljárásban nem rögzítette egyértelműen, hogy mit ért az előírt gyári eredeti termék alatt, mi alapozza meg az előírt termékekkel való egyenértékűséget. Ajánlatkérőnek konkrétan rögzíteni kell a beszerzendő termékekkel szembeni műszaki jellemzőket, amelyeket az ajánlattevők által megajánlott termék vonatkozásában minimálisan elvár ajánlatkérő. Ezen előírt műszaki jellemzők alapján tudják ajánlattevő pontosan, hogy mit vár el ajánlatkérő és ezen előírások alapján lehet majd az ajánlatkérő által előírt gyártmányú terméktől eltérő termék esetén a műszaki megfelelést és egyenértékűséget megállapítani. Egy meghatározott gyártmányú termék sok szempontú jellemzővel bír, az egyenértékűség körében nem várható el, hogy a megajánlott, eltérő gyártmányú termék minden szempont szerint, mindenben megfeleljen az ajánlatkérő által meghatározott gyártmányú termékkel. Ez azt eredményezné, hogy bár formálisan nem, de ténylegesen kizárja ajánlatkérő a megadott gyártmánytól eltérő, de azzal egyenértékű termék érvényes megajánlásának lehetőségét. Ezért szükséges a széleskörű műszaki jellemzőkből megjelölni azon minimálisan elvárt, legfontosabb jellemzőket, amelyeket ajánlatkérő az általa megjelölt gyártmányú termékek megfelelése, egyenértékűségének vizsgálata 16 körében ellenőriz. Ennek hiányában nem vizsgálható, illetve nem állapítható meg a megajánlott termék előírttal való egyenértékűsége, műszaki megfelelése. A Döntőbizottság nem fogadta el ajánlatkérő azon hivatkozását, hogy az egyenértékűség körében valójában kompatibilitást várt el, azt, hogy a megajánlott termék működjön a használni kívánt berendezésben. Ajánlatkérő mind a felhívásban, mind a dokumentációban egyenértékűséget írt elő, nem rögzítette, hogy ennek körében mit fogad el, mit ért ez alatt. Nem pótolja a minimálisan elvárt műszaki jellemzők megjelölését annak rögzítése, hogy a megajánlott terméknek alkalmasnak kell lenniük a rendeltetésszerű használatra. Ez sem a kompatibilitás, sem az egyenértékűség konkrét követelményét nem jelöli.”

Az uniós jogban a tiltott hivatkozásokkal kapcsolatban legtöbbször idézett eset az „UNIX” – ügy (C-359/93.) volt. A holland ajánlatkérő meteorológiai állomás létesítésére és karbantartására irányuló közbeszerzési eljárást folytatott le. Az ajánlatkérő az ajánlati felhívásban kikötötte, hogy a meteorológiai állomásnak az USA-ban kidolgozott, különböző

gyártmányú és típusú számítógépek hálózati összeköttetésére alkalmas UNIX operációs rendszerrel kell működni. A Bizottság az eljárás során kifogásolta, hogy az ajánlatkérő az UNIX rendszer megkövetelésével úgy hivatkozott egy konkrét termékre, illetve védjegyre, hogy elmulasztotta feltüntetni a „vagy azzal egyenértékű” fordulatot. A holland állam arra hivatkozott, hogy az UNIX rendszer egy, a kereskedők által általánosan elismert technikai előírás, és ezért szükségtelen az egyenértékűségi klauzula alkalmazása. A Bíróság ezt az érvelést nem fogadta el, álláspontja szerint az UNIX rendszer megnevezését konkrét termékre, illetve védjegyre hivatkozásnak kell tekinteni, így Hollandia, mivel nem alkalmazta a vagy azzal egyenértékű fordulatot megsértette a vonatkozó 77/62/EGK irányelv műszaki leírásról rendelkező cikkét. A Bíróság megállapította, hogy a „vagy azzal egyenértékű” fordulat elhagyása visszatartotta az UNIX rendszerével analóg rendszereket használó gazdasági szereplőket az ajánlatok benyújtásától, kizárólagosan fenntartva a szerződést olyan szállítóknak, akik a pontosan megjelölt rendszert kívánták szolgáltatni. Mindez alkalmas volt arra, hogy akadályozza a közösségen belüli kereskedelmet, ami ellentétes az EGK Szerződés áruk szabad mozgásáról rendelkező 30. cikkével.²⁰¹

A Bíróság a Vestergaard ügyben (C-59/00.) szintén a „vagy azzal egyenértékű” kifejezés alkalmazásának kérdését vizsgálta, azzal az eltéréssel, hogy a szóban forgó közbeszerzés nem érte el az uniós értékhatárt. A Bíróság megállapította, hogy az ajánlatkérő irányelvek hatálya alá nem tartozó közbeszerzések esetén is köteles egy meghatározott márkájú termékre hivatkozáskor a „vagy azzal egyenértékű” kifejezést alkalmazni. A termék márkájára való hivatkozás a „vagy azzal egyenértékű” kifejezés hiányában ugyanis nemcsak a hasonló terméket alkalmazó gazdasági szereplőket tartja vissza az ajánlattételtől, de megakadályozhatja az áruk szabad mozgását is a tagállamok között. A Bíróság tehát megerősítette, hogy a Szerződés 30. cikkével ellentétes, ha az ajánlatkérő a közbeszerzési szerződésre vonatkozó dokumentációba a kivitelezés során meghatározott márkájú termék használatát megkövetelő záradékot foglal anélkül, hogy hozzátenné a „vagy azzal egyenértékű” kifejezést.²⁰²

A 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 48. § (1) bekezdés külön kitér arra, hogy a műszaki leírás meghatározhatja, hogy szükség lesz-e szellemi tulajdon-jogok átruházására.

A szellemi tulajdon-jogok átruházására vonatkozó információk műszaki leírásban való feltüntetése új elem a műszaki leírás szabályozásának körében. Az uniós irányelvbe²⁰³

²⁰¹ DEZSŐ: 2015., 485.o.

²⁰² U.o.

²⁰³ 2014/24/EU irányelv 42. cikk

előzmények nélkül, új szabályozásként került bele a rendelkezés. A hivatkozott irányelvi rendelkezés értelmében a műszaki leírásnak meg kell határoznia, hogy szükség lesz-e a szellemi tulajdonjogok átruházására. A szellemi tulajdonjogok műszaki leírás kapcsán történő szabályozásával a jogalkotó szándéka vélhetően az volt, hogy már a közbeszerzési eljárás ezen fontos szakaszában felismerjék és védjék a szellemi tulajdonjogokat, és rendelkezzenek azokról. A szabályozás biztosítja a lehetőséget a jogalkalmazási konfliktus és a jobbizonytalanság elkerülésére azáltal, hogy előírja az ajánlatkérő számára, hogy már a műszaki leírásban hívja fel az ajánlattevők figyelmét a szellemi tulajdonjogok esetleges átruházására. A szellemi tulajdonjogokra vonatkozó új rendelkezés inkább csak jogalkotói deklarációnak és a jogharmonizáció eszközének tekinthető. A 2014/24/EU irányelv szövegére vonatkozó Bizottsági javaslat kapcsán a Regionális Fejlesztési Bizottság kifejtette, hogy az innováció ösztönzése nagymértékben függ a szellemi tulajdonjogok védelmétől. Amennyiben a szellemi tulajdonjogok átruházása szükséges, akkor a műszaki leírásnak meg kell határoznia az ilyen jogok ellentételezésére vonatkozó feltételeket is. A Regionális Fejlesztési Bizottság azzal indokolta álláspontját, hogy a szellemi tulajdonjogok védelmét szolgáló uniós jogi aktusok és a közbeszerzési irányelvek közötti koherencia megteremtése érdekében fontos rendelkezni arról, hogy a szellemi tulajdonjogok átruházását ellentételezni kell.²⁰⁴

A közbeszerzés tárgyához szervesen hozzátartozik annak mennyiségének megadása is, mivel együttesen jelentik és mutatják meg a nyertes ajánlattevőként szerződő fél kötelezettségeit. A beszerzés konkrét tárgyától függ, hogy adott esetben a beszerzendő áru, szolgáltatás vagy építési beruházás mennyisége miként értelmezhető-e, és adható meg. Példaként említhető, hogy az is mennyiségi adat, miszerint a közbeszerzés tárgya 1 db építmény kivitelezése, ez azonban nem juttatja önmagában kifejezésre a valódi mennyiségi információkat, ezért szükséges olyan további, részletező mennyiségi adatok megadása, mely ezt együttesen biztosítja. Ezek olyan számszerű, mennyiségi adatok lehetnek, amelyek az elvégzendő feladatok, teljesítendő kötelezettségek tekintetében alapvető információt hordoznak. Például a már említett építési beruházás esetén a beszerzés volumene megítélhető az elvégzendő munkanemek felsorolásából, a felépítendő új építmény méreteire, üzemeltetésére vonatkozó alapvető paraméterekből (például alapterület, szintek száma, energiabesorolás). Egy takarítási szolgáltatásra irányuló beszerzés esetén szintén fontos körülmény a takarítandó felület mérete, de ezen túl az elvégzendő feladat volumenének megítéléséhez szükséges a takarítási szolgáltatás

²⁰⁴ DEZSŐ, 2015., 491.o.

rendszerességére és minőségére vonatkozó adatok megadása is. Fel kell hívni a figyelmet, hogy amennyiben az adott közbeszerzésnek vannak olyan speciális jellemzői, amelyek meghatározó jellegűek és eltérnek a hasonló tárgyú beszerzések során elvégzendő feladatoktól vagy azokhoz képest jelentős többletet képeznek, az ilyen körülményekre mindenképpen utalni kell a közbeszerzés tárgyának és mennyiségének meghatározásakor.²⁰⁵

A műszaki leírás fogalmához kapcsolódó lehetőség az opció megadása a közbeszerzés előkészítése során. A Kbt. korábban még lehetőséget adott arra, hogy ajánlatkérő a közbeszerzés mennyiségét úgy határozza meg, hogy a legalacsonyabb vagy a legmagasabb mennyiséget vagy értéket közli, és kiköti az ettől való eltérés lehetőségét, előírva az eltérés százalékos mértékét²⁰⁶, ez a lehetőség azonban az irányelvi szabályozással összhangban kikerült a hatályos törvényből. Nem kizárt azonban, hogy mennyiségi eltérés lehetőségével éljen ajánlatkérő, ezt az opció meghatározásával tudja megtenni.²⁰⁷

Az opció közbeszerzési jogi fogalmát el kell határolni az opció polgári jogi, kereskedelmi jogi fogalmától. Utóbbi jogágak szóhasználatában az opció elsődlegesen a vételi jog másik elnevezése, azaz adásvételi szerződés létrehozására irányuló egyoldalú alakító jogot jelent (lásd Ptk. 6:225. §). A 2013. évi V. törvény azonban a 6:191. § (4) bekezdésében külön rendelkezik az egyoldalú szerződésmódosítás lehetőségéről. Az egyoldalú alakító jogosultság alapján a jogosult a másik félhez, azaz a jog kötelezettjéhez címzett jognyilatkozattal jogviszonyt hozhat létre, módosíthat vagy szüntethet meg.²⁰⁸

Egyetértve Dezső Attilával, aki kommentárjában ehelyütt akként foglal állást, hogy közbeszerzési jogi értelemben az opció nem korlátozódik egyik közbeszerzési tárgyra sem, ezért - tiltó rendelkezés hiányában – valamennyi közbeszerzési tárgya alkalmazható.

Az opció a vételi jognál tágabb értelemmel bír, mivel lényegében arra biztosít jogi lehetőséget, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzés opciós tárgyaként meghatározott részekre kérjen ajánlatokat, azt értékelje, arra szerződést kössön, ugyanakkor később dönthessen arról, hogy a nyertes ajánlattevő teljesítse-e a szerződésben meghatározott feltételekkel az opciós rész egészét vagy egy részét. A közbeszerzési jog külön nem szabályozza, nem korlátozza az opciós

²⁰⁵ DEZSŐ, 2016., 238.o.

²⁰⁶ 2011. évi CVIII. törvény 46.§ (2) bek.

²⁰⁷ Kbt. 58.§ (1) bek.: Az ajánlatkérő köteles megadni a közbeszerzés tárgyát és mennyiségét - *adott esetben opcionális rész megadásával* - az eljárást megindító felhívásban, valamint előzetes tájékoztatóval meghirdetett eljárás esetén az előzetes tájékoztatóban is.

²⁰⁸ DEZSŐ, 2016., 239.o.

jog alkalmazását, így arra (szintén) a közbeszerzési eljárásokra vonatkozó általános szabályok és alapelvek tiszteletben tartása mellett kerülhet sor.²⁰⁹

Változatos gyakorlati megoldásokat találunk azonban arra, hogy az egyes ajánlatkérők az opcióként meghatározott részek értékelésénél hogyan járnak el.

Az egyik megoldás, hogy ajánlatkérő a beérkező ajánlatokat az opcionális rész nélkül értékeli, ez a megoldás azonban versenytorzító hatású lehet, mivel így az opcióként meghatározott rész nem kerül értékelésre, azaz előfordulhat, hogy az opciós rész jóval piaci áron felüli nyertességet eredményez.

A másik megoldás, amely álláspontom szerint a helyes, hogy ajánlatkérő az opcióval növelt értéket veszi figyelembe az ajánlatok értékelése során. Az opcionális rész lehívásáról ajánlatkérő az eljárás eredményének keretében dönt, vagy a szerződésben fenntartja a jogot arra, hogy a szerződéskötést követően, egy későbbi időpontban döntsön. Álláspontom szerint, amennyiben ezt az eljárást megindító felhívásban egyértelműen meghatározza, úgy ennek közbeszerzési jogi akadálya nincs, és ez a megoldás összhangban van a Kbt. 141.§ (4) bekezdés a) pontjával is.²¹⁰

A Közbeszerzési Döntőbizottság a D.419/17/2014. számú határozatában a műszaki leírás meghatározásának jelentőségével kapcsolatban az alábbiakat mondta ki: „a Döntőbizottság elsőként rögzíti, hogy a beszerzés tárgyának meghatározása az ajánlatkérő elvitathatatlan joga a beszerzési igénye alapján. Ez a jogosultság azonban jelentős mértékű kötelezettségekkel is együtt jár. Az ajánlatkérő a hatékony és felelős gazdálkodás alapelvei követelményére tekintettel a beszerzési igénye alapján határozza meg a közbeszerzés tárgyát. A beszerzés tárgyát akként kell meghatározni, hogy annak alapján valamennyi potenciális ajánlattevő egyenlő eséllyel tehessen ajánlatot. A rendeltetésszerű joggyakorlás alapelvei követelménye azt is jelenti az ajánlatkérő vonatkozásában, hogy a közbeszerzési eljárást megindító dokumentumok előírásait akként kell megadnia, hogy egy komoly felkészülést igénylő ajánlat elkészítését vállaló

²⁰⁹ U.o.

²¹⁰ Kbt. 141.§ (4) bek.: A (2) bekezdésben szabályozott esetek mellett a szerződés - a (6) bekezdésben foglalt feltételek vizsgálata nélkül - új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül módosítható, illetve módosulhat az alábbiak közül bármely esetben:

a) ha a szerződés minden ajánlattevő számára előre megismerhető módon, egyértelműen rögzíti a szerződés meghatározott tartalmi elemei későbbi változásának (ideértve az opció gyakorlásának) pontos feltételeit és tartalmát. Az ilyen szerződéses feltételek azonban nem rendelkezhetnek olyan módosításokról, amelyek megváltoztatnák a szerződés általános jellegét;

gazdálkodó szervezet az ajánlatkérő által megadott rendelkezések szerint alappal bízhat abban, hogy az ajánlatkérő kellő körültekintéssel határozta meg a beszerzési igényét, annak tárgyát és tartalmát. Az ajánlatkérő feladataira, tevékenységére vonatkozó jogszabályi kötelezettségek is ezt támasztják alá. Az ajánlatkérő egészségügyi közfeladatot lát el, amelynek folyamatos és zavartalan biztosítása jogszabályi kötelezettsége. A közbeszerzési eljárás előkészítése során az ajánlatkérő feladata, hogy az adott műszaki, technikai, anyagi és egyéb körülményeit felmérve, a tényleges, valós beszerzési igényét meghatározza. A beszerzés tárgyának meghatározása a közbeszerzési eljárás alappillére, amelyre tekintettel dönthetik el a potenciális ajánlattevők, hogy tudnak-e, kívánnak-e az eljárásban ajánlatot tenni. A Kbt. alapelveinek a közbeszerzési eljárás előkészítése során is maradéktalanul érvényesülnie kell a közpénzekkel való hatékony és felelős gazdálkodás megvalósulása érdekében.”

A műszaki leírás helyes és pontos meghatározása vitathatatlanul kihat a teljes közbeszerzési eljárás további folyamatára.

Az eljárás ajánlattételi szakaszában a nem pontosan meghatározott műszaki leírásra vonatkozóan sok esetben elárastják a leendő ajánlattevők az ajánlatkérőt kiegészítő tájékoztatás kérésekkel, amelyek aztán a közbeszerzési dokumentumok módosításának szükségességét vetik fel, ami azonban csak szűk körben lehetséges, továbbá a kiegészítő tájékoztatásban közölt információk tartalmától függően szükség lehet az ajánlattételi határidő módosítására is, amely az amúgy is hosszadalmas közbeszerzési eljárások időigényét tovább növelik.

Komoly probléma lehet a bírálati szakaszban akkor, ha a műszaki leírás hibája már az ajánlati kötöttség beálltát követően derül ki, hiszen ajánlatkérőnek nincs lehetősége olyan okból eredménytelenné nyilvánítani az eljárását, amely egy általa elkövetett hibára vezethető vissza, ami nem derült ki az eljárásnak azon szakaszában, amikor még ezt módosítani lehetett volna, vagy adott esetben az eljárást visszavonni.

További probléma lehet, amikor a benyújtott ajánlat szakmai részében van olyan hiba, ami miatt egy egyébként megfelelő ajánlatot érvénytelenné kell nyilvánítani. Ilyen hibák lehetnek például, amikor őrzés védelmi tárgyú szolgáltatás megrendelés esetén az ajánlattevő az ajánlatban a Ft/óra/fő ajánlati árelem tekintetében kétféle árat tüntet fel, a felolvasólapon x Ft/óra/fő ár szerepel, az ajánlatának egy másik részében szereplő nyilatkozatban azonban y Ft/óra díjat rögzít. Ez az ellentmondás olyan, az ajánlat értékelésre kerülő tartalmi elemét befolyásoló ellentmondás, amelynek feloldására hiánypótlás, illetve felvilágosítás kérés keretében nincs lehetőség.

Másik példa, amikor az ajánlattevő az ajánlati árat részletező táblázatot, és ennek megfelelően a felolvasólapot is rosszul tölti ki, mivel ott nem az összesített ajánlati árat tünteti fel, hanem az 1 db-ra vetített árat. Tekintettel arra, hogy az ajánlat az ajánlati kötöttség beálltát követően nem módosítható, így az ajánlat érvénytelennek minősül a Kbt. 73.§ (1) bekezdés e) pontja alapján. Előfordul a gyakorlatban olyan eset is, amikor az ajánlat a Kbt. 73.§ (1) bekezdés e) pontja alapján azért lesz érvénytelen, mert az ajánlatában nem csatol egy rész költségvetést. Ez esetben felmerül a kérdés, hogy ajánlatkérőnek hiánypótlási felhívást vagy felvilágosítás kérést kell – e intéznie ajánlattevő számára.²¹¹ A Döntőbizottság D.325/12/2019. megállapította, hogy az ajánlatkérő – a Kbt. 69. § (1)-(2) bekezdésében rögzített vizsgálati kötelezettségének eleget téve – jogszerűen kért felvilágosítást a kérelmezőtől a Kbt. 71. § (1) bekezdése alapján, mivel önmagában az ajánlatkérő ellentmondás tisztázási kényszere, illetve akarata nem ütközött a Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontja szerinti tilalomba, hiszen nem láthatta előre, hogy kérdésére a kérelmező milyen tartalmú felvilágosítást fog adni. A válasz megadása azonban szükség szerint a Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontja szerinti felvilágosítás megadási tilalomba ütközik. Ezen joghely ugyanis rögzíti, hogy a felvilágosítás megadása nem járhat – többek között – a szerződéses kötelezettség, illetve szerződéses feltétel módosításával, kijavításával, kivéve, ha az nem jelentős, egyedi részletkérdésre vonatkozik. A példa szerinti esetben a hiánypótlás során ajánlattevő az összes – benne a korábban hiányzó – költségvetést is becsatolta, a javított költségvetésekben azonban olyan mértékű módosításokat eszközölt (például a legjelentősebb tételt, az építész költségvetést 48%-al csökkentette), így a szakmai ajánlatot módosította, amely a fent hivatkozott szabály értelmében nem elfogadható. A Közbeszerzési Döntőbizottság D.168/16/2020. számú határozatában is kimondta: „A Döntőbizottság fontosnak tartja annak rögzítését, hogy az ajánlattevőknek az ajánlataikat úgy kell megtenniük, hogy az vonatkozzon a teljes beszerzési tárgyra, a teljes műszaki tartalomra, mert az ajánlatkérő beszerzési igényére kell benyújtani az ajánlatokat, melynek egyik legfontosabb része a műszaki leírásban

²¹¹ A Kbt. 71.§ (8) bekezdése értelmében:

„A hiánypótlás vagy a felvilágosítás megadása:

a) nem járhat a 2. § (1)-(3) és (5) bekezdésében foglalt alapelvek sérelmével és

b) annak során az ajánlatban a beszerzés tárgyának jellemzőire, az ajánlattevő szerződéses kötelezettsége végrehajtásának módjára vagy a szerződés más feltételeire vonatkozó dokumentum tekintetében csak olyan nem jelentős, egyedi részletkérdésre vonatkozó hiba javítható vagy hiány pótolható, továbbá átalánydíjas szerződés esetén az árazott költségvetés (részletes árajánlat) valamely tétele és egységára pótolható, módosítható, kiegészíthető vagy törölhető, amelynek változása a teljes ajánlati árat vagy annak értékelés alá eső részösszegét és az ajánlattevők között az értékeléskor kialakuló sorrendet nem befolyásolja.”

megfogalmazott ajánlatkérői elvárásra adott szakmai ajánlat. Ha valamely ajánlattevő nem teszi meg az ajánlatát a teljes beszerzési tárgyra, a teljes műszaki tartalomra, a hiánypótlási szabályok szerint nem áll fenn jogszerű lehetőség az ajánlat ezen hibájának korrigálására. A szakmai ajánlatnak ugyanis le kell képeznie a műszaki leírásban megfogalmazott teljes beszerzési igényt. A Kbt. 71. § (8) bekezdése határozza meg az ajánlat módosításának korlátait. A Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontja pedig kizárólag nem jelentős módosításra vonatkozóan engedi meg a szakmai ajánlat hibáinak, hiányainak kiküszöbölését. Ennek megfelelően az árazott költségvetés csak valamely tételének, illetve egységárának módosítását teszi lehetővé a törvény, de jogszerűen nem lehetséges egy egész költségvetés utólagos beárázása és a többi költségvetési tábla tételeinek módosítása, még abban az esetben sem, ha az összességében nem eredményezi az ajánlati ár változását.”

3.2. Alkalmassági feltételek a gondos közpénzfelhasználás tükrében

A közbeszerzési eljárásban az alkalmassági követelmények azok az ajánlatkérő által előírt szakmai szempontok, amelyek meghatározzák, hogy az adott közbeszerzési eljárásban milyen szakmai követelményeknek kell megfelelni az ajánlattétel során.

A Kbt. 65.§ -a rögzíti az uniós eljárásrendben a klasszikus ajánlatkérők által alkalmazható alkalmassági követelményeket. Eszerint az alkalmassági követelmények vonatkozhatnak:

- a. gazdasági és pénzügyi helyzetre
- b. műszaki és szakmai alkalmasságra
- c. a szerződés teljesítéséhez szükséges, a gazdasági szereplő letelepedése szerinti ország nyilvántartásában való szereplésre, vagy a letelepedés szerinti országban előírt engedéllyel, jogosítvánnyal vagy szervezeti, kamarai tagsággal való rendelkezésre.

Az alkalmassági feltételek rendeltetése annak biztosítása, hogy az eljárás nyertese szakmai tapasztalatainál és gazdasági helyzeténél fogva képes legyen a közbeszerzési szerződés szerződésszerű teljesítésére.

Az alkalmassági követelmények meghatározásával kapcsolatos legfontosabb szabály, hogy az ajánlatkérőnek az alkalmassági követelmények meghatározását az esélyegyenlőségre, az egyenlő elbánásra és a verseny tisztaságára vonatkozó alapelvek figyelembevételével a közbeszerzés tárgyára kell korlátoznia, és azokat - a közbeszerzés becsült értékére is tekintettel

- legfeljebb a szerződés teljesítéséhez ténylegesen szükséges feltételek mértékéig lehet előírni²¹².

A Kúria Joggyakorlat-elemző Csoportjának Összefoglaló véleményében rámutat arra, hogy a bíróságok több esetben definiálták azt, hogy az ajánlatkérő az ügyleti gondosság keretében köteles arról meggyőződni, hogy az ajánlatot tevő gazdasági szereplő pénzügyi hátterénél és szakmai tapasztalatánál, illetve műszaki felszereltségénél fogva képes-e a közbeszerzési szerződés teljesítésére.^{213 214}

A bíróságok többször rögzítették, hogy önmagában az a tény, hogy az előírt alkalmassági feltételek lehetővé teszik a versenyt, egyúttal még nem teszi jogszerűvé is a felhívást. Ehhez ugyanis még az szükséges, hogy valamennyi, potenciálisan a közbeszerzési szerződést teljesíteni képes gazdasági szereplő számára biztosítva legyen a közbeszerzési eljárásban való részvétel lehetősége.²¹⁵

A Közbeszerzési Döntőbizottság D.292/17/2015. számú határozatában kimondta, hogy: „az állami vagyont kezelő ajánlatkérőnek az ügyletkötési gondosság nemcsak joga, hanem kötelessége is. A felelősen gazdálkodó ajánlatkérő ezért joggal várja el jelentős értékű beszerzését megvalósító potenciális szerződő partnerétől, hogy rendelkezzen a szerződés megbízható teljesítését biztosító feltételekkel.

²¹² Kbt. 65.§ (3) bek.

²¹³ Kúria, i.m. 20.o.

²¹⁴ A hatályos Kbt. 65.§ (2) bekezdése értelmében már nem általános kötelezettség az alkalmassági feltételek teljes körű vizsgálata, a pénzügyi alkalmassági feltételek tekintetében általánosságban, a műszaki – szakmai alkalmassági feltételek tekintetében kivételesen indokolt esetben el lehet tekinteni. „Az ajánlatkérő csak a közbeszerzési dokumentumokban megindokolt kivételes esetben tekinthet el attól, hogy a műszaki és szakmai alkalmasságra vonatkozó alkalmassági feltételt előírjon, és csak akkor, ha a beszerzés egyedi jellemzői alapján a teljesítés megfelelése szempontjából ilyen alkalmassági feltétel előírása nem szükséges. Nem szükséges külön indokolás, ha a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás jogalapja szerint csak meghatározott gazdasági szereplő hívható fel ajánlattételre. Az alkalmassági követelményeket az eljárást megindító felhívásban pontosan meg kell jelölni. Ennek során meg kell határozni, hogy az (1) bekezdésben foglaltak szerint mely körülmények megléte, illetve hiánya vagy azok milyen mértékű fogyatékosága zárja ki, hogy az ajánlatkérő az ajánlattevőt vagy részvételre jelentkezőt alkalmasnak minősítse a szerződés teljesítésére. Az alkalmassági követelményeknek való megfelelés igazolására benyújtandó dokumentumokat az eljárást megindító felhívásban, vagy - a felhívásban a benyújtandó dokumentumok típusának rövid megjelölése mellett - az egyéb közbeszerzési dokumentumokban kell pontosan meghatározni.”

²¹⁵ Kúria, i.m. 21.o.

Mindezek mellett azonban a közpénz-felhasználónak a Kbt. alapelveivel összhangban azt is biztosítani kell, hogy az adott beszerzés elnyeréséért valamennyi lehetséges, a szerződést ténylegesen teljesíteni képes ajánlattevő versenyezhesen. Alkalmatlanságot egyetlen olyan feltétel se eredményezhesen, amely előírás eleve túlterjeszkedik a beszerzéshez megkívánt mértéken. A túlzott alkalmassági feltétel ugyanis a verseny korlátozásával jár, sérti a verseny tisztaságára, illetve az ajánlattevők esélyegyenlőségére vonatkozó alapelveket.

Az ajánlatkérő tehát jogosult olyan követelményeket támasztani, amelyek a minél biztonságosabb teljesítést célozzák, de a szerződés teljesítéséhez ténylegesen nem szükséges, túlzott, indokolatlanul nehezen teljesíthető előírásokat már nem tehet.

Egy adott alkalmassági feltétel szükségességét az adott közbeszerzési eljárás tárgyára vonatkozó összes körülmény figyelembevételével lehet megítélni, amelyek a szerződésszerű teljesítést befolyásolják, így nemcsak a beszerzés értéke, hanem a beszerzés tárgyának volumene, összetettsége, az általa kiváltott hatás, a szerződéses feltételek, a feladat ellátására rendelkezésre álló idő, a személyi és tárgyi feltételek is e körbe tartoznak.”

A Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.27.277/2010/5. sz. ítéletében kimondta, hogy: „az ajánlatkérő jogsértően jár el, ha az alkalmassági követelményeket úgy határozza meg, hogy a szükséges mértéket meghaladó előírással magát túlbiztosítja, kizárva ezzel az egyébként teljesítésre képes ajánlattevőket.”

A Legfelsőbb Bíróság Kfv.VI.39.065/2010/6. sz. ítéletében kimondta, hogy: „álláspontja szerint a Kbt. 100.§ /2/ bekezdése alapján az első szakaszban a szerződés teljesítésére való alkalmasságról történik döntés, de ha nem egyértelműen meghatározott a szerződés tárgya, akkor minden olyan engedély meglétét figyelembe kell venni, ami a kiírás szerinti feltételt kielégítheti. Nincs mód a részvételi feltételek hiányos, vagy elégtelen meghatározása esetén a jelentkezések elbírálásakor annak szűkítő értelmezésére még akkor sem, ha a jogszerű teljesítéshez az elengedhetetlen lenne. A fentiekben kifejtettek szerint ezt a helyzetet a felperes hiányos, pontatlan részvételi feltétel kiírása okozta, és vezethetett jogellenes helyzet kialakulásához.”

Az alkalmassági követelményeket az eljárást megindító felhívásban pontosan meg kell jelölni. Ennek során meg kell határozni, hogy mely körülmények megléte, illetve hiánya vagy azok milyen mértékű fogyatékosága zárja ki, hogy az ajánlatkérő az ajánlattevőt vagy részvételre jelentkezőt alkalmasnak minősítse a szerződés teljesítésére. Az alkalmassági követelményeknek való megfelelés igazolására benyújtandó dokumentumokat az eljárást

megindító felhívásban, vagy az egyéb közbeszerzési dokumentumokban kell pontosan meghatározni.

Külön jogszabály, a közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról szóló 321/2015 (X.30.) Korm. rendelet határozza meg az alkalmasság igazolásának lehetséges módjait és az alkalmassági követelmények meghatározására vonatkozó részletes követelményeket.

A Döntőbizottság a D.432/15/2011. számú határozatában rámutatott, hogy: „a Kbt. alapelveinek tükrében ajánlatkérő akkor teljesíti jogszerűen a Kbt. 69. § (2) bekezdésében meghatározott alkalmassági minimumfeltételek előírására vonatkozó kötelezettségét, ha a feltétel meghatározásból egyértelműen megállapítható, hogy mely körülmények megléte, illetőleg hiánya vagy azok milyen mértékű fogyatékosága zárja ki az ajánlattevőnek a szerződés teljesítésére vonatkozó alkalmassá minősítését. Ezen körülmények egyértelmű és pontos meghatározása nem mellőzhető, ajánlattevő a követelmények pontos ismeretében tudja eldönteni, hogy benyújtson-e ajánlatot, illetőleg ajánlatkérő részéről az ajánlatok jogszerű, objektív, egyenlő mércével történő elbírálása is kizárólag egyértelműen közölt alkalmassági feltételrendszer alapján biztosítható.”

Ha az ajánlatkérő az eljárásának előkészítésekor, az alkalmassági feltételek meghatározása körében pontatlan, akkor az ajánlattételi szakaszban, hasonlóan a nem jól meghatározott műszaki leírás esetéhez, azt fogja tapasztalni, hogy számtalan kiegészítő tájékoztatás kérést kap, amelynek megválaszolásakor fokozott figyelemmel kell lennie arra, hogy az előírt alkalmassági követelményt magyaráznia lehet, de módosítani nem, hiszen a korábban már említett, Kbt. 55.§ (6) bekezdése szerinti módosítási korlátba fog ütközni.

Jellemző a rosszul megfogalmazott alkalmassági követelmények kiírásakor az is, hogy az ajánlattevők előzetes vitarendezés kezdeményezésével próbálják rákényszeríteni ajánlatkérőt a számukra elfogadható alkalmassági követelmény előírására. Megint csak a Kbt. Kbt. 55.§ (6) bekezdésére kell figyelemmel lennünk ez esetben, módosításra tehát nem lesz lehetősége ajánlatkérőnek. Még problémásabb helyzet áll elő akkor, ha nem az ajánlattételi szakaszban, hanem a bírálat során derül ki, hogy az alkalmasság körében megfogalmazott előírást az ajánlatkérő és az ajánlattevő másképp értelmez, hiszen ez az ajánlat érvénytelenségét vonhatja maga után, ha az ajánlattevő nem tud megfelelni az előírt követelménynek, illetve ez esetben még a hamis nyilatkozattétel is felmerülhet az ajánlattal kapcsolatban.²¹⁶

²¹⁶ A Kbt. 62.§ i) pontja szerint:

Fontos tehát, hogy az alkalmassági követelmények előírásakor használt fogalmak már a közbeszerzési dokumentumokban tisztázva legyenek, akár úgy, hogy az ott használt fogalmakhoz külön jegyzéket készít ajánlatkérő, ezzel elkerülve a későbbiekben a fent vázolt helyzeteket.

4. Értékelési szempontok a gondos közpénzfelhasználás tükrében

4.1. Az értékelési szempontokról általában

A közbeszerzési eljárás előkészítése során az értékelési szempontok meghatározása az a pillanat, amikor eldől, hogy az ajánlatkérő a gondos közpénzfelhasználás jegyében képes – e, tud – e okos közpénzfelhasználást megvalósítani.

Elsőként meg kell határozni az értékelés fogalmát. Az értékelés, bírálat fogalmait sok esetben egymás szinonimájaként használjuk, a közbeszerzés során azonban különbséget kell tenni e két fogalom között.

Bírálatról tágabb értelemben beszélünk, azon eljárási cselekmények összességét értjük alatta, amikor az ajánlatkérő a benyújtott ajánlatokat (részvételi jelentkezéseket) megvizsgálja abból a szempontból, hogy azok megfelelnek – e a közbeszerzési dokumentumokban és a jogszabályokban meghatározott feltételeknek.²¹⁷

A bírálat során az ajánlatkérő megvizsgálja, hogy kizáró okkal érintett ajánlat (részvételi jelentkezés) van – e, és az ajánlattevők (részvételre jelentkezők) megfelelnek – e az előírt alkalmassági követelményeknek. A bírálat során, szükség szerint hiánypótlási felhívást, felvilágosítás kérést, számítási hiba javítására irányuló felhívást bocsát ki, illetve megvizsgálja

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

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

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

²¹⁷ Kbt. 69.§

az aránytalan vállalásokat, indokolás kérés keretében. Ezek eredményeképp pedig megállapítja, hogy mely ajánlat, vagy részvételre jelentkezés érvényes, és mely az, ami érvénytelen.²¹⁸

Ettől különböző eljárási cselekmény az értékelés, mely során az érvényes ajánlatok közül az ajánlatkérő kiválasztja az eljárás nyertesét.

Azért indokolt az előkészítés körében beszélni az értékelés részleteiről, mert azt, hogy az ajánlatkérő az értékelést milyen szempontok szerint végzi, az előkészítés során kell meghatározni, ugyanis az értékelési szempontokat az eljárást megindító felhívásban kell rögzítenie.

Az értékelés szempontjai lehetnek a legalacsonyabb ár, a legalacsonyabb költség, vagy a legjobb ár-érték arányt megjelenítő olyan - különösen minőségi, környezetvédelmi, szociális - szempontok, amelyek között az ár vagy költség is szerepel.²¹⁹

Az első, 1995. évi Kbt.²²⁰ még nem határozta el az elbírálás és az értékelés fogalmát. Az értékelés során két lehetőség közül lehetett választani, mint bírálati szempont, a legalacsonyabb összegű ellenszolgáltatás, vagy az összességében legelőnyösebb ajánlat.²²¹

Az 1995-ös Kbt. 1999. szeptember 1-én hatályba lépett módosítása pontosította az addigi rendelkezést, megjelent a részszerződés fogalma, továbbá a súlyszám és a ponttartomány, azonban a módszer tekintetében továbbra sem tartalmazott érdemi rendelkezést, amely visszaélésekre és jogorvoslatra adott okot.²²²

²¹⁸ A bírálat folyamatáról részletesen a Kbt. 69 – 72.§ - ai rendelkeznek

²¹⁹ Kbt. 76.§ (2) bek. a) pont

²²⁰ 1995. évi XL. törvény a közbeszerzésekről

²²¹ A közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény 34. § (1) bek.: Az ajánlatkérő az ajánlati felhívásban, illetve a dokumentációban meghatározott feltételeknek megfelelő ajánlatokat

a) a legalacsonyabb összegű ellenszolgáltatás, vagy

b) az összességében legelőnyösebb ajánlat

szempontja alapján bírálja el.

(2) Az ajánlatkérő az ajánlati felhívásban köteles meghatározni a (1) bekezdésben foglaltakra figyelemmel az általa választott elbírálási szempontot.

²²² A módszer tekintetében az 1995 – ös Kbt. 34.§ (3) bek. tartalmazott rendelkezést, lényegében csak minimális utalást, eszerint: Ha az ajánlatkérő az összességében legelőnyösebb ajánlatot kívánja kiválasztani, az ennek megítélésére szolgáló - a közbeszerzés tárgyával szembeni követelményekre, az ellenszolgáltatás mértékére és a teljesítés egyéb körülményeire vonatkozó - szempontok fontossági sorrendjét is meg kell határozni.

A módszer szabályozásával 2002-ben egészült ki a törvény, amikor a január 1-én hatályba lépő módosítás beemelte a szabályozásba a módszerre vonatkozó rendelkezést.²²³

A 2003. évi CXXIX. törvény értékelési módszerekre vonatkozó szabályozása²²⁴ ellentmondásos volt, mivel több értékelési módszer használatát tette lehetővé, és a

²²³ 1995-ös Kbt. 34.§ (3) bek.: Ha az ajánlatkérő az összességében legelőnyösebb ajánlatot kívánja kiválasztani, a részvételi felhívásban jogosult, az ajánlati felhívásban köteles meghatározni

- a) az összességében legelőnyösebb ajánlat megítélésére szolgáló részszerpontokat;
- b) részszerpontként az azok súlyát meghatározó - a részszerpont tényleges jelentőségével arányban álló - szorzószámokat (a továbbiakban: súlyszám);
- c) az ajánlatok részszerpontok szerinti tartalmi elemeinek értékelése során adható pontszám alsó és felső határát, mely minden részszerpont esetében azonos;
- d) azt a módszert, amellyel megadja a pontszámok [c] pont] közötti pontszámot, mely módszer minden részszerpont esetében azonos.

²²⁴ A 2003-as Kbt. 57.§ -a a következőképpen szabályozta az ajánlatok bírálati szempontokra vonatkozó részét:

- (1) Az ajánlatkérő az ajánlati felhívásban köteles meghatározni az ajánlatok bírálati szempontját.
- (2) Az ajánlatok bírálati szempontja a következő lehet:
 - a) a legalacsonyabb összegű ellenszolgáltatás, vagy
 - b) az összességében legelőnyösebb ajánlat kiválasztása.
- (3) Ha az ajánlatkérő az összességében legelőnyösebb ajánlatot kívánja kiválasztani, köteles meghatározni
 - a) az összességében legelőnyösebb ajánlat megítélésére szolgáló részszerpontokat;
 - b) részszerpontként az azok súlyát meghatározó - a részszerpont tényleges jelentőségével arányban álló - szorzószámokat (a továbbiakban: súlyszám);
 - c) az ajánlatok részszerpontok szerinti tartalmi elemeinek értékelése során adható pontszám alsó és felső határát, amely minden részszerpont esetében azonos;
 - d) azt a módszert (módszereket), amellyel megadja a pontszámok [c] pont] közötti pontszámot.
- (4) A (3) bekezdés a) pontja szerinti részszerpontokat az ajánlatkérőnek az alábbi követelményeknek megfelelően kell meghatároznia:
 - a) a részszerpontok körében nem értékelhető az ajánlattevő szerződés teljesítéséhez szükséges pénzügyi és gazdasági, valamint műszaki, illetőleg szakmai alkalmassága;
 - b) a részszerpontok között mindig meg kell adni az ellenszolgáltatás mértékének részszerpontját;
 - c) a részszerpontoknak mennyiségi vagy más módon értékelhető tényezőkön kell alapulniuk, a közbeszerzés tárgyával, illetőleg a szerződés lényeges feltételeivel kell kapcsolatban állniuk (az ellenszolgáltatáson kívül például: a minőség, műszaki érték, esztétikai és funkcionális tulajdonságok, környezetvédelmi tulajdonságok, működési költségek, gazdaságosság-költséghatékonyság, vevőszolgálat és műszaki segítségnyújtás, pótalkatrészek biztosítása, készletbiztonság, a teljesítés időpontja, időszaka);
 - d) a részszerpontok nem eredményezhetik ugyanazon ajánlati tartalmi elem többszöri értékelését;

Közbeszerzések Tanácsának adott felhatalmazást arra, hogy ajánlást készítsen a módszerekre vonatkozóan, melynek eredményeképp született meg a 2/2004-es ajánlás az összességében legelőnyösebb ajánlat kiválasztása esetén alkalmazható módszerekről és az ajánlatok elbírálásáról.

Érdemben módosította a 2004-es szabályozást az akkori Kbt. 2010. szeptember 15. napján hatályba lépett módosítása, amely az ár kivételével a többi részszerpont és alszerpont vonatkozásában lehetővé tette, hogy ajánlatkérő alulról és felülről korlátozhassa az ajánlattevői megajánlásokat.²²⁵

Eszerint a Kbt. 57. §-ának a módosítással megállapított (7) bekezdése már nemcsak a műszaki részszerpontról (alszerpontról) szól, hanem az összes - ellenszolgáltatást nem tartalmazó bírálati részszerpont (alszerpont) - vonatkozásában lehetővé teszi, hogy az ajánlatkérő a részszerponttal összefüggő ajánlati elemmel kapcsolatban (tehát pl. a késedelmi kötbér mértéke, jótállási idő hossza) előírjon olyan végső értéket, mely a maximális értékelési pontszámot kapja és ha egy ajánlatban ezt meghaladó megajánlás szerepel, az is a maximális értékelési pontszámot kapja. Ez az alacsony értéket pozitíven értékelő részszerpontra is vonatkozik úgy, hogy ha pl. az egyik részszerpont a minél rövidebb teljesítési határidő, akkor a teljesítési határidő azon legkisebb értékét lehet meghatározni, melyre a maximális értékelési pontszámot lehet kapni és ha egy ajánlattevő ennél rövidebb teljesítési határidőt ajánl meg az

e) ha részszerpont körében alszerpontok is meghatározásra kerülnek, alszerpontonként azok - tényleges jelentőségével arányban álló - súlyszámát is meg kell adni.

(5) A (3) bekezdésben foglaltakat is az ajánlati felhívásban kell megadni [a c) és d) pont esetében az egyéb információk körében] azzal, hogy a d) pont szerinti módszer (módszerek) részletes ismertetése a dokumentációban is megadható.

(6) A (3) bekezdés d) pontja szerinti módszerekről, az ajánlatok elbírálásáról a Közbeszerzések Tanácsa ajánlást készít.

²²⁵ 2003. évi Kbt. 2010. szeptember 15-től hatályos 57.§ (7) – (8) bek.:

(7) Az ajánlatkérő az ellenszolgáltatást tartalmazó bírálati szerponton vagy részszerponton (alszerponton) kívüli részszerpontokkal (alszerpontokkal) összefüggő ajánlati elemmel kapcsolatban az ajánlati felhívásban jogosult meghatározni az adott ajánlati elem azon legkedvezőbb szintjét, melyre és az annál még kedvezőbb vállalásokra egyaránt a (3) bekezdés c) pontja szerinti pontthatár felső határával azonos számú pontot ad.

(8) Az ajánlatkérő az ellenszolgáltatást tartalmazó bírálati szerponton vagy részszerponton (alszerponton) kívüli részszerpontokkal (alszerpontokkal) összefüggő ajánlati elemmel kapcsolatban az ajánlati felhívásban jogosult meghatározni olyan elvárást, melynél kedvezőtlenebb az adott ajánlati elem nem lehet (minimális elvárás).

ajánlatában, arra is „csak” a maximális értékelési pontszámot kapja. E szabály az irreális ajánlati elemek visszaszorítását célozza.²²⁶

A Kbt. 57. §-ának a módosítással megállapított (8) bekezdése szintén az összes - ellenszolgáltatást nem tartalmazó bírálati részszerzőpont (alszerzőpont) vonatkozásában lehetővé teszi, hogy az ajánlatkérő az ajánlati felhívásban meghatározza, mi az a legkedvezőtlenebb ajánlati elem, amelyet egyáltalán ajánlani lehet. Tehát pl. minél nagyobb értékű napi késedelmi kötbér esetében ez lehet pl. az ÁFA nélkül számított ellenszolgáltatás 0,5%-a, ha ennél kevesebbet ajánl egy ajánlattevő, az ajánlata érvénytelen. A fordított logikájú elbírálási részszerzőpontok tekintetében (melyeknél a minél alacsonyabb megajánlás az értékesebb), az ajánlatkérő ilyen esetben a maximumot közli, mert számára az a kedvezőtlen. Tehát pl. a szerződés teljesítési határidejével összefüggő részszerzőpont esetén az ajánlatkérő jogosult előírni, hogy a teljesítési határidő a szerződéskötés napját követő nyolcvanadik munkanapnál későbbi nem lehet. Ilyen esetben, ha egy ajánlattevő 80-nál nagyobb számot ír e részszerzőpont tekintetében a felolvasó lapra, az ajánlata érvénytelen.²²⁷

A 2011. évi Kbt. szerkezetében és tartalmában is változást hozott az értékelési szempontok szabályozása körében. Megjelent az elbírálás²²⁸ és az értékelés²²⁹ elhatárolása. A hatályos,

²²⁶ A 2003. évi CXXIX. törvény indokolása

²²⁷ u.o.

²²⁸ 2011-es Kbt. 63. § (1) Az ajánlatok elbírálása során az ajánlatkérőnek meg kell vizsgálnia, hogy az ajánlatok megfelelnek-e az ajánlati (ajánlattételi) vagy több szakaszból álló eljárás esetén a részvételi és ajánlattételi felhívásban, a dokumentációban, valamint a jogszabályokban meghatározott feltételeknek.

(2) Az egy szakaszból álló eljárásokban az ajánlati vagy ajánlattételi felhívásban előírtaknak megfelelően kell megítélni az ajánlattevő szerződés teljesítésére való alkalmasságát vagy alkalmatlanságát.

(3) Az ajánlatkérő köteles megállapítani, hogy mely ajánlatok érvénytelenek, és hogy van-e olyan ajánlattevő, akit az eljárásból ki kell zárni.

(4) Az érvényes ajánlatokat az eljárást megindító felhívásban meghatározott értékelési szempont [71. §] alapján, valamint a 71-73. §-okban foglaltakra tekintettel kell értékelni.

²²⁹ 2011-es Kbt. 71.§ (1) Az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívásban köteles meghatározni az ajánlatok értékelési szempontját.

(2) Az ajánlatok értékelési szempontja a következő lehet:

a) a legalacsonyabb összegű ellenszolgáltatás, vagy

b) az összességében legelőnyösebb ajánlat kiválasztása.

(3) Ha az ajánlatkérő az összességében legelőnyösebb ajánlatot kívánja kiválasztani, köteles meghatározni

a) az összességében legelőnyösebb ajánlat megítélésére szolgáló részszerzőpontokat;

b) részszerzőpontként az azok súlyát meghatározó - a részszerzőpont tényleges jelentőségével arányban álló - szorzószámokat (a továbbiakban: súlyszám);

2015. évi Kbt. – ben a 2011-es szabályozáshoz hasonló rendelkezéseket találunk.²³⁰ Az elbírálás²³¹, és az értékelés²³² fogalmi elhatárolása megmaradt, a hatályos törvény a 2011. évi jogszabálytól eltérően háromféle értékelési szempont alkalmazását teszi lehetővé: a legalacsonyabb ár, a legalacsonyabb költség, vagy a legjobb ár-érték arány.

4.2. A legalacsonyabb ár, mint értékelési szempont

A legalacsonyabb ár, mint egyedüli értékelési szempont csak abban az esetben alkalmazható, ha az ajánlatkérő igényeinek valamely konkrétan meghatározott minőségi és műszaki követelményeknek megfelelő áru vagy szolgáltatás felel meg, és a gazdaságilag legelőnyösebb

c) az ajánlatok részszerzőpontok szerinti tartalmi elemeinek értékelése során adható pontszám alsó és felső határát, amely minden részszerzőpont esetében azonos;

d) azt a módszert (módszereket), amellyel megadja a pontszámok [c] pont] közötti pontszámot.

²³⁰ Az értékelési szempontok történeti fejlődéséről részletesen lásd: Dr. CSÁNYI István – Csányi István – Dauda Anna: Értékelési technikák a közbeszerzésben és a zöld közbeszerzés, TERC Kft., 2016., 16-24.o.

²³¹ Kbt. 69. § (1) Az ajánlatok és részvételi jelentkezések elbírálása során az ajánlatkérőnek meg kell vizsgálnia, hogy az ajánlatok, illetve részvételi jelentkezések megfelelnek-e a közbeszerzési dokumentumokban, valamint a jogszabályokban meghatározott feltételeknek.

(2) Az ajánlatkérő köteles megállapítani, hogy mely ajánlat vagy részvételi jelentkezés érvénytelen, és hogy van-e olyan gazdasági szereplő, akit az eljárásból ki kell zárni. Az ajánlatkérő a bírálat során az alkalmassági követelmények, a kizáró okok és a 82. § (5) bekezdése szerinti kritériumok előzetes ellenőrzésére köteles az egységes európai közbeszerzési dokumentumba foglalt nyilatkozatot elfogadni, valamint minden egyéb tekintetben a részvételi jelentkezés és az ajánlat megfelelőségét ellenőrizni, szükség szerint a 71-72. § szerinti bírálati cselekményeket elvégezni. Az ajánlatkérő az egységes európai közbeszerzési dokumentum szerinti nyilatkozattal egyidejűleg - több szakaszból álló eljárásban a részvételi szakaszban - ellenőrzi a nyilatkozatban feltüntetett, a (11) bekezdés szerint elérhető adatbázisok adatait is.

(3) A (2) bekezdésben foglaltak alapján megfelelőnek talált ajánlatokat az ajánlatkérő az értékelési szempontok szerint értékeli.

²³² Kbt. 76. § (1) Az ajánlatkérő köteles az eljárást megindító felhívásban meghatározni azt a szempontot vagy szempontokat, amelyek alapján a számára - az adott esetben szociális, társadalmi és környezetvédelmi szempontból is - gazdaságilag legelőnyösebb ajánlatot kiválasztja (a továbbiakban: értékelési szempontok).

(2) Értékelési szempontként alkalmazhatóak

a) a legalacsonyabb ár,

b) a legalacsonyabb költség, amelyet az ajánlatkérő által meghatározott költséghatékonysági módszer alkalmazásával kell kiszámítani, vagy

c) a legjobb ár-érték arányt megjelenítő olyan - különösen minőségi, környezetvédelmi, szociális - szempontok, amelyek között az ár vagy költség is szerepel.

ajánlat kiválasztását az adott esetben további minőségi jellemzők nem, csak a legalacsonyabb ár értékelése szolgálja. Az ajánlatkérő nem alkalmazhatja a legalacsonyabb ár szempontját egyedüli értékelési szempontként tervezési, mérnöki és építészeti szolgáltatások, valamint építési beruházások esetében.²³³

Ezen szabályt tovább részletezi a 322/2015. (X.30.) Korm. rendelet, mely szerint tervező, illetve mérnök kiválasztására irányuló közbeszerzési eljárás esetén a legjobb ár-érték arány, valamint a minőség alapú kiválasztás szempontjának érvényre juttatása érdekében az ajánlati ár az értékelés során nem vehető nagyobb mértékben figyelembe, mint a többi értékelési szempont együttesen.²³⁴

Kivitelezésre vagy kivitelezésre és az ahhoz kapcsolódó tervezésre együtt irányuló építési beruházás esetén a legjobb ár-érték arány, valamint a minőség alapú kiválasztás szempontjának érvényre juttatása érdekében az ajánlati ár az értékelés során legfeljebb 70%-os arányban vehető figyelembe, kivéve nukleáris létesítményekre vonatkozó építési beruházások esetén, mely eljárások során ez az arány magasabb is lehet.²³⁵

A legalacsonyabb ár, mint egyedüli értékelési szempont kapcsán meg kell különböztetni a közbeszerzést abból a szempontból, hogy annak tárgya árubeszerzésre, vagy szolgáltatás megrendelésre irányul.

Árubeszerzésre²³⁶ irányuló közbeszerzések esetében, amennyiben a legalacsonyabb árat, mint értékelési szempontot kívánja ajánlatkérő alkalmazni, meg kell vizsgálni, hogy a dolog tulajdonjogának, vagy használati jogának a megszerzése a cél. Az első esetben a termék felett minden jogot megszerez ajánlatkérő, ebből adódóan a termékkel kapcsolatban felmerülő minden költség ajánlatkérőt terheli, a használati jognál a használati szerződésből eredő költségek terhelik csak ajánlatkérőt. Ezeknek látszólag nincs köze az áru minőségi, műszaki követelményeinek meghatározásához, azonban miután a költségoldal befolyásolni fogja a műszaki tartalom kidolgozottságát, részletezettségét, a felhasználási körülményeket, a minőségi

²³³ Kbt. 76.§ (5) bek.

²³⁴ 322/2015. (X.30.) Korm. r. 8.§ (3) bek.

²³⁵ 322/2015. (X.30.) Korm. r. 24.§ (3) bek.

²³⁶ Az árubeszerzés fogalmát a Kbt. 8.§ (2) bekezdése határozza meg, eszerint: az árubeszerzés forgalomképes és birtokba vehető ingó dolog tulajdonjogának vagy használatára, hasznosítására vonatkozó jognak - vételi joggal vagy anélkül történő - megszerzése az ajánlatkérő részéről. Az árubeszerzés magában foglalja a beállítást és az üzembe helyezést is.

követelményeket, ezért ezen szempontok felett nem lehet átlépni. Mivel a beszerzés tárgya az igényelt rendeltetésnek kell, hogy megfeleljen, elsődlegesen a beszerzés tárgyának rendeltetését kell megfogalmazni.²³⁷

A beszerzés tárgyát jellemző követelmény meghatározása alapvetően három lehetőséggel valósítható meg, szabványra hivatkozással, teljesítmény-, illetve funkcionális paraméterekre hivatkozással, vagy vegyesen.²³⁸

A 2014/24. EU irányelv 67. cikk (2) bekezdésének a) pontja szerint „az ajánlatkérő szerv szempontjából gazdaságilag legelőnyösebb ajánlatot az ár vagy a költség alapján, olyan költség-hatékonysági módszer alkalmazásával kell azonosítani, mint az életciklusköltségeknek a 68. cikk szerinti meghatározása, és tartalmazhatja a legjobb ár-minőség arányt, amelyet az adott közbeszerzési szerződés tárgyához kapcsolódó, többek között minőségi, környezetvédelmi és/vagy szociális szempontokat is magukban foglaló kritériumok alapján kell értékelni. E kritériumok tartalmazhatják például az alábbiakat:

a) a minőséget – ideértve a műszaki értéket, az esztétikai és a funkcionális jellemzőket, a hozzáférhetőséget, a valamennyi felhasználó számára alkalmas kialakítást, a szociális, környezetvédelmi és innovatív jellemzőket és a forgalmazást, valamint annak feltételeit;”

Az irányelv tehát minőség alatt a műszaki értéket, az esztétikai és a funkcionális jellemzőket, a hozzáférhetőséget, a valamennyi felhasználó számára alkalmas kialakítást, a szociális, környezetvédelmi és innovatív jellemzőket és a forgalmazást, valamint annak feltételeit érti.

²³⁷ CSÁNYI, i.m. 32-33.o.

²³⁸ U.o., ill. 21/2015. (X. 30.) Korm. rendelet

a közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról 46.§ (2) bek.: A közbeszerzési műszaki leírást - az Európai Unió jogával összeegyeztethető kötelező műszaki szabályok sérelme nélkül - az ajánlatkérő választása szerint a következő módok valamelyikén kell meghatározni:

- a) teljesítmény-, illetve funkcionális követelmények megadásával, ideértve a környezetvédelmi jellemzőket is,
- b) építési beruházási munkák tervezése, számítása és kivitelezése, valamint a termék alkalmazása tekintetében az európai szabványokat, európai műszaki engedélyt, közös műszaki előírásokat, nemzetközi szabványokat, az európai szabványügyi szervezetek által létrehozott egyéb műszaki ajánlásokat átültető nemzeti szabványokra, vagy ezek hiányában nemzeti szabványokra, nemzeti műszaki engedélyre, illetve nemzeti műszaki előírásokra történő hivatkozással; vagy
- c) az a) pont szerinti követelmények alapján, az e követelményeknek való megfelelés vélelmét biztosító, a b) pontban meghatározottakra történő hivatkozással; vagy
- d) egyes jellemzők tekintetében a b) pontban meghatározottakra, más jellemzők tekintetében pedig az a) pontban meghatározott követelményekre történő hivatkozással.

Más megfogalmazásban a szabványnak való megfelelést és megbízhatóságot lehet érteni a minőség fogalom alatt. A fentiek szerint áru esetén megállapíthatjuk, hogy amennyiben szabványra hivatkozással vagy tételes funkcionális, teljesítményparaméterek alapján határozzuk meg a beszerzés tárgyát, továbbá nincsenek olyan meghatározható körülmények, amelyek az adott termék életciklusából adódóan ajánlatkérői oldalon felmerülhetnek és különbséget eredményezhetnek a termékek között, például üzemeltetési költség vagy fenntartási, megsemmisítési költség, akkor alkalmazhatjuk a legalacsonyabb árat. Gyakorlatban ez azt jelenti, hogy minél egyszerűbb a termék, annál inkább érvényesülhet a legalacsonyabb ár alkalmazásának lehetősége.²³⁹

Szolgáltatás megrendelés²⁴⁰ esetében más kihívásokkal kell szembe nézni, mint az árubeszerzés esetében, szolgáltatás tekintetében ugyanis a minőség szinte megfoghatatlan, kevésbé paraméterezhető fogalom. Azzal, hogy a legjobb ár – érték arány értékelési szempont körében vizsgálható a teljesítésben részt vevő személyek szervezettsége, képzettsége, tapasztalata, minimálisra csökkent azon szolgáltatások köre, ahol a legalacsonyabb ár kerülhetne előtérbe.²⁴¹

242

A D.8/12/2008. számú ügyben az ajánlatkérő a legalacsonyabb ellenszolgáltatás értékelési szempontot úgy alkalmazta, hogy az ajánlattevőknek két óradíjat kellett megadniuk, amelyeknek az ajánlatkérő külön súlysámot rendelt. Az értékelésre kerülő ellenszolgáltatás ezen két, súlysámmal szorzott óradíj összege volt. A Döntőbizottság megállapította, hogy önmagában az, hogy ajánlatkérő a legalacsonyabb összegű ellenszolgáltatás megállapításához két részajánlati elemet vesz figyelembe és a végeredmény kiszámításához matematikai műveletet alkalmaz, nem jogszabálysértő. A módszer akkor lesz jogsértő, ha a kiszámolt eredmény téves, az ellenszolgáltatási értékek torzulnak, és emiatt nem a ténylegesen legalacsonyabb ellenszolgáltatást megajánló ajánlattevő lesz az eljárás nyertese.

²³⁹ CSÁNYI, i.m. 34.o.

²⁴⁰ A szolgáltatás megrendelés fogalmát a Kbt. 8.§ (4) bekezdése határozza meg, eszerint: A szolgáltatás megrendelése - árubeszerzésnek és építési beruházásnak nem minősülő - olyan beszerzés, amelynek tárgya különösen valamely tevékenység megrendelése az ajánlatkérő részéről.

²⁴¹ Kbt. 76.§ (3) bek. b) pont

²⁴² CSÁNYI, i.m. 34.o.

4.3. A kötelezően alkalmazott ár – érték, vagy költség

Visszatérő gyakorlati problémával szembesülünk az értékelési szempontok körében a legjobb ár – érték arányt megjelenítő módszer alkalmazásakor. A Kbt. egy példálózó jellegű felsorolást ad akkor, amikor kiemeli, hogy a legjobb ár – érték arányt megjelenítő értékelési szempontok vonatkozhatnak különösen:

a) minőség, műszaki érték, esztétikai és funkcionális tulajdonságok, valamennyi felhasználó számára való hozzáférhetőség, hátrányos helyzetű munkavállalók alkalmazása és egyéb szociális, környezetvédelmi és innovatív tulajdonságok, forgalmazási feltételek, vevőszolgálat és műszaki segítségnyújtás, pótalkatrészek biztosítása, készletbiztonság, a teljesítés időpontja, időszaka;

b) a szerződés teljesítésében részt vevő személyi állomány szervezettsége, képzettsége és tapasztalata, ha a személyzet minősége jelentős hatással lehet a szerződés teljesítésének színvonalára.²⁴³

Különösen, de nem kizárólagosan. Ki kell tehát mondani, hogy nem kizárólag az itt felsorolt szempontokat alkalmazhatja az ajánlatkérő, amikor a legjobb ár – érték arányt kívánja vizsgálni. Vagy épp nem is saját akaratából teszi mindezt, hanem jogszabály kötelezi arra, hogy azt vizsgálja, mert bár valódi oka nincs, mégis rákényszeríti a jogalkotó, hogy az ár mellett más értékelési szempontot is alkalmazzon.

A 2014/24/EU irányelv 67. cikk (2) bekezdése utolsó fordulata biztosítja a tagállamok számára azt a lehetőséget, hogy előírják, az ajánlatkérők odaítélési szempontként nem használhatják kizárólag az árat vagy kizárólag a költségeket, illetve ezek használatát meghatározott típusú ajánlatkérőre vagy szerződésre korlátozhatják. A magyar jogalkotó e felhatalmazás alapján a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 9. és 24. §-ában kizárta a legalacsonyabb ár egyedüli értékelési szempontként történő alkalmazását tervezési és mérnöki szolgáltatások, valamint építési beruházások esetében. Ez az előírás mind uniós, mind pedig nemzeti eljárásrendben alkalmazandó.²⁴⁴

Rendkívül nagy probléma a közbeszerzések során, hogy a jogalkotó belekényszeríti a jogalkalmazókat egy indokolatlanul túlbonyolult értékelési szempontrendszer alkalmazásába, de sem ő, sem a közbeszerzések során eljáró támogató – ellenőrző szervezetek nem adnak

²⁴³ Kbt. 76. § (3) bek.

²⁴⁴ DEZSŐ, 2016., 463.o.

valódi iránymutatást arra vonatkozóan, hogy mi lenne a szerintük helyes értékelési mód. Az ellenőrző hatóságok – magas audit kockázatra hivatkozva – következetes gyakorlatként kifogással élnek például a jótállási idő, teljesítési határidő²⁴⁵, a szerződést megerősítő biztosítékok mértékének értékelésekor, mondván, hogy ezek nem tekinthetők minőségi szempontnak.

Egy egyszerű útépitési munkánál, vagy egy még kevésbé bonyolult műszaki tartalmú csatornaépítés esetén, rendkívül nehéz, mondhatni indokolatlan a műszaki érték, funkcionális tulajdonságok körében olyan értékelési szempontot kitalálni, amely a pontosan meghatározott műszaki paraméterű beruházás esetében képes növelni a minőségi értéket, és mindezt úgy, hogy figyelemmel a gondos közpénzfelhasználásra, az ajánlati árak nagymértékű megnövekedését nem eredményezi.

Mivel a Kbt. 76. § (5) bekezdése nem engedi az építési beruházások esetében csak az legalacsonyabb ár értékelési szempont egyedüli alkalmazását, ezen törvényi rendelkezésnek megfelelően ajánlatkérőnek mindenképp elő kell írnia a legalacsonyabb ár értékelési szempont mellett, egyéb értékelési szempontokat, figyelembe véve a Kbt. 76. § egyéb bekezdésében foglalt rendelkezéseket és a 322/2015 (X.30) Korm. rendelet 24. § (3) bekezdésében foglalt előírást. Az értékelési szempontok meghatározása során figyelemmel kell lenni, hogy azok ne legyenek versenykorlátozóak, és ténylegesen az elvégzendő feladattal álljanak kapcsolatban továbbá Kbt. 76. § (6) bekezdése szerint biztosítaniuk kell a 2. § (1)-(5) bekezdésében foglalt alapelvek betartását, álláspontunk szerint alapvetően a hatékony és felelős gazdálkodás elvének érvényesülését.

Azon építési beruházások tekintetében, ahol a műszaki tartalom olyan mértékig meghatározott az elkészített tervdokumentáció alapján valamint a vállalt kötelezettségek tekintetében, hogy annak színvonalán jobb műszaki tartalom vállalás előírásával, csak minimális súlyszámú értékelési szempont alkalmazásával lehet javítani, amely egyébként alapvetően

²⁴⁵ Kifejezetten a teljesítési határidő, mint értékelési szempont vonatkozásában mind az ellenőrzési tapasztalat, mind a Közbeszerzési Hatóság értékelési szempontrendszer alkalmazásáról szóló útmutatója, sajnálatos módon arra az álláspontra helyezkedik, hogy mivel a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 24.§ (2) bekezdésében található – nem taxatív – felsorolásból a teljesítési határidő 2017. január 1-jei hatállyal kikerült, a teljesítési határidő nem alkalmas a minőségi alapú értékelésre, így értékelési szempontként való alkalmazása önmagában az ár mellett nem javasolt (annak használata a szabályozás célja ellen irányult). Elfogadva a tényt, hogy a jogalkotói szándék valóban ez volt, nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a Kbt. 76.§ (3) bekezdés a) pontjában továbbra is megtalálható a teljesítés időpontja, időszaka, mint irányadó értékmérő a legjobb ár – érték arányt megtestesítő szempontok között.

költségnövekedést eredményez, nem tud mást tenni ajánlatkérő, mint a jobb, számára kedvezőbb szerződéses feltételek vállalását is értékeli.

Fontos kiemelni azt is, hogy egy ajánlatkérő, beruházó alapvető érdeke, hogy a létrejött építmény használata biztosított legyen a lehető legtovább probléma mentesen. A gyakorlat azt mutatja, hogy ezen szavatossági igények kikényszerítése abban az esetben, ha az nem jótállási (garanciális) kötelezettség a beruházók számára igen körülményes, mert a bizonyítási teher a jótállási időn túlmenően már az ajánlatkérő beruházóé. A hosszabb garanciális időtartam vállalása a kivitelezés minőségét javítja, hiszen a jótállási kötelezettséget hosszabb ideig kell viselni, így mind az anyagok megválasztásánál mind a kivitelezési munkáknál erre tekintettel a jobb minőség nyújtása várható.

Glavanits Judit is hasonló véleményen van *Közbeszerzési a 21. század szolgálatában* című habilitációs értekezésében, amikor a következő véleményre helyezkedik:

„A gyakorló szakemberek számára nem kétséges, hogy a hosszabb időre vállalt jótállás egyértelműen a minőségi teljesítés biztosítója. A pályázati ellenőrző rendszer ugyanakkor szinte módszeresen üldözi a jótállást, mint minőségi szempontot a közbeszerzési eljárásokban.”²⁴⁶

A Kbt. 76. (3) bekezdése szerint értékelhető a minőség, a műszaki érték (vállalt többlet műszaki tartalom), a funkcionális tulajdonságok, műszaki segítségnyújtás (a garanciális javítások megkezdése) a teljesítés időpontja (határidő és kötbér), időszaka.

A Kbt. 76. § (7) bekezdés a) pontja szerint a szerződés tárgyához kapcsolódik az értékelési szempont, ha az adott építési beruházás életciklusának valamely másik szakaszában megvalósuló valamely folyamathoz kapcsolódik (garanciális időtartam és garanciális biztosíték) még akkor is, ha ezek érdemben nem határozzák meg az építési beruházás végeredményének tulajdonságait.

Természetesen elő lehet írni a Kbt. 76.§ (3) bekezdés b) pontja alapján értékelési szempontként a teljesítésben részt vevő személyi állomány képzettségével, tapasztalatával kapcsolatos előírásokat, kérdés az, nehéz lenne azonban azt igazolni, hogy az építési beruházás felelős műszaki vezetőjének néhány éves plusz gyakorlati tapasztalata – amely szintén nem lehet túlzó – inkább hozzájárul a minőség javításához, a fentiekben ismertetett, szigorú szerződéses vállalásokkal szemben.

²⁴⁶ Glavanits Judit: *Közbeszerzés a 21. század szolgálatában*, Habilitációs értekezés, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Győr, 2020., 49. o.

Kiemelést érdemel, hogy bár az építő jellegű javaslatok hiányát hoztam fel, a Közbeszerzési Hatóságnak a témában kiadott útmutatója²⁴⁷ mindenképp hiánypótló szakmai támogatás e körben. A hivatkozott Útmutató is rögzíti, hogy az Irányelv ezen pontjában a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat tekintetében rögzítésre került az is, hogy azt a legjobb ár-minőség arány szempontja alapján kell kiválasztani, amely szempontnak legalább egy ár- vagy költségelemet tartalmaznia kell azzal, hogy a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat ezen értékelése akár elvégezhető kizárólag az ár- vagy a költséghatékonyság alapján is. Ajánlatkérőknek emellett lehetőségük van arra, hogy a műszaki leírások vagy szerződésteljesítési feltételek alkalmazásával szabadon határozhatnak meg megfelelő minőségi standardokat.²⁴⁸

Nagyon fontos, az értékelési szempontok előzetesen, a közbeszerzés előkészítése során jól átgondolt meghatározására irányadó EUB ítéletet hivatkozik az útmutató, miszerint: Az értékelési szempontok ellenőrzésével összefüggésben az Európai Unió Bíróságának C-448/01. sz. ügyben hozott ítélete a mérvadó, amelyben rögzítésre került, hogy „amennyiben egy ajánlatkérő szerv olyan odaítélési szempontot határoz meg, amely tekintetében nem szándékozik, továbbá nem is képes ellenőrizni az ajánlattevők által szolgáltatott információk pontosságát, sérti az egyenlő bánásmód elvét, mivel az ilyen jellegű szempontok nem biztosítják a pályázati eljárás átláthatóságát és tárgyilagosságát. Ezért az ajánlattevők által szolgáltatott információk hatékony ellenőrzését lehetővé nem tevő követelményeket támasztó odaítélési szempontok ellentétesek a közösségi közbeszerzési jog elveivel.”²⁴⁹

Nem csak építési beruházások esetében, hanem egyes eljárástípusok esetén is kötelezővé teszi a Kbt. a legjobb ár – érték arány alkalmazásának módszerét. Ezek a versenypárbeszéd²⁵⁰, az innovációs partnerség²⁵¹, és a tervpályázati eljárást követő, tervezési szolgáltatás megrendelésére irányuló hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásban²⁵².

A legjobb ár – érték arány alkalmazása esetében az értékelési szempontok előírásakor a következő előírásokra kell figyelemmel lennie ajánlatkérőknek:

a) a szerződés tárgyához kell kapcsolódniuk;

²⁴⁷ A Közbeszerzési Hatóság útmutatója a nyertes ajánlattevő kiválasztására szolgáló értékelési szempontrendszer alkalmazásáról, KÉ 2020. évi 60. szám; 2020. március 25.

²⁴⁸ DEZSŐ, i.m. 463.o.

²⁴⁹ DEZSŐ, i.m. 4.o.

²⁵⁰ Kbt. 90. § (6) bek.

²⁵¹ Kbt. 96. § (4) bek.

²⁵² Kbt. 100. § (3) bek., Kbt. 98. § (5) bek.

b) nem biztosíthatnak önkényes döntési lehetőséget az ajánlatkérőnek, hanem mennyiségi vagy szakmai szempontok alapján értékelhető tényezőkön kell alapulniuk;

c) biztosítaniuk kell a Kbt. 2. § (1)-(5) bekezdésében foglalt alapelvek betartását;

d) az értékelési szempontok körében nem értékelhető az ajánlattevő szerződés teljesítéséhez szükséges alkalmassága. A Kbt. 76.§ (3) bekezdés b) pontjában foglaltak értékelése esetén, ha az eljárásban e körülményekhez alkalmassági feltétel is kapcsolódik, egyértelműen el kell különíteni, hogy mely feltételek képezik a teljesítéshez minimálisan szükséges elvárást (alkalmassági követelmény), és melyek jelentik ezen felül az értékeléskor figyelembe vett tényezőket;

e) nem eredményezhetik ugyanazon ajánlati tartalmi elem többszöri értékelését.²⁵³

Az Európai Bíróság több ítéletében is meghatározta az összességében legelőnyösebb ajánlat részszerpontjaival szemben támasztott legfontosabb követelményeket, így a C-31/87. számú Beentjes ügyben, a C-513/99. számú Concordia Bus ügyben és a C-532/06. számú Lianakis és társai ügyben.

Az ítéletekben megfogalmazott elvárások az alábbiakban foglalhatók össze:

- objektívnak kell lenniük, mindenféle „mesterséges” kritérium tilos;
- mennyiségi vagy más módon értékelhető tényezőkön kell alapulniuk;
- az eljárást megindító felhívásban előre közzé kell tenni ezeket a szempontokat;
- szorosan a közbeszerzés tárgyához, illetve a szerződés lényeges feltételeihez kell kapcsolódniuk;
- nem lehetnek diszkriminatívak;
- meg kell felelniük az Európai Unió alapelveinek;
- úgy kell ezeket meghatározni, hogy elbírálásuk során ténylegesen az összességében legelőnyösebb ajánlat kiválasztásához vezessenek;
- a részszerpontok körében nem értékelhető az ajánlattevő szerződés teljesítéséhez szükséges pénzügyi és gazdasági, valamint műszaki illetve szakmai alkalmassága;
- az ellenszolgáltatás mértékének részszerpontját minden esetben elő kell írni;
- a részszerpontok nem eredményezhetik ugyanazon ajánlati elem többszöri értékelését.²⁵⁴

²⁵³ Kbt. 76.§ (6) bek.

²⁵⁴ DEZSŐ, 2016., 474.o.

A legjobb ár-érték arányt megjelenítő szempontrendszer alkalmazható úgy is, hogy az abban szereplő ár vagy költség elemet az ajánlatkérő egy rögzített értéken megadja, és az ajánlattevők az egyéb értékelési szempontok tekintetében versenyeznek egymással.²⁵⁵

A 2014/24/EU irányelv (93) preambulumbekzdése hivatkozik arra, hogy „Amennyiben bizonyos szolgáltatások díjazását vagy egyes termékek rögzített árát nemzeti rendelkezések szabják meg, egyértelművé kell tenni, hogy az ár-érték arány értékelése során a kizárólag az áron vagy a díjazáson kívül egyéb tényezők továbbra is alapul vehetők”. Rögzített ár-, illetve költségelem-előírást egyrészt olyan beszerzések esetében célszerű alkalmazni, ahol valamely jogszabály ír elő fix árat, illetve alkalmazható akkor is, ha az ajánlatkérő egy megadott összeget kíván, illetve tud erre a beszerzésre fordítani, és számára nem az ár, hanem az egyéb értékelési tényezők a meghatározók a minél magasabb minőség eléréséhez. Ilyen rögzített összegre vonatkozó előírást azonban csak alapos előkészítés, és a releváns piac megfelelő ismerete esetében célszerű alkalmazni.²⁵⁶

Az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumokban olyan előírásokat kell meghatározni, amelyek biztosítják, hogy az ajánlatkérő az ajánlattevők által benyújtott információkat ellenőrizni tudja annak megállapítása érdekében, hogy az ajánlat mennyiben felel meg az értékelési szempontoknak. Kétség esetén az ajánlatkérőnek meg kell győződnie az ajánlattevő által benyújtott információk helytállóságáról.²⁵⁷

Amennyiben ezek az (ellenőrzést biztosító) intézkedések hiányoznak, vagy nem egyértelműek és túl általánosak, az kockáztatja a közbeszerzési eljárás átláthatóságát és tárgyilagosságát.

Az értékelési szempontok ellenőrzésével összefüggésben az Európai Unió Bíróságának C-448/01. sz. ügyben hozott ítélete a mérvadó, amelyben rögzítésre került, hogy „amennyiben egy ajánlatkérő szerv olyan odaítélési szempontot határoz meg, amely tekintetében nem szándékozik, továbbá nem is képes ellenőrizni az ajánlattevők által szolgáltatott információk pontosságát, sérti az egyenlő bánásmód elvét, mivel az ilyen jellegű szempontok nem biztosítják a pályázati eljárás átláthatóságát és tárgyilagosságát. Ezért az ajánlattevők által szolgáltatott információk hatékony ellenőrzését lehetővé nem tevő követelményeket támaztó odaítélési szempontok ellentétesek a közösségi közbeszerzési jog elveivel.”²⁵⁸

²⁵⁵ Kbt. 76.§ (4) bek.

²⁵⁶ DEZSŐ, 2016., 481.o.

²⁵⁷ Kbt. 76.§ (13) bek.

²⁵⁸ A Közbeszerzési Hatóság útmutatója a nyertes ajánlattevő kiválasztására szolgáló értékelési szempontrendszer alkalmazásáról, KÉ 2020. évi 60. szám; 2020. március 25.

Általánosan elfogadott gyakorlat a teljesítésben részt vevő szakemberek többlet szakmai tapasztalatának értékelése. A Kbt. 76.§ (3) bekezdés b) pontja értelmében a legjobb ár-érték arányt megjelenítő értékelési szempontok vonatkozhatnak különösen a szerződés teljesítésében részt vevő személyi állomány szervezettsége, képzettsége és tapasztalata, ha a személyzet minősége jelentős hatással lehet a szerződés teljesítésének színvonalára.

Ezen lehetőséget a 2015 – ös Kbt. vezette be, korábban élesen elkülönült az alkalmassági feltételek előírása az értékeléstől, és a korábbi közbeszerzési törvények következetesen tilalmazták olyan értékelési szempont alkalmazását, amelyet az alkalmasság körében lehetett vizsgálni.²⁵⁹

A szakemberekkel szemben támasztott alkalmassági követelmények lehetőségéről a 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet IV. fejezetében foglaltak szerint beszerzési tárgyanként kétféle lehetőséggel élhet az ajánlatkérő, egyrészt azoknak a szakembereknek (szervezeteknek) - különösen a minőség-ellenőrzésért felelősöknek - a megnevezésével, végzettségük, illetve képzettségük, szakmai tapasztalatuk ismertetésével, akiket be kíván vonni a teljesítésbe; másrészt az ajánlattevő vagy részvételre jelentkező, vagy vezetői végzettségének, illetve képzettségének ismertetésével, és különösen azon személyek végzettségének, illetve képzettségének ismertetésével, akik a szerződés teljesítéséért felelősek²⁶⁰, feltéve, hogy ezeket az ajánlatok értékelése során nem értékelik.

Ezen szempont előírása esetén azonban kiemelt figyelmet kell fordítani az következőkre.

Szakemberek vonatkozásában a szakemberek többlettapasztalatára, meghatározott képzettséggel vagy szakmai tapasztalattal rendelkező további szakemberek bevonására vonatkozó előírás fogadható el értékelési szempontként. Ha a szakember tapasztalata az értékelési szempont, úgy vizsgálandó, hogy az alkalmasság keretében kért (alap) szakmai tapasztalatra vonatkozó követelmény és az értékelés során figyelembe vett ezen felüli, többlet tapasztalati idő között nem lehet „kihagyás”, vagyis ha a szakember teljes szakmai tapasztalatának időtartama az értékelési szempont, akkor a Kbt. 77. § (1) bekezdés szerinti minimum követelménynek – vagyis annak az elvárásnak, amelynél kedvezőtlenebb az adott ajánlati elem nem lehet - meg kell egyeznie a vonatkozó alkalmassági követelményben előírt

²⁵⁹ lásd: 2011. évi CVIII. törvény 71.§ (4) bekezdés a) pont, 2003. évi CXXIX. törvény 57.§ (4) bekezdés a) pont

²⁶⁰ Árubeszerzés kategóriában „szerződés teljesítéséért felelősek” szófordulatot használja a rendelet, ugyanez építési beruházás esetén „építési beruházás teljesítéséért felelősek”, szolgáltatás megrendelés esetén pedig „szolgáltatás teljesítéséért felelősek”, részletesen lásd: 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 21.§ (1) bekezdés f) pont, 21. § (2) bekezdés e) pont, és 21.§ (3) bekezdés f) pont.

tapasztalati időtartammal (pl. amennyiben az alkalmassági követelmény 36 hónap szakmai tapasztalatra vonatkozik, úgy nem megfelelő, ha a vonatkozó értékelési részszerzőpont esetében a többlet szakmai tapasztalat alsó „határa” 37 hónap).^{261 262}

A szakemberek többlettapasztalatának értékelése esetében felmerül a kérdés, hogy a szerződés teljesítése során hogyan kérhető számon a nyertes ajánlattevő e körben tett vállalása. A Kbt. 138.§ (2) bekezdése előírja ugyan az alkalmasság körében megjelölt szakember teljesítésbe történő bevonásának kötelezettségét, ugyanakkor ezen rendelkezés akkor lesz valóban kikényszeríthető, ha a megsértése esetére a megkötendő szerződésben már a közbeszerzés előkészítése során ajánlatkérő megfelelő szankciót is előír. Nehéz ugyanakkor meghatározni, hogy egy szakember teljesítésben való részvételének elmaradása esetére mi a megfelelő szankció. Fontos tehát, hogy csak olyan szakemberre vonatkozó szakmai tapasztalatot írjon elő ajánlatkérő, akinek a közreműködésére a teljesítés során valóban szükség van.

4.4. A súlyszám és a pontszám meghatározása

Ha az ajánlatkérő nem egyedüli értékelési szempontként alkalmazza a legalacsonyabb ár szempontját vagy a legalacsonyabb költség szempontját, köteles meghatározni a legalacsonyabb költséget vagy a legjobb ár-érték arányt megjelenítő értékelési szempontokat és az azok súlyát meghatározó - az értékelési szempont tényleges jelentőségével arányban álló - szorzószámokat (a továbbiakban: súlyszám), ha az értékelési szempont körében alszempontok is meghatározásra kerülnek, alszempontként azok - tényleges jelentőségével arányban álló - súlyszámát, az ajánlatok értékelési szempontok szerinti tartalmi elemeinek értékelése során adható pontszám alsó és felső határát, amely minden értékelési szempont esetében azonos, és azt a módszert (módszereket), amellyel megadja a pontszámok közötti pontszámot.²⁶³

A súlyszám tehát azt mutatja meg, hogy az értékelés rendszerén belül az adott részszerzőpont milyen jelentőségű az ajánlatkérő számára.

²⁶¹ Miniszterelnökség Közbeszerzési Felügyeletért Felelős Helyettes Államtitkárság Közbeszerzési Felügyeleti Főosztály, Minőségellenőrzési útmutató, 68.o. file:///C:/Users/Asus/Downloads/Minosegellenorzesi_utmutato.pdf (2021. 01. 24.)

²⁶² A szakemberek többlettapasztalatának értékelési szempontként történő alkalmazásával kapcsolatban részletesen Csányi István: Szakemberek értékelése a közbeszerzési eljárásban című cikkét, Közbeszerzési Szemle, 2017. VII. évfolyam 1-2. szám, 55-63.o.

²⁶³ Kbt. 76.§ (9) bek.

A 2014/24/EU irányelv 67. cikk (5) bekezdése szerint „az ajánlatkérő szervnek a közbeszerzési dokumentumokban fel kell tüntetnie, hogy a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat meghatározásánál milyen relatív súllyal veszi figyelembe a választott egyes szempontokat, kivéve, ha a kiválasztás egyedüli szempontja az ár.”

A D.383/14/2011. számú határozatban a Döntőbizottság az alábbiakat rögzítette: „A súlysúly meghatározása a nyertes ajánlattevő személyének kiválasztása szempontjából kiemelt relevanciával bír, mivel az eltérő nagyságú szorzószámok jelentősen befolyásolják a különböző tartalmú bírálati részszerpontokra tett vállalások érvényesülését. Erre tekintettel követeli meg a Kbt. mind a bírálati részszerpontok, mind az alszerpontok tekintetében, hogy a súlysúlyokat a rész, illetve alszerpontok tényleges jelentőségével arányban kell meghatározni. A Kbt. előírása objektív és kógens. Az értékelésre kerülő különböző ajánlati tartalmi elemek relevanciáját, fontosságát kell megítélni egyrészt külön-külön, másrészt összességében, egymáshoz viszonyítottan is.”

A D.479/17/2012. számú határozatban a Döntőbizottság kimondta, hogy: „A Döntőbizottság következetes jogi álláspontja az, hogy a konkrét beszerzés specifikumai alapján ítélni meg a súlysúlyok meghatározásának jogszerűsége. A Döntőbizottság több határozatában a specifikus beszerzési tárgyak esetében (pl. minőségi szolgáltatások) jogszerűnek minősítette az ajánlati ár alacsonyabb súlysúlyammal történő értékelését, mivel a speciális szakmai, tartalmi igényekre tekintettel úgy ítélte meg, hogy az azokat értékelő részszerpontok súlysúlyának magasabb meghatározása indokolt. A konkrét esetben azonban a beszerzés tárgya olyan eszközök, berendezések, amelyeket jogszabályi, szabványi és gyártói előírások alapján készítenek el. Az áruval szemben az érvényességi feltételek a Kbt. keretei között meghatározhatók. Ebből következően a Döntőbizottság szerint a konkrét beszerzés vonatkozásában nem állnak fenn azon feltételek, amelyek indokolják az ajánlati ár alacsonyabb értékelését. A Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlati áron kívül értékelésre kerülő többi értékelési részszerpont tartalma gyakorlatilag az áru műszaki jellemzőivel áll összefüggésben, és nem egyéb, a teljesítés szempontjából releváns körülményekkel.”

A pontszám az értékelési ponttartomány alsó és felső határának meghatározását jelenti, amelyet minden értékelési szempont tekintetében meg kell adni, és minden értékelési szemponttekintetében azonos tartományban kell azt megadni.²⁶⁴

²⁶⁴ Kbt. 76.§ (9) bek. c) pont

A Kbt. nem tartalmaz a ponthatókra vonatkozóan egyéb előírást, annak alsó és felső határát az ajánlatkérő állapítja meg (például 1-10, 1-100, 1-50 stb.) Minél szélesebb a ponttartomány, annál jobban kifejezi az ajánlatok közötti különbségeket.

A ponthatár alsó számát nem célszerű nullában meghatározni, mert ez képletek alkalmazása során nehézséget okozhat. A Döntőbizottság a D.174/15/2011. számú határozatában, ahol az ajánlatkérő 100 és 0 ponthatárt állapított meg, kimondta, hogy a „0 pont” kiosztása esetén az adott részszerponthoz kapcsolódó súlysúly jelentőségét veszti és így nem érvényesül a bírálati részszerpontoknak egymáshoz képest a szorzószámmal kifejezett súlya. Az ajánlattevők emellett negatív pontot is kaphattak az eljárásban, amely a Döntőbizottság szerint szintén a bírálati módszer alkalmatlanságát jelentette.²⁶⁵

4.5. Közpénzköltés okosan, értékelési szempontok a fenntarthatóság és az innováció jegyében

Napjainkban egyre nagyobb figyelem és igény mutatkozik a fenntarthatóság jegyében történő tudatos magatartásra, az élet minden területén. Különösen nagy jelentősége van ennek a közbeszerzések esetén, hiszen a GDP jelentős hányada közbeszerzés útján megvalósított beszerzések alapján történik.²⁶⁶

Ahogy arra Kothencz Éva is rávilágít az innovációval foglalkozó tanulmányában²⁶⁷, egy innovatív termék, szolgáltatás előnye abban rejlik, hogy várhatóan valamilyen téren jobb teljesítményt nyújt. Egyetértek a szerző hivatkozott munkájában tett megállapítással, miszerint fontos, hogy a közbeszerzési eljárások ajánlatkérői nyitottak legyenek a jellemzően magánszektorból származó újszerű megközelítésekre és a K+F eredmények hasznosítására. A közbeszerzések színvonala ugyanis közvetlen hatással bír a beszerzendő termék, szolgáltatás, építési beruházás minőségére.²⁶⁸

A környezetvédelem és a fenntartható fejlődés a 2000-es években jelentős szerephez jutott az Európai Unió tagállamainak közbeszerzési rendszerében. A cél az volt, hogy 2010-re minél

²⁶⁵ DEZSŐ, 2016., 485.o.

²⁶⁶ Részletesen lásd: A Közbeszerzési Hatóság Elnökének tájékoztatója a közbeszerzések 2019. évi alakulásáról, <https://kozbeszerzes.hu/cikkek/kozbeszerzesi-hatosag-elnokenek-tajekoztatoja-kozbeszerzesek-2019-evi-alakulasarol> (2021. 01. 24.)

²⁶⁷ Kothencz Éva: Új lehetőség: innovációs szemléletmód a közbeszerzésekben, Közbeszerzési Szemle 2017. VII. évfolyam 6. szám, 39.o.

²⁶⁸ U.o.

nagyobb szerephez jussanak a környezetvédelmi megoldások, illetve, hogy az ipar a zöld technológiák kialakítására jelentős innovációs kapacitást biztosítson.

A közbeszerzésekben a legjelentősebb terület a környezetre gyakorolt hatás szempontjából az építőipar, mely igen jelentős szennyezést végez a tevékenység végzése során a légkörben, ugyanakkor a környezetbarát technológiák felhasználásával a legnagyobb mértékben adhat segítséget a fenntarthatósági szempontok megvalósítására. Ennél a kettős hatásnál nem elegendő, ha kiegyenlítik egymást a költségek szempontjából, a pozitív hatásokat erősíteni, a negatívokat gyengíteni szükséges.

Az Európai unió vezetése a fenntartható fejlődés igényét már a 2000-es éveket megelőzően, 1997-ben az Európai Unióról szóló szerződésbe belefoglalta, és egyik kiemelt, prioritási területként kezeli a mai napig.

2000-ben Lisszabonban az EU vezetői célul fogalmazták meg, hogy az Uniót a világ legversenyképesebb, tudásalapú gazdasági közösségévé kell tenni, amelyet a több, jobb munkahely és a nagyobb társadalmi kohézió révén kívántak megvalósítani.

2002-ben megszületett az Európai Unió „6. környezetvédelmi cselekvési programja”, melyben a megfogalmazott irányelvek tízéves távlatban sürgős cselekvést irányoztak elő a klímaváltozás, a természet és az erőforrás-gazdálkodás, a környezet és az egészségi körülmények javítására.

Az EU célul tűzte ki, hogy 2010-re a zöld közbeszerzési eljárások mértéke érjék el a 2006-ban – ezen a téren – legjobban teljesítő tagállamok teljesítményszintjét (megközelítőleg ez az arány az összes tagállamot tekintve az összes közbeszerzés 50%-át jelentette). A zöld közbeszerzés előmozdítása érdekében az Európai Unió irányelvekkel kívánta szabályozni jogilag a környezettudatosság és a fenntarthatóság előmozdítását.²⁶⁹

Ezt követően az Unió új programterve következett, az Európa 2020, amely egy tízéves távlatú program. Ennek keretében az Európai Unió Bizottsága elindította a Horizont 2020 elnevezésű programot, amely a fenntartható fejlődés és az innováció kutatásait támogatja.

Hazánkban a 2015. évi közbeszerzési törvény vezette be a zöld közbeszerzés, és a fenntarthatóság megvalósítása iránti igény gyakorlati alkalmazását.

A 2015. évi Kbt.-be nyugati mintára bekerült az életciklus kifejezése, amely az életciklus alapú megközelítésen keresztül az értékelési rendszer kidolgozásakor, valamint az alkalmassági

²⁶⁹ Részletesen a témáról: CSÁNYI, i.m. 83-85.o.

követelmények meghatározásakor válik fontos tényezővé a hazai közbeszerzési eljárásokban.²⁷⁰

Rigó Csaba Balázs, a Közbeszerzési Hatóság korábbi elnöke 2017 – ben a Nemzeti Közfoglalmi Egyetemen a „Fenntarthatósági szempontok a közbeszerzési eljárásokban” címmel szervezett konferencián tartott előadásában rávilágított arra, hogy a fenntartható közbeszerzés kiemelten fontos, mivel az állami szféra vásárlóereje igen jelentős (EU GDP 14%-a, 1,8 trillió Euró), jelentős piaci befolyás és hatás érhető el általa, helyi, regionális, nemzeti, nemzetközi fenntarthatósági célkitűzések előmozdíthatóak, az éghajlatra, környezetre, társadalmunkra gyakorolt kedvező hatások érhetőek el, a munkahelyteremtést is elősegíti, hosszú távú, stabil gazdasági növekedés érhető el általa, ösztönzi az innovációt, és lehetőséget ad a kkv-k támogatására.²⁷¹

A Kbt. a közbeszerzési eljárások előkészítéséről szóló részében kifejezetten rögzíti, hogy az ajánlatkérő köteles a közbeszerzési eljárást - a beszerzés tárgyra és becsült értékére tekintettel - megfelelő alapossággal előkészíteni. Az ajánlatkérő által rendelkezésre bocsátott közbeszerzési dokumentumoknak biztosítaniuk kell, hogy az eljárásban a gazdasági szereplők képesek legyenek műszakilag megfelelő, fizikailag megvalósítható és gazdasági szempontból reális ajánlatot adni. Az ajánlatkérőnek már a közbeszerzési eljárás előkészítése során törekednie kell a magas minőségű teljesítés feltételeinek biztosítására, a környezet - beszerzés tárgyára tekintettel biztosítható - védelmére és a fenntarthatósági szempontok figyelembevételére, valamint a beszerzés tárgyát érintő szerződésmódosítások megelőzésére.²⁷²

A zöld szemléletű beszerzés lényege, hogy befolyásolja a piaci szereplőket, és példát mutasson számukra, hogy a fenntarthatóság szemléletével a környezetbarát megoldásokat válasszák mind a gyártói, mind pedig a felhasználói oldalon.²⁷³

Zöld közbeszerzésnek nevezzük az olyan közbeszerzést, amely során az ajánlatkérő a beszerzési folyamat minden szakaszában figyelembe veszi a környezetvédelem szempontjait, és az életciklusuk során a környezetre lehető legkisebb hatást gyakorló megoldások keresésével

²⁷⁰ CSÁNYI, i.m. 95.o.

²⁷¹ https://www.kozbeszerzes.hu/data/filer_public/bd/07/bd07444a-7b18-41c6-b446-c9025fcc29b5/1_rcs_megnyito_fenntarthato_konf.pdf, 2. dia (2021. 03. 25.)

²⁷² Kbt. 28.§ (1) bek.

²⁷³ CSÁNYI, i.m. 83.o.

és előnyben részesítésével ösztönzi a környezetbarát technológiák elterjedését és a környezetbarát termékek előállítását.²⁷⁴

A zöld közbeszerzés fogalmától megkülönböztetik a fenntartható közbeszerzés (SPP) fogalmát, amely egy olyan eljárás, amelynek során az állami hatóságok igyekeznek a fenntartható fejlődés három pillérének - a gazdasági, társadalmi és környezetvédelmi szempontból - megfelelő egyensúlyt elérni áruk, szolgáltatások vagy építési beruházások beszerzésekor a projekt minden szakaszában. A fenntartható közbeszerzésekben a hatóságok a közbeszerzési szempontokat a fenntarthatóság átfogóbb megközelítésének részeként hajtják végre, amely gazdasági és társadalmi szempontokkal is foglalkozik.²⁷⁵

A Kbt. preambulumban rögzíti, hogy Magyarország Országgyűlése többek között a környezetvédelem és az állam szociális célkitűzéseinek elősegítése céljával – összhangban a közbeszerzések terén Magyarország által kötött nemzetközi szerződésekkel és az Európai Unió irányelveivel – alkotja meg a törvényt. A Kbt. szabályozási rendszerében értékelési szempontként jelenik meg a legjobb ár-érték arány, melynek elemei vonatkozhatnak különösen környezetvédelmi tulajdonságokra.

A zöld közbeszerzés alapját a termékek és szolgáltatások tekintetében meghatározott környezetvédelmi követelmények jelentik. Az Európai Unió tagállamaiban számos, többségében egymástól eltérő zöld közbeszerzési nemzeti feltételrendszer került elfogadásra. Az Európai Bizottság COM(2008) 400 számú „Környezetvédelmi szemléletű közbeszerzés” című közleménye meghatározta azt a célkitűzést, mely szerint az egységes piac torzulásának és az uniós versenyképesség csökkenésének elkerülése érdekében a tagállamok zöld közbeszerzési feltételrendszereinek összehangolására van szükség. Az egységes zöld közbeszerzési követelmények rendszerének felállításával és érvényesítésével e célkitűzésnek megfelelően hatékonyabban és szélesebb körben alkalmazhatnak zöld közbeszerzési szempontokat az ajánlatkérők. Az egységes zöld közbeszerzési követelményrendszer a zöld közbeszerzési eljárás alkalmazására leginkább megfelelőnek tartott 21 termék- és szolgáltatáscsoport tekintetében állapít meg előírásokat, amelyeknek folyamatos bővítését tervezi az Európai

²⁷⁴ <https://www.kozbeszerzes.hu/cikkek/zold-kozbeszerzes> (2021. 03. 24.)

²⁷⁵ Sustainable Public Procurement (SPP) is a process by which public authorities seek to achieve the appropriate balance between the three pillars of sustainable development - economic, social and environmental - when procuring goods, services or works at all stages of the project.

Forrás: https://ec.europa.eu/environment/gpp/versus_en.htm (2021. 03. 27.)

Bizottság. Az egységes követelmények a beszerzés tárgyának meghatározásakor, a közbeszerzési műszaki leírásban, az alkalmassági feltételek körében, a bírálati szempontok között, valamint a szerződés teljesítési feltételeinek megadásakor egyaránt felhasználhatóak. A követelmények egyrészt az ökocímkézésre²⁷⁶ vonatkozó hatályos közösségi és tagállami követelmények, másrészt pedig az ágazati érdekeltek és a civil társadalom által biztosított információk alapján kerültek meghatározásra. Az egységes követelményrendszer alkalmazása nem kötelező, az Európai Bizottság azonban felhívta a tagállamokat azok használatának ösztönzésére.²⁷⁷

Az Európai Bizottság környezetvédelmi szemléletű közbeszerzésekről szóló közleménye²⁷⁸ bevezetésében a zöld közbeszerzési eljárás (GPP) lehetséges hozadékai körében kiemeli, hogy évről évre az európai hatóságok az EU bruttó hazai termék 16%-ának megfelelő összeget áldoznak különböző áruk (pl. irodai berendezések, épületszerkezeti elemek, szállítóeszközök), szolgáltatások (épületfenntartás, szállítás, takarítás és vendéglátás) vagy munkák beszerzésére. A közbeszerzés megszabhatja az előállítás és a fogyasztás irányát, a hatóságoknak a „zöldebb” termékek iránti jelentős keresletnövelésével pedig kialakulhat vagy bővíthet a környezetbarát termékek és szolgáltatások piaca. Mindezzel egyben a vállalatok is ösztönzést kapnak környezetbarát technológiák kifejlesztésére.

A természeti erőforrások és nyersanyagok fenntarthatóbb felhasználása nem csak a környezet, hanem a gazdaság javára is válhat, új távlatokat nyitva a feltörekvő „zöld” gazdaságok számára. A váltás Európa iparát is versenyképesebbé tenné, hiszen egy elismerten jelentős növekedési potenciállal rendelkező ágazatban – az ökoteknológia terén – ösztönözné az innovációt, amelyben Európa már ma is világszónok számít. Különböző vizsgálatok tanúsága szerint a költséghatékony „zöld közbeszerzési eljárás” (GPP) előtt hatalmas távlatok állnak, különösen azokban az ágazatokban, ahol a környezetbarát termékek és nem zöld alternatíváik árszintje

²⁷⁶ Az ökocímkék gyakorlati alkalmazásával lásd Diófási – Kovács Orsolya: Ökocímkék és a zöld közbeszerzés az új direktívák tükrében, *Közbeszerzési Szemle*, 2017. VII. évfolyam 3. szám, 48-52. o.

²⁷⁷ <https://fenntarthato.kozbeszerzes.hu/zold-kozbeszerzes/az-europai-bizottsag-zold-kozbeszerzesi-kovetelmenyrendszere/> (2021. 04. 26.)

²⁷⁸ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának - Környezetvédelmi szemléletű közbeszerzés {SEC(2008) 2124} {SEC(2008) 2125} {SEC(2008) 2126} /* COM/2008/0400 végleges */

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A52008DC0400>
2021. 04. 27.

között nincs számottevő különbség (a termék teljes életciklusát tekintve). Mivel a termékek „környezetbarátságát” teljes életciklusuk alapján ítélik meg, a GPP a beszállítói lánc egészére hatással lesz, és várhatóan a magánbeszerzésben is a „zöldebb” követelmények előírására ösztönöz majd.

A GPP térhódításával azonban, az egységes piac torzulásának és az uniós versenyképesség csökkenésének elkerülése érdekében a tagállamoknak össze kell hangolniuk saját feltételrendszereiket. A feltételrendszerek egységesítése jelentős mértékben csökkentené a gazdasági szereplőkre és a GPP-eljárást alkalmazó közigazgatási rendszerekre nehezedő adminisztratív terheket. Az egységes GPP-követelmények kifejezetten előnyösek lennének a több tagállamban tevékenykedő vállalatok, valamint a kis- és középvállalkozások számára (ez utóbbiak korlátozott kapacitással rendelkeznek a különböző közbeszerzési eljárások rendjének követéséhez).

Felhívja a figyelmet a közlemény arra, hogy a zöld közbeszerzési eljárásban rejlő lehetőségeket a mai napig nem aknáztuk ki teljes mértékben. 2008 elejéig még csak 14 tagállam fogadott el e tárgyban nemzeti cselekvési tervet (12 másik tagállam terv vagy stratégia életbe léptetésén munkálkodik).

A Közlemény értelmében a szélesebb körű alkalmazást akadályozó főbb tényezők a következők:

- Az egyes termékekkel vagy szolgáltatásokkal kapcsolatban nincs érvényben elegendő környezetvédelmi követelmény, illetve még ha léteznek is ilyenek, nem áll rendelkezésre elegendő mechanizmus (pl. adatbázisok) a népszerűsítésükhöz.
- Nem áll rendelkezésre elegendő információ az egyes termékek teljes életciklusra vetített költségeiről, illetve a környezetbarát termékek vagy szolgáltatások relatív költségeiről.
- A környezetbarát termékek és szolgáltatások előnyei nem tudatosulnak igazán.
- Bizonytalanság uralkodik a tenderkiírásban jogilag alkalmazható környezetvédelmi követelményekkel kapcsolatban.
- Hiányzik a politikai támogatás, és ezért korlátozottak az erőforrások a GPP végrehajtásához vagy előmozdításához (a képzésen feltétlenül javítani kellene).
- Nincs mód az irányadó gyakorlat és az információk koordinált megosztására a régiók és a helyi hatóságok között.

A Bizottság tíz ágazat fontosságát emelte ki a zöld közbeszerzési eljárással kapcsolatban. A különböző ágazatokat több szempont szerint – a környezetvédelmi fejlesztés lehetősége, közkiadások, a kínálati oldalra gyakorolt lehetséges hatások, példaállítás a magán- és közületi

fogyasztók számára, politikai érzékenység, releváns és könnyen alkalmazható követelményrendszerek léte, piaci kínálat, gazdasági hatékonyság – súlyozta, és ez alapján jelölte ki.

A kiemelt ágazatok a következők:

1. Építőipar (beleértve a nyersanyagokat, pl. a fát, alumíniumot, acélt, betont és üveget, valamint az építőipari késztermékeket, így az ablakokat, fal- és padlóburkolókat, fűtő- és hűtőrendszereket, valamint az épületek üzemeltetési és életciklus végi aspektusait, a karbantartást, a kivitelezési szerződések helyszíni megvalósulását)
2. Étkeztetési és vendéglátó-ipari szolgáltatások
3. Szállítási és közlekedési szolgáltatások
4. Energiaipar (beleértve a megújuló energiaforrásokból nyert elektromos áramot, fűtést és hűtést)
5. Irodai berendezések és számítógépek
6. Ruháipar, egyenruhák és egyéb textilek
7. Papíripari és nyomdai szolgáltatások
8. Bútorgyártás
9. Tisztítószeres és szolgáltatások
10. Egészségügyi ágazatban használt berendezések

Az Európai Bizottság a 2008-ban és 2010-ben megalkotott úgynevezett „első és második generációs” 18 termékcsoporthoz vonatkozó követelményrendszert folyamatosan felülvizsgálja és bővíti. Jelenleg az alábbi termékcsoporthoz találhatunk előírásokat a zöld szempontok tekintetében²⁷⁹:

1. Tisztítószeres és szolgáltatások
2. Számítógép és monitorok
3. Másoló és grafikus papír
4. Adatközpontok, kiszolgáló helyiségek és felhőszolgáltatások
5. Az egészségügyi ágazatban használt elektromos és elektronikus berendezések
6. Elektromosság
7. Élelmezési szolgáltatások és automaták
8. Bútor
9. Képfelkötő berendezések, fogyóeszközök és nyomtatási szolgáltatások

²⁷⁹ https://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm (2021. 02. 27.)

10. Irodaház tervezés, kivitelezés és menedzsment
11. Festékek, lakkok és útburkolati jelek
12. Közterület fenntartása
13. Úttervezés, építés és karbantartás
14. Útvilágítás és közlekedési jelzések
15. Közúti szállítás
16. Szaniter tapéták
17. Textil
18. WC-k és vizeldék
19. Szennyvíz-infrastruktúra
20. Vízbázisú fűtőberendezések

Ahogy Paksi Gábor is rámutat a zöld értékelési szempontokkal foglalkozó cikkében²⁸⁰, Magyarországon több gyakorlati példát is láthatunk a hirdetményekben, így különösen:

- a megvalósuló épület energia felhasználása;
- a kivitelezés során alkalmazott gépek CO₂ kibocsátása;
- a teljesítés során a bontott anyagok újrafelhasználásának aránya;
- környezetterhelési érték (összesített CO₂ érték);
- napelemtábla hatásfokára vagy a napelemtábla évenkénti teljesítményvesztésére vonatkozó paraméterek;
- polikristályos szilícium napelem STC (Standard Test Conditions) modul hatásfoka (%);
- padlásfödém hőszigetelés deklarált Lambda értéke (λ) (W/mK), értéke nem lehet rosszabb (több) 0,039 W/mK értéknél, a követelményt nem teljesítő ajánlatot az ajánlatkérő érvénytelenné nyilvánítja. 0,030 W/mK értékben rögzíti a padlásfödém hőszigetelés (2x10 cm) deklarált Lambda értékének a legkedvezőbb szintjét;
- nyílászárók hőátbocsátási tényezője (W/m²K), „Beépítésre kerülő nyílászárók (ablak) U értéke (W/m²K)”;
- bontott anyag (hulladék, újrafelhasználható anyag) elszállítása;
- fenntarthatósági terv kidolgozottsága (környezetvédelmi vállalások);
- környezetvédelmi-fenntarthatósági vállalások a tervezés és a kivitelezés vonatkozásában;

²⁸⁰ Paksi Gábor: Zöld értékelési szempontok a fenntartható közbeszerzések megvalósítása érdekében I. rész, Közbeszerzési Értesítő Plusz, 2020.II.évfolyam 6. szám 44-54. oldal

- járművek, munkagépek tankolása kizárólag szilárd, burkolt talajon az adott munkaterület felvonulási területén az esetleges azonnal kármentesítésre alkalmas környezetben történik, vagy kiépített üzemanyag-töltő állomáson (igen/nem).

Egyet lehet érteni azonban azon megállapításával, miszerint minden példát fenntartással kell kezelni, s mindig az adott egyedi ügyben kell azt eldönteni, hogy alkalmazható-e zöld szempont.

Fontos jogszabályi előírás, hogy az ajánlatkérőnek az adott értékelési szempont jogszerű alkalmazása érdekében igazolnia szükséges, hogy az általa meghatározott szempont ténylegesen kapcsolódik az adott szerződés alapján megvalósítandó építési beruházáshoz, szállítandó áruhoz vagy nyújtandó szolgáltatáshoz.²⁸¹

Valamennyi értékelési szempont előírásakor fontos szabály, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumokban olyan előírásokat határozzon meg, amelyek biztosítják, hogy az ajánlatkérő az ajánlattevők által benyújtott információkat ellenőrizni tudja annak megállapítása érdekében, hogy az ajánlat mennyiben felel meg az értékelési szempontoknak. Kétség esetén az ajánlatkérőnek meg kell győződnie az ajánlattevő által benyújtott információk helytállóságáról.²⁸²

Ezt az ellenőrizhetőséget nem csak az ajánlattételkor, hanem a szerződés teljesítése során is ellenőriznie kell az Ajánlatkérőként szerződő félnek, ugyanis a szerződések teljesítésére vonatkozó részben a Kbt. 142.§ (1) bekezdése előírja, hogy az ajánlatkérő köteles dokumentálni a szerződés teljesítésére vonatkozó adatokat, ennek keretében köteles ellenőrizni és dokumentálni azon szerződéses kötelezettségek teljesítését, amelyeket a közbeszerzési eljárásban az értékelés során figyelembe vett, valamint minden, a szerződésben foglaltaktól eltérő teljesítést, annak okait és - adott esetben - a szerződésszegéssel kapcsolatos igények érvényesítését.

²⁸¹ Miniszterelnökség: Útmutató a Kbt. 76. § (2) bekezdés c) pontja szerinti környezetvédelmi, szociális szempontok alkalmazásához, <http://www.kozbeszerzes.hu/cikkek/miniszterelnoksegi-utmutatok> 6. o. (2021. 02. 27.)

²⁸² Kbt. 76.§ (13) bek.

Fontos lépést tett a Közbeszerzési Hatóság a zöld közbeszerzések terén, amikor 2021. szeptember 1-i hatályba lépéssel megalkotta a Környezetvédelmi Közbeszerzési Etikai Kódexet (Zöld Kódexet), mely az önkéntesen csatlakozó ajánlatkérők számára konkrét, környezeti és gazdasági fenntarthatóságot erősítő útmutatást határoz meg.

A Zöld Kódex ennek kijelöli azokat a környezetvédelmi célokat, területeket, melyekre a csatlakozó ajánlatkérők közbeszerzéseik során vállaltan kiemelt figyelmet fordítanak:

- Környezetvédelmi szempontú (zöld) közbeszerzés: az ajánlatkérő azoknak az áruknak, szolgáltatásoknak és építési beruházásoknak a beszerzését részesíti előnyben, amelyek más, azonos rendeltetésű árukhoz, szolgáltatásokhoz és munkálatokhoz képest kisebb mértékben terhelik a környezetet.
- Körforgásos gazdasági szemlélet: olyan gazdasági modell megvalósítása, amely arra törekszik, hogy a használt termékek és alapanyagok az értéküket a lehető leghosszabb ideig megőrizték teljes életciklusuk során.
- Hulladéktermelés minimalizálása: az ajánlatkérő törekszik arra, hogy közbeszerzési eljárásaival hozzájáruljon a termékek, alapanyagok és erőforrások értékének lehető legtovább történő megőrzéséhez a gazdaságban, valamint törekszik a hulladéktermelés csökkentésére is.
- Energiafelhasználás csökkentése: az ajánlatkérő törekszik arra, hogy közbeszerzési eljárásaival hozzájáruljon az energiafelhasználás minimalizálásához, csökkentéséhez.
- Vízfelhasználás csökkentése: az ajánlatkérő törekszik arra, hogy közbeszerzési eljárásaival hozzájáruljon a vízfelhasználás minimalizálásához, csökkentéséhez.
- Széndioxid kibocsátás csökkentése: az ajánlatkérő törekszik arra, hogy közbeszerzési eljárásaival hozzájáruljon a széndioxid kibocsátás minimalizálásához, csökkentéséhez.
- Életciklus szemlélet: az ajánlatkérő figyelemmel van a közbeszerzési eljárás megtervezése során a termék használatának, a szolgáltatás nyújtásának vagy az építési beruházás fennállásának összes egymást követő, illetve egymással kapcsolatban álló szakaszára – a teljes életciklusra - a nyersanyag beszerzésétől, illetve az erőforrások megteremtésétől az eltávolításig, ártalmatlanításig, az adott területek eredeti állapotának helyreállításáig, illetve a szolgáltatás vagy a használat végéig.

4.6. Elemzés a zöld beszerzésekről

A zöld beszerzésekről az Állami Számvevőszék (ÁSZ) 2020. októberében közzétett egy elemzést²⁸³, melyben bemutatja a zöld beszerzések tekintetében elért hazai eredményeket, a témában feltárt nemzetközi tapasztalatokat és mindezek alapján rávilágít a zöld szempontú közbeszerzések fejlesztésének lehetőségeire.

Az Elemzés vezetői összefoglalója kiemeli, hogy a Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia (NÉS-2) végrehajtására az Innovációs és Technológiai Minisztérium 2020. január 20-án közzétette a 2020 végéig tartó időszakra szóló I. Éghajlatváltozási Cselekvési Tervet. A Cselekvési Terv a NÉS-2 ágazati tematikáihoz igazodva meghatározta azokat a kulcsterületeket, amelyekben komolyabb előre lépésre nyílik lehetőség már rövidebb távon is. A Cselekvési Terv kiemelten célozza az elektromos buszok beszerzését, elterjedésének és fejlesztésének felgyorsítását, a megújuló energiára alapozott távfűtést, a megújuló alapú energiatermelést, a köz- és lakóépületek energiahatékonyságának javítását, a gépjárművek környezetvédelmi szabályoknak való megfelelése ellenőrzésének szigorítását, a kerékpáros közlekedés, a közösségi közlekedés fejlesztését. A Cselekvési tervben meghatározott feladatok azt mutatják, hogy a zöld beszerzések útján megvalósuló zöld energia hozzájárulhat a környezetvédelmet célzó intézkedések teljesítéséhez.

Az ÁSZ egy korábbi, „A klímaváltozáshoz való alkalmazkodás fenntarthatósági, versenyképességi összefüggései” című elemzése²⁸⁴ is rámutatott: a zöld közbeszerzések elterjedését támogathatná, ha a törvényi felhatalmazás alapján megszületne a zöld szempontot tartalmazó közbeszerzések részletes szabályait rögzítő kormányrendelet. Jelen elemzés szerint hazánkban egyre növekvő számú olyan közbeszerzési eljárás kerül lefolytatásra, amely tartalmaz különféle zöld közbeszerzési szempontokat. A növekedés ellenére a zöld szempontokat tartalmazó eljárások aránya az összes nemzeti eljárásrendben lefolytatott eljáráshoz képest 13,1%-ot tett ki a 2019. I. félévi adatok alapján. A szabályozás rögzíthetné a közbeszerzési eljárás valamennyi szakaszára kiterjedően a környezetvédelmi, fenntarthatósági és energiahatékonysági szempontok figyelembe vételének részletes szabályait, ezen szempontoknak a közbeszerzésben történő érvényesítése kötelező eseteit és módját. A

²⁸³https://www.asz.hu/storage/files/files/elemezések/2020/elemezés_zols_beszerzes_20201026.pdf?download=true (2021. 02. 27.)

²⁸⁴ https://www.asz.hu/storage/files/files/elemezések/2019/elemezés_klima.pdf?download=true (2021. 02. 27.)

részletszabályok megalkotása hozzájárulhatna a zöld szempontokat tartalmazó közbeszerzések számának és célzottságának növekedéséhez.

„A klímaváltozáshoz való alkalmazkodás fenntarthatósági, versenyképességi összefüggései” című elemzés arra is rámutatott: a klímavédelmi programok eredményes végrehajtásának alapvető feltétele, hogy számszerű célok kerüljenek meghatározásra, az elért eredményeket mérni lehessen, azaz ehhez megfelelő indikátorok, megbízható adatok és a végrehajtóktól független monitoring rendszer álljon rendelkezésre. A zöld szempontot tartalmazó közbeszerzések akkor járulhatnak hozzá Magyarország klímavédelmi céljainak eléréséhez, ha konkrétan, számszerűsíthető, mérhető módon összekapcsolhatók az Országgyűlés által kitűzött célokkal, továbbá ezek összegyűjtése és nyomon követése is megvalósul. Indokolt a beszerzést, üzem behelyezést követő visszamérés, az elvárt és a mért valós eredmények összevetése, az esetleges eltérések értékelése.

A jogszabályi környezet 2012-től kezdődően lehetővé teszi a zöld – és szociális – szempontokat tartalmazó eljárások adatainak gyűjtését, azonban erre csak a nemzeti eljárásrendben van lehetőség, miután a közbeszerzési eljárások során alkalmazandó hirdetményminták sajátosságai miatt az uniós értékhatárokat elérő vagy meghaladó értékű eljárásokról nem állnak rendelkezésre ilyen jellegű adatok. Így a magasabb összeget kitevő, uniós értékhatárt elérő eljárásokra vonatkozó adatok hiányában csak a közbeszerzések kisebb részét kitevő nemzeti eljárásrendbe tartozó beszerzéseket volt lehetséges értékelni.

A közbeszerzési eljárások eljárásrend szerinti száma (db) és értéke (Mrd Ft) 2017 – 2019. I. félévben

Időszak/ Eljárásrend	2017.		2018.		2019. I. félév	
	eljárások száma (db)	eljárások értéke (Mrd Ft)	eljárások száma (db)	eljárások értéke (Mrd Ft)	eljárások száma (db)	eljárások értéke (Mrd Ft)
Uniós	1965	3061,6	2534	2364,1	1259	1264,0
Nemzeti	6846	568,4	7827	930,1	3615	404,5
Összesen	8811	3630,0	10361	3294,2	4874	1668,5

Forrás: Közbeszerzési Hatóság, ÁSZ szerkesztés

A zöld szempontokat tartalmazó nemzeti eljárásrendben lefolytatott közbeszerzési eljárások beszerzés tárgya szerinti száma (db) és értéke (Mrd Ft) a 2017 – 2019. I. félévben

Időszak/ Eljárásrend	2017.		2018.		2019. I. félév	
	eljárások száma (db)	eljárások értéke (Mrd Ft)	eljárások száma (db)	eljárások értéke (Mrd Ft)	eljárások száma (db)	eljárások értéke (Mrd Ft)
Építési beruházás	635	96,6	933	129,3	381	52,9
Árubeszerzés	116	3,8	84	4,5	67	5,6
Szolgáltatás megrendelés	80	2,4	63	3,0	27	1,2
Összesen	831	102,8	1080	136,8	475	59,7

Forrás: Közbeszerzési Hatóság, ÁSZ szerkesztés

Fentiekből látható, hogy a zöld szempontokat tartalmazó közbeszerzési eljárások számát és értékét tekintve is növekedést mutatnak a 2017-2019. I. félévi adatok. Az építési beruházásokra irányuló beszerzések körében a zöld beszerzési szempontok alkalmazása mintegy harmadával emelkedett az eljárások számát és értékét tekintve egyaránt a 2017. évről a 2018. évre. Mindemellett az árubeszerzésre, mind pedig a szolgáltatás megrendelésére irányuló zöld szempontokat tartalmazó eljárások száma egyaránt mintegy harmadával csökkentek ugyanebben az időszakban, azonban értékük mindkét beszerzési tárgy esetén hasonló arányban nőtt.

Az Európai Unió arra vonatkozó célkitűzéséhez igazodva, miszerint 2050-re Európa klímasemleges kontinenssé váljon, Magyarország is számos, ezen célkitűzés megvalósítását célzó nemzeti stratégiát, ahhoz kapcsolódó cselekvési, és akciótervet fogadott el az elmúlt időszakban. Ezek egymás közötti kapcsolódása mindinkább erősíti, elősegíti az uniós cél megvalósítását. 2018. október 31-én az Országgyűlés határozatban döntött a 2018-2030 közötti időszakra vonatkozó, 2050-ig tartó időszakra kitekintést nyújtó második Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiáról. A dokumentumból kiemelendő, hogy az éghajlatváltozás veszélyezteti a nemzeti (természeti, humán és gazdasági) erőforrásokat, továbbá, hogy az alacsony szén-dioxid kibocsátású gazdaságra való áttérés megvalósítása nem jelent versenyképességi korlátot a magyar gazdaságnak, sőt az innováció és a zöldgazdaság-fejlesztés révén hozzájárulhat a termelő ágazatok modernizációjához és Magyarország

újraiparosításához. Az éghajlatpolitika tématerületeit az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye és annak Kiotói Jegyzőkönyve végrehajtási keretrendszeréről szóló törvény jelöli ki, amelynek megfelelően a második Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia (NÉS-2) négy tematikus célkitűzést határoz meg, amelyek a Stratégia két átfogó céljának részletesebb, szakterületi kifejtését jelentik.

Az Innovációs és Technológiai Minisztérium részéről 2020. február 19-én került közzétételre és bemutatásra a klímapolitika elvárásainak megfelelő Klíma- és természetvédelmi akcióterv.

Az akcióterv nyolc pont köré szerveződik:

- 2020. június 1-től megkezdődik az illegális hulladéklerakók felszámolása.
- Egyszer használatos műanyagok forgalmazásának betiltása. Az üveg és műanyagpalackok, fémdobozok visszaváltásának lehetővé tétele.
- Hazai folyók védelme a külföldről ide érkező hulladékkal szemben.
- Multinacionális cégekkel szembeni elvárás, hogy környezetbarát technológiák alkalmazására kerüljön sor. Amellyel egyidőben támogatásra kerül a KKV-k megújuló energiatermelése 32 Mrd Ft összegű támogatással. Továbbá 2025-re sor kerül a Mátrai Erőmű környezetbaráttá alakítására.
- Sor kerül az erdős területek bővítésére. Minden újszülött után 10 fa ültetése valósul meg.
- A következő 10 évben meghatszorosításra kerül a naperőművek kapacitása. 2022-ig 3 ezer, 2030-ig legalább 6 ezer MW napenergia termelő kapacitás üzembe állításának ösztönzésére kerül sor (egyéni fogyasztóknál és nagyméretű, erőművi energiatermelés területén egyaránt). Települési szinten fontos a helyben elérhető, megújuló energiaforrásokra építő lehetőségek (biomassza, geotermikus energia, napenergia) kihasználásának ösztönzése. Emellett sor kerül az okos fogyasztásmérők telepítésére.
- Megvalósul az olcsó elektromos autók megjelenésének és használatának támogatása. Emellett elindul a Zöld Busz Program, amely keretében 2022-től csak elektromos buszt lehet üzembe helyezni a 25 ezer főt meghaladó lélekszámú településeken.
- Bevezetésre kerül a Zöld Államkötvény, amely forrást biztosít a zöld ügyek megvalósításához.

Az ÁSZ „A klímaváltozáshoz való alkalmazkodás fenntarthatósági, versenyképességi összefüggései” című elemzése bemutatta, hogy a közszférában az állam közvetlen és jelentős befolyást képes gyakorolni a versenyképesség összetevőire. A zöld beszerzések népszerűsítésével és alkalmazásával az állami hatóságok valódi ösztönzőket kínálhatnak az ipar számára a zöld technológiák és termékek fejlesztésére. Egyes ágazatokban az állami beszerzők

a piac jelentős részét irányítják (például tömegközlekedés és építőipar, egészségügyi szolgáltatások és oktatás), így döntéseiknek jelentős hatása van. Azon cél, miszerint – az Európai Unión belül – Magyarország is klímasemlegessé válik 2050-re, a megvalósítás fedezetére a becslések szerint mintegy 50 ezer Mrd Ft-ra van szükség. A szükséges források mértéke éppen ezért állami gazdasági ösztönző eszközzé is válhat az elkövetkezendő időszakban a közbeszerzéseken keresztül.

A fenntartható, azaz a környezetvédelmi, szociális és innovatív szempontok alkalmazása elsősorban ajánlatkérői elhatározás kérdése. Amit a beszerzők prioritásként értékelnek, az azonnali reakciót vált ki a piacon.

A zöld beszerzések fogalmi kereteiből látható, hogy fontos elem az életciklus, amelynek fogalmát a közbeszerzésekről szóló törvény (Értelmező rendelkezések 3. § 7. pont) a következők szerint rögzíti: „egy termék használatának, szolgáltatás nyújtásának vagy egy építési beruházás fennállásának összes egymást követő, illetve egymással kapcsolatban álló szakasza - ideértve az elvégzendő kutatást és fejlesztést, a gyártást, a kereskedelmet és annak feltételeit, a szállítást, a felhasználást és a karbantartást is - a nyersanyag beszerzésétől, illetve az erőforrások megteremtésétől az eltávolításig, ártalmatlanításig, az adott területek eredeti állapotának helyreállításáig, illetve a szolgáltatás vagy a használat végéig”.

A közbeszerzésekről szóló törvény további rendelkezéseiből kitűnik, hogy alapvetően két csoportra lehet osztani az életciklus költségeket: az ajánlatkérő vagy más felhasználók által viselt költségek (Kbt. 78. § (2) a)), illetve az adott áruhoz, szolgáltatáshoz vagy építési beruházáshoz annak életciklusa során kapcsolódó környezeti externáliáknak betudható költségek (Kbt. 78. § (2) b)). A Közbeszerzési Hatóság útmutatója alapján az életciklusköltségek a közbeszerzésekben akkor értelmezhetőek, ha a beszerzés tárgya fizikai formában megjelenő tárgy, rendszer, létesítmény, illetve ezek létrehozására irányuló építési, gyártási feladat. Ilyenek tipikusan az árubeszerzések és az építési beruházás körébe eső közbeszerzések. A szolgáltatás megrendelése esetén is értelmezhető és alkalmazható az életciklusköltség fogalma, ha az adott szolgáltatás nyújtásához szükséges eszközök, illetve azok létrehozása is a beszerzés tárgyát képezik.

Az ÁSZ elemzése is kiemeli a korábban már általam említett szabályokat, miszerint első fontos lépés a zöld közbeszerzési követelmények forrásainak meghatározása, amely során fontos a követelményrendszer kialakítása, az ajánlati (közbeszerzési) dokumentumokban való pontos

szerepeltetése akár az értékelés, akár az ellenőrzés tekintetében. A kialakítandó követelmények számos adatforráson alapulnak, minden csoportra fontos a műszaki/szakmai háttérinformációk begyűjtése, a megfelelő piackutatási módszertanok alkalmazása és azok dokumentálása.

A tevékenység nyomonkövetési fázisa szintén kiemelt fontosságú a beszerzések körében, amelyet jelenleg hazai szinten a Közbeszerzési Döntőbizottság felülvizsgálati tevékenysége, továbbá felsőbb szintű fórumokon keresztül benyújtható jogorvoslati rendszer biztosít. Az interneten működő elektronikus közbeszerzési rendszer lehetővé teszi, hogy az ajánlatkérő nyomon kövesse a zöld közbeszerzési követelmények alkalmazását. Az elektronikus rendszer használatával könnyebb megbizonyosodni a közbeszerzési politika hatékonyságáról és azt könnyebben be lehet építeni a nyomonkövetési és felülvizsgálati tevékenységbe.

4.7. Életciklusköltség számítás a gyakorlatban

Az ajánlatkérő, amennyiben a legalacsonyabb költség szempontja alapján kívánja az ajánlatokat értékelni, jogosult arra, hogy a vizsgált költséget életciklus-számítási módszerrel határozza meg.²⁸⁵ Fontos kiemelni, hogy ilyen módszer alkalmazása nem kötelező. A törvény valamennyi közbeszerzési tárgyra kiterjedően megengedi az életciklusköltség számítást.²⁸⁶

A 2014/24/EU irányelv értékelési szempontok körében bevezetett érdemi újdonsága, hogy kifejezetten nevesíti az életciklusköltség-számítás alkalmazhatóságát. Az Európai Unió Bíróságának esetjoga megerősítette, hogy az életciklusköltség-számításra már a 2004-es irányelvek alapján is lehetősége volt az ajánlatkérőknek, ugyanakkor az életciklusköltség-számítás alkalmazásának részletesebb szabályozása nyilvánvalóan a gyakorlat terjedését igyekszik elősegíteni. Jelentős változás az is, hogy a 2014/24/EU irányelv az életciklus szemléletet erősítve az értékelési szempontok szerződés tárgyához kötöttségének követelményével összefüggésben rögzíti, hogy a tárgyhoz kötöttség fennáll, amennyiben azok a szerződés tárgyához bármely módon és azok életciklusának bármely szakaszában kapcsolódnak, ideértve azokat a tényezőket is, amelyek: a) az említett építési beruházás, áru vagy szolgáltatás előállításának, rendelkezésre bocsátásának vagy forgalmazásának konkrét folyamatához kapcsolódnak; vagy

²⁸⁵ Kbt. 78.§

²⁸⁶ PATAY, i.m. 456.o.

b) közvetlenül az említett építési beruházás, áru vagy szolgáltatás életciklusának valamely másik szakaszához kapcsolódnak, még akkor is, ha az említett tényezők érdemben nem tartoznak a szerződés lényegéhez.²⁸⁷

Az életciklusköltség (Life Cycle Cost – LCC), mint közgazdasági kategória vizsgálható minden olyan esetben, amelyben értelmezhetőek a kiszámításához szükséges fő paraméterek. Közbeszerzési környezetben az életciklusköltség tehát minden olyan esetben értelmezhető, amelyben a beszerzés tárgya, vagy annak egy része, fizikai formában megjelenő tárgy, rendszer, létesítmény, illetve ezek létrehozására irányuló építési, gyártási feladat, tehát tipikusan árubeszerzés, illetve építési beruházás esetén. Szolgáltatás megrendelése esetén is értelmezhető az életciklusköltség, amennyiben a szolgáltatás nyújtásához szükséges eszközök, illetve azok létrehozása is a beszerzés tárgyát képezik. Általánosságban célszerű ezt az értékelési szempontot alkalmazni azokban az esetekben, ahol az ajánlatkérő számára a beszerzés tárgyával kapcsolatban az ajánlati áron kívül egyéb költségtételek is jelentkeznek a használat, fenntartás során, illetve az eszköz életciklusának végén, tehát a beszerzés tárgyának költséghatékonysága kizárólag az ajánlati ár alapján nem ítélni meg helyesen.²⁸⁸

Az életciklusköltségek számítása során az ajánlatkérő a beszerezni kívánt termék, szolgáltatás vagy építési beruházás életciklusa során felmerült költségek egészét vagy valamely részét veszi figyelembe. Az életciklusköltségek két nagy csoportra oszthatóak, ide tartoznak a belső költségek, illetve a környezeti externáliáknak betudható költségek. A belső költségekhez sorolhatóak az elvégzendő kutatási, valamint a fejlesztési, termelési, szállítási, használati, karbantartási és az életciklus végi eltávolítási, illetve ártalmatlanítási költségek, míg a környezeti externáliáknak betudható költségek például a termék előállításához felhasznált nyersanyagok kitermelése során keletkező, vagy maga a termék vagy előállítása által okozott szennyezésnek betudható költségek, amennyiben azok pénzben kifejezhetők és monitoring alá vonhatók.

Az életciklusköltségek a következő négy fő költségkategóriába sorolhatóak:

1. Beszerzési költségek
2. Működési költségek
3. Karbantartási költségek
4. Az életciklus végéhez kapcsolódó, ártalmatlanítási költségek

²⁸⁷ A Közbeszerzési Hatóság útmutatója az életciklusköltség-számítási módszertanokról, K.É. 2017. évi 35. szám, 2017. március 10., 5. o.

²⁸⁸ U.o.

E négy fő kategórián túl vehetőek még figyelembe a külső környezeti költségek (környezeti externáliáknak betudható költségek).

Lényeges követelmény, hogy azokat a módszereket, amelyekkel az ajánlatkérők meghatározhatják a környezeti externáliáknak betudható költségeket, objektív és megkülönböztetéstől mentes módon, előre kell kialakítani, és minden érdekelt számára hozzáférhetővé kell tenni.²⁸⁹

Az életciklus elemzése a környezetvédelmi aspektusokat és azok lehetséges hatásait vizsgálja a közbeszerzés tárgyának a teljes életciklusát illetően („bölcstől a sírig” elv).²⁹⁰

Az életciklusköltség (LCC), mint értékelési szempont alkalmazása ajánlott a következő esetekben:

- rövidebb élettartamú eszköz, mely élettartama végén jelentős költségtételt jelent (pl.: elektronikai, veszélyes hulladék, terület-helyreállítási kötelezettség stb.),
- kifejezetten hosszú élettartamú eszköz, rendszer, létesítmény, mely folyamatos és alapvető szolgáltatást nyújt, üzemelési, fenntartási költsége hosszú időn keresztül jelentkezik, és üzembe helyezése után, költséghatékonysága hosszú időn keresztül érdemben már nem javítható (pl.: infrastruktúra),
- komplex rendszer, létesítmény, mely nagy arányban tartalmaz az élettartam szempontjából jelentősen eltérő rendszerelemeket, tartozékokat, alkatrészeket (pl.: szennyvíztisztító telep és annak gépészeti berendezései), melyeknek cseréje, pótlása jelentős költséget jelentenek a komplex eszköz használata során,
- intenzív technológiai fejlődés, fejlesztés alatt álló termékek, eszközök (pl.: számítástechnikai berendezések), melyek egymást követő generációinak költséghatékonysága jelentősen eltérhet,
- rendszeresen visszatérő beszerzések, ha az ajánlatkérő a beszerzés tárgyaról, használatáról és annak piacáról részletes ismeretekkel, tapasztalatokkal rendelkezik
- a beszerzés tárgya naturáliákban (km, m³ stb.) kifejezett normatív célkitűzés(ek) teljesítése, de a megvalósítás módjára vonatkozóan a felhívás nem tartalmaz részletes elvárásokat (pl.: FIDIC sárga könyves építési beruházás, tervezés-építés típusú megbízások), tehát az adott cél jelentősen eltérő költséghatékonyságú műszaki változatokkal is elérhető.

²⁸⁹ DEZSŐ, 2016., 491.o.

²⁹⁰ Bakonyi József – Barna Orsolya – Havas-Kovács Gabriella: Fenntartható és zöld közbeszerzés a gyakorlatban, Perfekt Gazdasági Tanácsadó, Oktató és Kiadó Zrt., 2012, 64. o.

- az életciklusköltség meghatározásához szükséges adatok rendelkezésre állnak, (pl. megvalósíthatósági tanulmányból) vagy ésszerű ráfordítások mellett elérhetőek, illetve előállíthatóak (pl.: jellemző költségtételekre, teljesítményekre, kibocsátásokra vonatkozó ágazati ajánlások, adatbázisok léteznek)²⁹¹

Az életciklusköltséget alkotó költségelemek közbeszerzési környezetben releváns jellemzői lehetnek:

- A megszerzéshez kapcsolódó költségek: az ajánlati ár általában magába foglal minden költséget, mely az adott dolog előállításával és megszerzésével kapcsolatban felmerül (pl.: a kutatás-fejlesztés költségét, az előállítás, termelés, építés költségét, szállítási, üzembehelyezési költségeket stb.) A megszerzéshez kapcsolódó költségeket röviden kezdeti költség vagy beruházási költség néven is hivatkozunk.
- A használat és fenntartás költségei: Üzemelés, karbantartási költségek, alkatrészek, tartozékok pótlása.
- Életciklus végi költségek: Jelentőségük és kezelésük az LCC számítás során nagymértékben eltérhet a különböző beszerzési tárgyaknál. Rövid élettartamú, veszélyes anyagokat tartalmazó, újrahasznosítási vagy rekultivációs kötelezettséggel járó beszerzések esetén jelentős részarányt képviselhetnek a költségelemek között. Hosszú élettartamú beszerzési tárgyak esetén meghatározásuk azonban nehézségekbe ütközhet, mértékük alakulása bizonytalan lehet, jelentőségük az időtáv növekedésével csökken.
- Externális költségek: A környezeti externáliák az életciklus bármely szakaszában, számos módon jelentkezhetnek, pénzbeli kifejezésükre több közgazdasági módszer is létezik. Az energiahatékonysági szempontok érvényesítésére számos beszerzési tárgy esetén (pl.: világítás, hűtőgép stb.) egyszerűbb lehetőséget ad az ökocímkezés, illetve az energiahatékonysági besorolási rendszerek alkalmazása. Nagyobb volumenű, illetve jelentős környezeti terheléssel járó beruházások esetén (pl.: infrastruktúra), célszerűbb a közbeszerzést megelőzően, a beruházás előkészítés korábbi szakaszaiban (változatelemzés, műszaki-gazdasági tervezés), a megfelelő szakértők bevonásával vizsgálni a döntési alternatívák várható környezeti hatásait. A megfelelően elvégzett, az életciklusköltség szemléletet már a korai tervezési fázisoktól érvényesítő előkészítő

²⁹¹ A Közbeszerzési Hatóság útmutatója az életciklusköltség-számítási módszertanokról, K.É. 2017. évi 35. szám, 2017. március 10., 10. o.

vizsgálatok, elemzések (pl.: megvalósíthatósági tanulmányból), hasznos információkkal járulhatnak hozzá az optimális beszerzési döntésekhez.²⁹²

A közbeszerzési eljárás során figyelembe veendő, releváns költségtételek kiválasztásához az alábbi szempontok vizsgálata, mérlegelése szükséges.

Bizonyos költségtételek

- nem értelmezhetőek, illetve értékük nulla (pl.: íróasztal üzemelési költsége),
- nullának tekinthetők (pl.: életciklus végén újrahasznosítható hulladékok értéke, illetve bontási költség ellensúlyozhatják egymást),
- minden lehetséges ajánlatnál megegyeznek, tehát a döntési alternatívák egymáshoz viszonyított költséghatékonyságát nem változtatják meg, ezért a számításból elhagyhatóak (pl. a központi irányítás és adminisztráció költsége egy-egy beszerzéstől általában független),
- ésszerű ráfordítások mellett értékük objektíven nem becsülhető (pl.: egyes környezeti externáliák költsége, mint pl. biodiverzitásra, vagy tájképre gyakorolt negatív hatás),
- bizonyos tárgykörökre nézve, tipikus költségtételekre, élettartamokra vonatkozó ágazati ajánlások, elérhető, nyilvános adatbázisok léteznek,
- becsléséhez szükséges fajlagos költségeket az ajánlattevő nem ismerheti (pl.: az ajánlatkérőre jellemző személyi költség, fajlagos energia ár stb.), ezeket az eljárást megindító felhívásban, közbeszerzési dokumentumokban előre meg kell adni,
- kapcsán az ajánlattevő szerződéses garanciákat vállalhat, tipikusan működési, vagy életciklus végi költségekre vonatkozóan (pl.: energiafelhasználás, karbantartási költségek, életciklus végén ártalmatlanítás stb.),
- esetén az ajánlattevői adatszolgáltatás megbízhatósága, számon kérhetősége.²⁹³

Smart SPP

A Smart SPP projektet a Procura+ Európai Közbeszerzési Hálózat indította útjára az Európai Bizottság „Intelligent Energy Europe” programja keretében. A SMART SPP projekt eredményeképp született meg az életciklusköltség-CO2 kibocsátás számszerűsítését lehetővé tevő számítási módszer, mely mintegy 15 különböző termék, különösen egyes innovatív – még a fejlesztés, piacra lépés fázisában lévő – termékek esetében alkalmazható. A SMART SPP

²⁹² U.o.

²⁹³ U.o.

specialitása más életciklusköltségelemzésekhez képest az, hogy kifejezetten az olyan innovatív termékek értékelését célozza, amelyek még fejlődési szakaszban, valamint piaci bevezetés előtt állnak.²⁹⁴

Clean Fleets

Az uniós „Intelligent Europe Energy Europe Programme” által finanszírozott Clean Fleets projekt a magasabb energiahatékonysági és környezetvédelmi mutatókkal működő járművek piacra lépésének elősegítését tűzte ki célul, ezzel is támogatva az energiafogyasztás mértékének csökkentését, csökkentve emellett a zajártalmat, a CO₂, illetve egyéb szennyező anyagok kibocsátását.²⁹⁵

BuySmart+

Az ajánlatkérők a fentiekén túl használhatják az Európai Bizottság által támogatott Buy Smart+ projekt által közzétett módszertant is, mely egyes energiahatékonysági szempontok megfelelő értékelésében nyújthat segítséget. Termékkör: a projekt keretében fejlesztett eszköztár elérhető építési beruházások, villamosenergia, háztartási gépek, világítástechnika, irodai berendezések és járművek vonatkozásában is.²⁹⁶

V. KÖZPÉNZKÖLTÉS GONDOSAN

5.1. A felhívás és egyéb közbeszerzési dokumentumok módosítása

A gondos közpénzköltés felelősségéhez hozzá tartozik az is, hogy az előkészítés során az ajánlatkérő úgy készítse el a közbeszerzési eljárás dokumentumait, hogy azok valóban az általa megrendelni kívánt termék, szolgáltatás, vagy építés megvalósítását eredményezzék.

Kiemelt jelentősége van ennek azért is, mert az ajánlati kööttség ugyan csak az ajánlattételi határidő lejártával (bizonyos eljárásfajták esetében későbbi időpontban) áll be, azonban a Kbt. 55.§ (6) bekezdése által előírt korlátozó rendelkezés, és annak nagyon szigorú uniós és hazai értelmezése nagyon leszűkíti azt a lehetőséget, hogy az ajánlatkérő az eljárás megindítását

²⁹⁴ A Közbeszerzési Hatóság útmutatója az életciklusköltség-számítási módszertanokról, K.É. 2017. évi 35. szám, 2017. március 10., 31. o.

²⁹⁵ U.o.

²⁹⁶ U.o.

követően, de még az ajánlati kötöttség beállta előtt módosítson az eljárást megindító felhívás vagy a közbeszerzési dokumentumok előírásain.

A Kbt. 55.§ (6) bekezdése értelmében ugyanis a felhívás és az egyéb közbeszerzési dokumentumok módosítása nem eredményezheti a beszerzés tárgyára vagy a szerződés feltételeire vonatkozó feltételek olyan jelentőségű módosítását, ahol az új feltételek ismerete alapvetően befolyásolhatta volna az érdekelt gazdasági szereplők arra vonatkozó döntését, hogy a közbeszerzési eljárásban tudnak-e részvételre jelentkezni vagy ajánlatot tenni, vagy a változást figyelembe véve az ajánlatkérőnek az alkalmassági követelményeket úgy kellett volna meghatároznia, hogy az eljárásban több gazdasági szereplő is részt vehetett volna.

Ezen szabály alkalmazásával kapcsolatban a Közbeszerzési Hatóság, a Miniszterelnökség, az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság, az Állami Számvevőszék, a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal és a Gazdasági Versenyhivatal közös állásfoglalást adott ki.²⁹⁷

Ebben a segédanyagban rögzítik, hogy a Kbt. 58. §-ában körülírt dokumentumok és a szerződéstervezet ajánlatkérő általi esetleges módosítása eredményezheti a beszerzés tárgyára vagy a szerződés feltételeire vonatkozó feltételek olyan jelentőségű módosítását, ahol az új feltételek ismerete alapvetően befolyásolhatta volna az érdekelt gazdasági szereplők arra vonatkozó döntését, hogy a közbeszerzési eljárásban tudnak-e részvételre jelentkezni vagy ajánlatot tenni, vagy a változást figyelembe véve az ajánlatkérőnek az alkalmassági követelményeket úgy kellett volna meghatároznia, hogy az eljárásban több gazdasági szereplő is részt vehetett volna. Lényeges ugyanakkor, hogy a Kbt. alapelvi rendelkezéseinek és az 55. § (6) bekezdésében megfogalmazott tételes rendelkezésnek a közbeszerzési dokumentumok minden lényegi tartalmi eleme (mint például a beszerzés mennyisége, a teljesítési határidő, az alkalmassági feltételek, értékelési szempontok) módosítása vonatkozásában érvényesülnie kell. Amennyiben a felhívás módosítása során ajánlatkérő alkalmassági követelményt töröl, az a Kbt. alapelveibe ütköző lehet, tekintettel arra, hogy ezzel akként változtatja meg az alkalmassági feltételeket, hogy az eljárásban az eredetileg kiírt feltételekhez képest más ajánlattevő (is) vehet részt.

Ennek értelmében tehát az előírt feltételek enyhítése sem megengedett a folyamatban lévő eljárásban. Ezen okfejtést a segédanyag azzal indokolja, hogy sértheti az ajánlattevők

²⁹⁷ Segédanyag a Kbt. 55.§ (6) bekezdésével kapcsolatban

https://www.kozbeszerzes.hu/data/filer_public/88/fb/88fb0764-db5e-4e47-9d8b-7f865ec9343d/segedanyag_55__6_0918.pdf

(2021. 02. 28.)

esélyegyenlőségét és az egyenlő bánásmód alapelvét is, mivel az olyan ajánlattevők számára, akiknek így megnyílt az ajánlattétel lehetősége, előfordulhat, hogy a többi ajánlattevőhöz képest aránytalanul kevesebb idő áll rendelkezésre. Emiatt az ajánlatkérőknek arra szükséges törekedniük, hogy az alkalmassági szempontok körében csak apróbb (nem érdemi enyhítést jelentő, csak pontosító) változtatásokat hajtsanak végre.

Amennyiben az ajánlatkérő az eredetileg rögzítettnél hosszabb szállítási időt tűz ki, ezzel – a Kbt. 55. § (6) bekezdésébe ütköző módon – befolyásolhatja a részvételre jelentkezési vagy ajánlattételi hajlandóságot, ugyanakkor ennek megítélése jelentősen függ a régi és az új határidő arányától, az adott piaci viszonyoktól is.

Amennyiben a műszaki leírásban olyan paraméter elírása történt, amelynél az eredeti (téves) paraméter is létező, megajánlható termékre/szolgáltatásra/építési tevékenységre vonatkozik, azaz megállapítható, hogy az eredeti kiírásra is tehető ajánlat, ez a módosítás – a Kbt. 55. § (6) bekezdésébe ütköző módon – befolyásolhatja a részvételre jelentkezési vagy ajánlattételi hajlandóságot. Tehát ha a módosítás nyomán az eredetileg is létező, megajánlható termék helyett az ajánlatkérő egy másik, szintén létező termékre kér ajánlatot, alapvetően megváltoztatva ezzel a beszerzési igényét, úgy a Kbt. 55. § (6) bekezdésének sérelme valószínűsíthető.

A Közbeszerzési Döntőbizottság D.224/19/2017. határozatának alapjául szolgáló eljárásban az ajánlatkérő az ajánlati felhívást és a dokumentációt úgy módosította, hogy lehetővé tette a részajánlattételt, egy további, 2. részt alakított ki, mely nem képezte az eredetileg meghirdetett közbeszerzés részét. A Döntőbizottság határozatában rámutatott egyrészt arra, hogy a beszerzés tárgya jelentősen módosult oly módon, hogy a korábban meghirdetett tárgyú közbeszerzését az ajánlatkérő saját maga által is elismerten egy új, a korábbtól jogilag, műszakilag, funkcionálisan független beszerzési igénnyel egészítette ki, másrészt arra, hogy a beszerzés tárgya nem tekinthető változatlanul pusztán a tevékenység azonos szakmai jellegére alapítottan. A módosítás már akkor jogsértő, ha fennáll a közbeszerzési eljárásban való részvétel korlátozásának, a gazdasági szereplők e döntése alapvető befolyásolásának veszélye. A Közbeszerzési Döntőbizottság D.608/6/2017. határozatának alapjául szolgáló eljárásban az ajánlatkérő az eredetileg 6 hónapos teljesítési határidőt 11 hónapra módosította. A Döntőbizottság határozatában rámutatott, hogy a törvény általános eligazítást nem ad a módosításra, azonban általánosságban rögzítendő, hogy a szerződés teljesítésének időtartama minden esetben a beszerzés lényeges és hangsúlyos jellemzői közé tartozik. Megállapította, hogy a szerződés teljesítésének időtartamára vonatkozó körülmény olyan feltétel, melyet a

potenciális gazdasági szereplők figyelembe vesznek akkor, mikor arról döntenek, hogy ajánlatot tesznek-e.

A Döntőbizottság a D.395/10/2018. számú határozatában az alábbiakat rögzítette a nem megfelelően előkészített eljárással kapcsolatban: „a Döntőbizottság mindenekelőtt utal arra, hogy a Fővárosi Ítéltábla több ítéletében, így a 3.Kf.27.636/2010/6. számú és a 3.Kf.27.101/2011/54. számú és a 3.Kf. 650.097/2016/4. számú ítéletében is kifejtette, hogy a Kbt. kógens szabályozásának jellegéből következően csak olyan ajánlatkérői magatartás és előírás kérhető számon, amelyre egyébként a jogszerű eljárásra kötelezett gazdasági szereplők számíthatnak az általános szakmai ismereteik, tudásuk és az általánosan elfogadott és egységes jelentéstartalommal bíró- jelen esetben - orvosszakmai előírások alapján.

Amennyiben a gazdasági szereplő számára az elvárható szakmai ismereteik alapján a felhívás és a közbeszerzési dokumentáció egyes konkrét előírásai valamely jogértelmezési módszer (rendszeri, nyelvi, logikai) útján nem levezethetőek, megállapíthatóak, akkor a nem egyértelműen meghatározott illetve hiányos műszaki előírás, követelmény a gazdasági szereplő terhére az érvényesség bírálata körében nem értékelhető.”

A D.160/16/2019. számú ügy alapján hozott KDB2019. 9. számú döntvény fontos megállapításokat tesz a Kbt. 55.§ (6) bekezdésének alkalmazásával kapcsolatban:

I. A Kbt. 55. § (6) bekezdésének sérelmét eredményezi, ha az ajánlatkérő a szerződéses feltételeket (a beszerzés mennyiségét, a szállítási ütemezést) jelentősen úgy módosítja, hogy az új feltételek ismerete alapvetően befolyásolta a gazdasági szereplő arra vonatkozó döntését, hogy a közbeszerzési eljárásban tud-e ajánlatot tenni. Azt, hogy az ajánlatkérő által megvalósított módosítás a Kbt. 55. § (6) bekezdésébe, illetőleg a Kbt. 52. § (5) bekezdés első mondatába ütközik-e, a Közbeszerzési Döntőbizottság nem általánosságban, hanem kifejezetten a kérelmezőre (ajánlattevőre) nézve vizsgálja, így a kérdés eldöntését nem befolyásolja, hogy az eljárásban egyébként több ajánlat került benyújtásra.

II. A meghosszabbított ajánlattételi határidőnek arányban kell állnia a változtatás jelentőségével. Nem mentesíti az ajánlatkérőt az ajánlattételi határidő arányos meghosszabbításának kötelezettsége alól az, ha az EKR-be a korrigendum megjelenése előtt feltölti a módosított közbeszerzési dokumentumokat, anélkül azonban, hogy azokban a módosításokat kiemelte volna.

5.2. A szerződés módosítása a nem megfelelően előkészített közbeszerzés eredményeképp

A nem megfelelően előkészített közbeszerzési eljárás eredményeképp sok esetben a szerződés teljesítésének időszakában szembesül ajánlatkérő azzal, hogy az elérni kívánt cél érdekében szerződés módosítás szükséges. A Kbt. szerződés módosítására vonatkozó szabályai azonban rendkívül szigorúak.

A szerződéses szabadság polgári jogi alapelv, eszerint a felek szabad akarata érvényesül a szerződés tartalmának meghatározásában és a szerződés megkötésében. A szerződéses szabadság a kötelmi jogviszony fennállása alatt is érvényesülő alapelv, így polgári jogi jogviszonyokban az a szerződés módosítása során is irányadó. Ennek megfelelően a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 6:191. § (1) bekezdés kimondja, hogy a felek közös megegyezéssel módosíthatják a szerződés tartalmát, vagy megváltoztathatják kötelezettségvállalásuk jogcímét. A szerződési szabadság ugyanakkor a modern gazdasági viszonyok között számos korlátozással érvényesül.²⁹⁸

Figyelemmel arra, hogy a Kbt. 2. § (8) bekezdése értelmében a közbeszerzési szerződésekre is a Ptk. rendelkezéseit kell alkalmazni a Kbt.-ben foglalt eltérésekkel, a közbeszerzési szerződés módosításához is szükséges természetesen a felek egybehangzó akarata, közös megegyezése – egyoldalú módosítása a szerződésnek szintén csak a Ptk-ban foglalt esetekben lehetséges. A szerződés módosítására csak a szerződés időbeli hatályának fennállása alatt (pl. határozott időre kötött szerződés esetében a határozott szerződéses időtartam letelte előtt) kerülhet sor, azaz abban az esetben, ha a szerződés teljesítése során állnak be olyan körülmények, amelyek a szerződés módosítását igénylik. A megszűnt vagy hatályát veszített szerződés utólag már nem módosítható.²⁹⁹

A korábbi szabályozási módtól eltérően a hatályos törvény akként szabályozza a szerződés módosításának kérdését, hogy megjelöli azon esetköröket, amikor lehetőség van a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés módosítására.

Az uniós bírósági gyakorlat és az irányelv megközelítésének megfelelően a hatályos szabályozás azt határozza meg, hogy melyek azok az esetek, amikor a módosítás nem tekinthető

²⁹⁸ A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója a közbeszerzési eljárások eredményeként megkötött szerződések Kbt. szerinti módosításával, valamint teljesítésével kapcsolatos egyes kérdésekről (KÉ. 2020. évi 180. szám; 2020. szeptember 16.), 3.o.

²⁹⁹ U.o.

- nagyságrendjénél és/vagy körülményeinél fogva - új beszerzésnek, és ilyen módon új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül módosítható az eredeti szerződés.

A szerződés-módosítás jogalapjai három nagy csoportba sorolhatóak:

- ún. „de minimis” szabály
- meghatározott körülmények fennállása
- nem lényeges módosítás.

Fontos, hogy az egyes jogalapok egymástól független esetköröket jelentenek, azok között a jogalkotó nem állított fel fontossági (vizsgálati) sorrendet, vagyis amennyiben egy tervezett szerződésmódosítás bármely jogalap feltételeinek megfelel, a szerződés jogszerűen módosítható. Ugyanakkor egy esetleges jogorvoslati eljárásban főszabály szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság az ajánlatkérő által a szerződésmódosítás alapjaként megjelölt jogalap fennállását vizsgálja, így az adott jogalap akár egyetlen elemének hiányában a jogsértés akkor is megállapítható, ha a szerződésmódosítás egy másik – az ajánlatkérő által nem hivatkozott – jogalap feltételeinek megfelelt volna. Ha pedig az ajánlatkérő a szerződésmódosítás alapjaként több jogalapra is hivatkozik, mindegyiket alá kell támasztania annak érdekében, hogy a jogsértést elkerülje.³⁰⁰

A de minimis módosítás lehetősége

Három csoportba sorolja a törvény azon esetköröket, amikor új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül módosítható a közbeszerzési szerződés.

Az első eset a Kbt. a 141. § (2) bekezdése, amely azt az értékhatárt rögzíti, amelyet el nem érő értékű módosítás - amennyiben a szerződés alapvető jellemzőit egyébként nem változtatja meg - további feltételek fennállása nélkül is mindig jogszerűnek tekinthető. Ezzel a jogalkotó egy olyan ún. de minimis küszöböt határoz meg, amely egy bizonyos érték alatt mentesíti az ajánlatkérőt attól, hogy külön feltételek fennállását igazolnia kelljen ahhoz, hogy a szerződés módosítása jogszerű legyen. A de minimis módosítás lehetőségének kimerülése nem zárja ki a szerződés további módosítását, de azzal a hatással jár, hogy az ajánlatkérő nem mentesül az előbbi igazolási kötelezettség alól.

A de minimis módosítás értékhatára az uniós értékhatárt elérő értékű eredeti szerződéseknél kettős: sem az uniós értékhatárt, sem az eredeti szerződés 10, illetve építési beruházás és

³⁰⁰ Barna Orsolya – Gregóczy Etelka Kovács László – Kugler Tibor Puskás Sándor: Közbeszerzési jogsértések elkerülése, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2018., 144.o.

koncessziók esetében 15%-át nem érheti el a módosítás, illetve több módosítás együttes értéke. A szerződésmódosításra vonatkozó szabályok e jogalapnak köszönhetően válnak a korábbiakhoz képest jóval rugalmasabbá, hiszen a de minimis értékhatár alatt maradó módosításoknak csak azon tágabb korlátoknak kell megfelelnie, hogy nem változtatják meg a szerződés általános jellegét és illeszkednek az eredeti szerződés jellegéhez. A szerződés általános jellegének megváltozása többet jelent, mint a 141. § (6) bekezdése szerinti lényeges módosítás, itt a szerződés legfontosabb jellemzőinek megváltozásáról van szó. Az eredeti szerződés jellegéhez való illeszkedés követelménye szerint kizárja, hogy az ajánlatkérő valamely olyan beszerzést csatoljon hozzá egy korábbi szerződéséhez, amely attól teljesen eltérő jellegű és az eredeti szerződéshez nem kapcsolható (például egy úthibák kijavítására kötött szerződés nem egészíthető ki még az ajánlatkérő egyes épületeiben található vizesblokkok felújításával).³⁰¹

Meghatározott körülmények fennállása

A 141. § (4) bekezdés a) pontja szerint nem szükséges új közbeszerzési eljárás lefolytatása, amikor a szerződés minden ajánlattevő számára előre megismerhető módon, egyértelműen rögzíti a szerződés meghatározott tartalmi elemei későbbi változásának pontos feltételeit és tartalmát. Polgári jogi értelemben ilyenkor, mivel a felek nem módosítják új megegyezéssel eredeti megállapodásuk tartalmát, valójában nincs szó szerződésmódosításról. Arra vonatkozóan, hogy a felek milyen jellegű változásokat foglalhatnak előre a szerződésbe, a törvény korlátként fogalmazza meg, hogy e klauzulák nem rendelkezhetnek olyan módosításokról, amelyek megváltoztatnák a szerződés általános jellegét.

A 141. § (4) bekezdés b) pontja szerint a módosítás másik esete, amikor az eredeti szerződő féltől további építési munkák, szolgáltatás vagy áruk beszerzése szükséges, amelyek nem szerepeltek az eredeti szerződésben, amennyiben a szerződő fél személyének változása nem megvalósítható gazdasági vagy műszaki okból és a szerződő fél változása az ajánlatkérő számára jelentős hátránnyal vagy a költségek megsokszorozódásával járna. Az ellenérték növekedése - vagy több módosítás esetén azok együttes nettó értéke - nem haladhatja meg az eredeti szerződés értékének 50%-át.

A 141. § (4) bekezdés c) pontja szerint akkor is módosítható a szerződés, ha azt olyan körülmények tették szükségessé, amelyeket az ajánlatkérő kellő gondossággal eljárva nem

³⁰¹ DEZSŐ, 2016., 703.o.

láthatott előre, a módosítás nem változtatja meg a szerződés általános jellegét és az ellenérték növekedése nem haladja meg az eredeti szerződés értékének 50%-át.

Az előre nem látható ok bekövetkezésével kapcsolatban a Döntőbizottság a D.820/10/2006. számú határozatában kimondta, hogy a tervek ellenőrzése, a helyszíni adottságokkal való összehasonlítás az ajánlatkérő kötelezettsége, ennek elmulasztása miatt felmerült többletbeszerzési igény nem ad alapot kiegészítő építési beruházás megvalósítása érdekében a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás alkalmazására. Az adott ügyben a helyszín megfelelő és gondos felmérésével már a tervezés folyamán észlelnie kellett volna a tervezőnek azokat a terepadottságokat, amelyekre tekintettel kiegészítő építési beruházás vált szükségessé.

Nem lényeges módosítás

A Kbt. 141. §-ának (6) bekezdése szerint a (2) és (4) bekezdésben szabályozott eseteken kívül, a szerződés új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül akkor módosítható, ha a módosítás nem lényeges. A szerződés módosítása lényeges, ha az eredeti szerződéses feltételektől lényegesen eltérő érdemi feltételeket határoz meg.

A módosítást mindig lényegesnek kell tekinteni, ha

- a) olyan feltételeket határoz meg, amelyek ha szerepeltek volna a szerződéskötést megelőző közbeszerzési eljárásban, az eredetileg részt vett ajánlattevőkön (részvételre jelentkezőkön) kívül más ajánlattevők (részvételre jelentkezők) részvételét vagy a nyertes ajánlat helyett másik ajánlat nyertességét lehetővé tették volna;
- b) a módosítás a szerződés gazdasági egyensúlyát a nyertes ajánlattevő javára változtatja meg; vagy
- c) a módosítás a szerződés tárgyát az eredeti szerződésben foglalt ajánlattevői kötelezettséghez képest jelentős új elemre terjeszti ki.³⁰²

5.3. A gondos közpénzköltés követelményének megjelenése a Döntőbizottsági és bírói gyakorlatban

A részajánlattétel lehetőségének biztosításával kapcsolatban a Közbeszerzési Döntőbizottság D. 360/18/2014. számú határozatában kimondta, hogy: „a beszerzés tárgyára, a műszaki leírásra, valamint a részajánlat tétel biztosítására vonatkozó szabályozásból a fentiek

³⁰² Kbt. 141.§ (6) bek.

túlmenően az is következik, hogy az ajánlatkérő a beszerzése műszaki jellemzőinek meghatározásánál egyéb, a gazdasági ésszerűséggel összeegyeztethető műszaki megoldások létezése esetén nem választhat olyan műszaki megoldást, amely a részajánlattétel biztosításának kizárásához és ezáltal verseny szűkítéséhez vezet. A részajánlat biztosítási kötelezettségénél fogva az ajánlatkérőnek tehát a lehetséges műszaki megoldások közül, amennyiben van ilyen, azt kell választania, amely mellett a gazdasági ésszerűség keretein belül a részajánlattétel még biztosítható.”

A D.384/19/2018. számú határozatában a Döntőbizottság akként, foglalt állást, hogy Ajánlatkérő akkor jár el kellő körültekintéssel az előkészítési szakaszban, ha egy határozatlan hatályba léptető felétel alkalmazásakor nem határozott idejű teljesítési véghatáridőt határoz meg.

Nem tekinthető kell körültekintésűnek az a magatartás, amely nem számol azokkal az esetlegesen bekövetkező, késedelmet okozható eseményekkel, amelyek a közbeszerzési eljárás bonyolítása kapcsán bekövetkezhetnek. Minderre figyelemmel célszerű napokban vagy hónapokban meghatározni a teljesítési határidőt.

A D.72/8/2017. számú határozatában a Döntőbizottság megállapította, hogy a szerződésmódosítás indokaként felhozott körülmények – az ajánlatkérő felsőfokú oktatási alapfeladata, az oktatás zavartalan biztosításának igénye, a kivitelezés tanítási időszakon kívül való elvégzésének szükségessége – az eredeti szerződés megkötésének időpontjában is fennálltak, ennek megfelelően a szerződéstervezet és az eredeti szerződés 4.2. pontjának rendelkezése ellenére a felek a teljesítés végleges ütemezését a szerződés aláírását megelőzően, a szerződéskötés pontos időpontjának ismeretében, az ajánlatban szereplő indikatív műszaki-pénzügyi ütemterv véglegesítésével nem megfelelően határozták meg.

Fenti ügy folytatásaként a Kúria a Kfv.VI.38.014/2018/7. számú ítéletében elvi jelentőséggel kimondta, hogy: „a felperes a műszaki leírásban részletesen meghatározta a munkavégzés - oktatási intézmény jellegéből fakadó - feltételeit. A vállalkozási szerződés is tartalmazza, hogy a III. rendű alperes köteles a munkavégzés során tekintettel lenni arra, hogy a munkavégzésre oktatási intézményben kerül sor. A felsőfokú oktatás folyamatos és zavartalan biztosítása ezért új körülményként szintén nem értékelhető.

A fentiek szerint mind az alperes, mind a törvényszék helytállóan állapította meg a Kbt. 141. § (4) bekezdés ca) pontjában foglaltak megsértését, mert a módosítás alapjául felhozott körülményeket a felperes kellő körültekintés mellett előre láthatta volna. A felperes által

megjelölt indok a közbeszerzési eljárás nem gondos előkészítésére vezethető vissza, az abból fakadó helyzet kialakulásáért más nem tehető felelőssé.”

Záró gondolatok

Érdekes kettősség jellemzi a közbeszerzési jog területét akár elméleti, akár gyakorlati szakemberként tekintünk rá. Sokszor átláthatatlan, túlszabályozott, ugyanakkor sok esetben fajsúlyos kérdésekre választ nem adó, szövevényes, összetett, egymásra épülő jogszabály hegyek összessége.

Éppen ez a jellemzője az, ami az egyik szépségét is adja a közbeszerzésekkel való foglalkozásnak. Bőven van lehetősége az embernek elméletben és gyakorlatban is elgondolkozni munkája során olyan kérdéseken, amelyek azután egy teljes, hosszadalmas, és nagyon komoly gazdasági jelentőséggel bíró folyamatra végletesen kihatással lehetnek. Akármennyi eljárást is látott az ember, soha két egyforma ügy nincs, és a közbeszerzésekkel való foglalkozás során megadatik számára, hogy egy picit úgy érzi a végén, hogy egy alkotó folyamat részese, mert amikor teljesül a közbeszerzési eljárás alapján kötött szerződés, azt egy picit minden közbeszerző is magáénak érzi.

Nehéz ezen jogterületen végérvényes, messzemenő, és maradandó hatású következtetéseket levonni, illetve javaslatokat tenni a szabályozás javítására, hiszen annyira gyorsan változik, és összetett irányelvi és rendeleti szintű uniós jogforrásoknak kell megfelelnie, ami miatt mindig úgy érzi az ember, hogy szinte csak fut a hatályos szabályozás után a tudásával.

A közbeszerzésekről elméleti értekezést írni is már egy nagy vállalkozás, tele kihívásokkal, így munkám során elsődlegesen arra törekedtem, hogy átlátható képet adjak a közbeszerzési eljárások egy olyan fázisáról, szakaszáról, amely aztán meghatározza minden további rá épülő folyamat elemét.

Dolgozatom éppen ezért leíró jellegű lett, amelynek célja az, hogy a jogterületen hiánypótló jelleggel segítséget nyújtson eligazodni abban a szabály és értelmezés rengetegben, amelyet fel kell tudnunk használni ahhoz, hogy jó közbeszerzési eljárást folytassunk le. De mi a jó közbeszerzés? Erre egyértelműen azt a választ kell adnunk, hogy akkor jó a közbeszerzés, akkor sikeres és eredményes a közbeszerzési szakértő munkája, ha végső soron azt tudja beszerezni, amit az ajánlatkérő az eljárás megindításakor vizionált, hogy szeretne. Ez azonban az ismertett szabályozási környezetben szinte lehetetlen vállalkozás, a szakmai felkészültség mellett a szerencsén is múlik, így feladatunk, hogy ezt a szerencse elemet minimalizáljuk a

folyamat során. Ezt pedig úgy tudjuk megtenni, ha maximális felkészültséggel ismerünk minden szabályt és minden mögötte megbúvó tudományos értelmezést, és figyelemmel vagyunk arra, mint ahogy az ajánlatkérőnek is figyelemmel kell lenni arra, hogy a közbeszerzés kiírása csapatmunka. Nem elég egy felkészült közbeszerzési szakértő, aki ismeri a közbeszerzési jog minden ágát, hanem nagyon fontos, hogy a közbeszerzési kiírások során támogatólag legyen jelen a közbeszerzési mellett a lelke, a közbeszerzés tárgya szerinti szakértelemmel bíró szakember is, aki legyen annyira szakmájának ismeretében, hogy mellette a közbeszerzési szakértő csak mint támasz, végigvezeti a jogi szabályozás szövevényes útján és egymást támogatva lényegében egymás számára tolmácsként működve készítene elő egy olyan eljárást, amely lehetőség szerint elkerüli az étkezésemben bemutatott buktatókat.

Felhasznált irodalom

A Közbeszerzési Hatóság Elnökének tájékoztatója a 2021. január 1-jétől irányadó közbeszerzési értékhatárokról, KÉ 2020. évi 254. szám, 2020. 12. 31.

A Közbeszerzési Hatóság útmutatója a nyertes ajánlattevő kiválasztására szolgáló értékelési szempontrendszer alkalmazásáról, KÉ 2020. évi 60. szám; 2020. március 25.

A Közbeszerzési Hatóság útmutatója a nyertes ajánlattevő kiválasztására szolgáló értékelési szempontrendszer alkalmazásáról, KÉ 2020. évi 60. szám; 2020. március 25.

A Közbeszerzési Hatóság útmutatója az életciklusköltség-számítási módszertanokról, KÉ 2017. évi 35. szám, 2017. március 10.

A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója a közbeszerzési eljárások eredményeként megkötött szerződések Kbt. szerinti módosításával, valamint teljesítésével kapcsolatos egyes kérdésekről, KÉ. 2020. évi 180. szám; 2020. szeptember 16.

A Közbeszerzések Tanácsának útmutatója az üzletrész átruházás útján megvalósított beszerzések Kbt. hatálya alá tartozásának megítéléséről, KÉ 2018. évi 111. szám, 2018. június 12.

A Közbeszerzések Tanácsának Útmutatója a becsült érték számítása, a részekre bontás tilalma és a beszerzési igények mesterséges egyesítése tárgyában, KÉ 2017. évi 95. szám; 2017. június 9., 3.o.

A Miniszterelnökség közleménye felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó keretmegállapodásos eljárásba való bevonásáról

Bakonyi József –Barna Orsolya –Havas-Kovács Gabriella: Fenntartható és zöld közbeszerzés a gyakorlatban, Perfekt Gazdasági Tanácsadó, Oktató és Kiadó Zrt., 2012, 64. o.

Balogh Virág, Nagy Csongor István, Pázmándi Kinga, Verebics János, Zavodnyik József: Magyar versenyjog (szerk: Pázmándi Kinga) HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2012.

Barna Orsolya – Gregóczy Etelka Kovács László – Kugler Tibor Puskás Sándor: Közbeszerzési jogsértések elkerülése, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2018.

Boros Anita: Jogalkalmazási kérdések a (köz)szolgáltatási koncesszió kérdéskörében I – II., Közbeszerzési Szemle I. évfolyam 9. és 11. szám

Csányi István – Csányi István – Dauda Anna: Értékelési technikák a közbeszerzésben és a zöld közbeszerzés, TERC Kft., 2016.

Csányi István: Szakemberek értékelése a közbeszerzési eljárásban című cikkét, Közbeszerzési Szemle, 2017. VII. évfolyam 1-2. szám

Dencső Balázs: A részekre bontás tilalma megítélésének szempontjai az Európai Bizottság auditjaiban, Közbeszerzési Szemle 2017. VII. évfolyam 8. szám

Dencső Balázs – Lipták Beáta – Végh-Berta Bianka: A részekre bontás tilalma az audit tapasztalatok tükrében. Közbeszerzési Értesítő Plusz, 2020. II. évfolyam 2. szám

Dezső Attila (szerk.): Kommentár a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvényhez, Wolters Kluwer, Budapest, 2016.

Dezső Attila (szerk.): Magyarázat az Európai Unió közbeszerzési jogához, Wolters Kluwer, Budapest, 2015.

Diófási – Kovács Orsolya: Ökocímkék és a zöld közbeszerzés az új direktívák tükrében, Közbeszerzési Szemle, 2017. VII. évfolyam 3. szám

Gál Nóra – Bodánszky Nikolett – Székely Zsolt – Mészáros Leila: Az ÁSZ munkájának hasznosulása a közbeszerzések ellenőrzése tükrében c. tanulmánya, Pénzügyi Szemle, 2016/2.

Glavanits Judit: Közbeszerzés a 21. század szolgálatában, Habilitációs értekezés, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Győr, 2020.

Gyulai-Schmidt Andrea: A szolgáltatási koncesszióra vonatkozó új közbeszerzési szabályok az európai és a magyar jogban, Iustum Aequum Salutare VIII. 2012. 3–4.

Hubai Ágnes – Tátrai Tünde (szerk.): A 2015. évi CLXIII. törvény kommentárja, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2019.

JUHÁSZ Ágnes: A közbeszerzésről másképpen közjog és magénjog határán, Lectum kiadó, Szeged, 2014., 20.o.

Kothencz Éva: Új lehetőség: innovációs szemléletmód a közbeszerzésekben, Közbeszerzési Szemle 2017. VII. évfolyam 6. szám

Kovács László: A dinamikus beszerzési rendszer – régi-új eljárástípus a 2014 tavaszán elfogadott közbeszerzési irányelvekben, Közbeszerzési Szemle, 2014. IV. évfolyam 12. szám,

Kúria 2015.EI.II.JGY.E.1.1.szám „A közbeszerzésekkel kapcsolatos ítélkezési gyakorlat” vizsgálati tárgykörre felállított Joggyakorlat-elemző Csoport által készített Összefoglaló vélemény, 11.o.

Nagy Paulina – Németh Krisztina: Dinamikus beszerzési rendszer a gyakorlatban – Közbeszerzés a tudomány szolgálatában a Szegedi Tudományegyetemen, Közbeszerzési Értesítő Plusz, 2019. 8. szám

Németh Anita: Közbeszerzési vagy beszerzés? Európai Jog, 2013/1., 1.o.

Paksi Gábor: Zöld értékelési szempontok a fenntartható közbeszerzések megvalósítása érdekében I. rész, Közbeszerzési Értesítő Plusz, 2020.II.évfolyam 6. szám

Patay Géza (Szerk.): A közbeszerzés joga, HVG – ORAC, Budapest, 2016., 23.o.

Petró Szilvia: 25 éves a közbeszerzés, Közbeszerzési Szemle, 2020. II. évfolyam 3. szám, 52.o.

Pfeffer Zsolt: A hatékony és felelős közpénzfelhasználás egyes jogi kérdései a közbeszerzési jogban, *Közbeszerzési Jog* 2019/5.

Sára Katalin: Alapelvek a közbeszerzési eljárásban, *Közbeszerzési Szemle*, 2012. II. évfolyam 11. szám, 33.o.

TÁTRAI Tünde: Foglalkoztatás – barát közbeszerzés. In: Gyulai – Schmidt Andrea (szerk.): *Közbeszerzések a fenntartható és innovatív fejlődés szolgálatában*, Pázmány Press Budapest, 2015., 258.o.

Török Ágota: A közbeszerzési politika akkor és most, fordulatok a közbeszerzési jogharmonizációban I., *Iustum Aequum Salutare* XIV. 2018. 2.

Vékás Lajos, Gárdos Péter (Szerk.): *Nagykommentár a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényhez*

Felhasznált internetes források

A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának - Környezetvédelmi szemléletű közbeszerzés

Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A52008DC0400>

A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója a tárgyalásos eljárás alkalmazásának feltételeiről

Elérhető: <https://www.kozbeszerzes.hu/kozbeszerzes-z/magyar-jogi-hatter/kozbeszerzesi-hatosag-utmutatoi/kozbeszerzesi-hatosag-utmutatoja-targyalasos-eljaras-alkalmazasanak-felteteleiről> (KÉ 2016. évi 147. szám, 2016. december 21.)

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság állásfoglalása a közbeszerzések adatainak nyilvánosságáról

Elérhető: <https://www.naih.hu/files/NAIH-2019-5557-kozbeszerzesi-adatok-nyilvanossaga.pdf>

Az Európai Bizottság Belső Piac és Szolgáltatások Főigazgatóság Közbeszerzési Politika: Értelmező jegyzet – Versenypárbeszéd – klasszikus irányelv

Elérhető: https://www.kozbeszerzes.hu/data/filer_public/23/b7/23b73d84-fbcb-4436-9cb7-1ae32b641e96/ertelmezo_dok-_versenyparbeszed-_hu_vegleges.pdf

A Közbeszerzési Hatóság Elnökének tájékoztatója a közbeszerzések 2019. évi alakulásáról

Elérhető: <https://kozbeszerzes.hu/cikkek/kozbeszerzesi-hatosag-elnokenek-tajekoztatoja-kozbeszerzesek-2019-evi-alakulasarol>

Miniszterelnökség: Közlemény a közbeszerzések során a verseny tisztaságának sérelmét eredményező egyes helyzetek elkerülésével kapcsolatos ellenőrzési gyakorlatról

Elérhető: https://kozbeszerzes.hu/data/filer_public/49/b9/49b91f3f-42a5-48e3-a60b-370139ed72f3/kozlemeny_190606_clear_vegleges.pdf

Miniszterelnökség Közbeszerzési Felügyeletért Felelős Helyettes Államtitkárság
Közbeszerzési Felügyeleti Főosztály, Minőségellenőrzési útmutató

Elérhető: file:///C:/Users/Asus/Downloads/Minosegellenorzesi_utmutato.pdf

A Miniszterelnökség tájékoztatója az egyajánlatos közbeszerzések számának csökkentését szolgáló intézkedésekről szóló 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet hatálybalépésével kapcsolatban

Elérhető:

https://www.kozbeszerzes.hu/documents/2666/A_Minisztereln%C3%B6ks%C3%A9g_t%C3%A1j%C3%A9koztat%C3%B3ja_2022.pdf

Miniszterelnökség: Útmutató a Kbt. 76. § (2) bekezdés c) pontja szerinti környezetvédelmi, szociális szempontok alkalmazásához

Elérhető: <http://www.kozbeszerzes.hu/cikkek/miniszterelnoksegi-utmutatok>

Segédanyag a Kbt. 55.§ (6) bekezdésével kapcsolatban

Elérhető: https://www.kozbeszerzes.hu/data/filer_public/88/fb/88fb0764-db5e-4e47-9d8b-7f865ec9343d/segedanyag_55__6_0918.pdf

Sustainable Public Procurement (SPP) is a process by which public authorities seek to achieve the appropriate balance between the three pillars of sustainable development - economic, social and environmental - when procuring goods, services or works at all stages of the project

Elérhető: https://ec.europa.eu/environment/gpp/versus_en.htm

Útmutató a közigazgatási hatóságok számára az innovációs célú közbeszerzésről

Elérhető: https://www.kozbeszerzes.hu/data/filer_public/98/f2/98f2512d-8560-41c9-9b96-48bc993e614c/ppi-platform-guide-hun-final-lowres.pdf

Útmutató közbeszerzési szakemberek számára az európai strukturális és beruházási alapok által finanszírozott projektek közbeszerzési eljárásai során elkövetett leggyakoribb hibák elkerüléséhez

Elérhető: https://www.kozbeszerzes.hu/data/filer_public/a8/d9/a8d95056-12f3-463a-a9b1-691b256121ec/guidance_public_proc_hu.pdf

Útmutató a Kbt. 28. § (4) bekezdése szerinti előzetes piaci konzultáció alkalmazásához

Elérhető: file:///C:/Users/Asus/Downloads/%C3%A9tmutat%C3%B3_el%C5%91zetes_piaci_konzult%C3%A1ci%C3%B3.pdf

Felhasznált Közbeszerzési Döntőbizottsági határozatok

D.820/10/2006.

D.404/10/2006.

D.273/9/2007.

D.512/8/2007.

D.604/10/2008.

D.222/12/2008.

D.8/12/2008.

D.468/9/2010.

D.491/16/2011.

D.69/16/2011.

D.432/15/2011.

D.383/14/2011.

D.174/15/2011.

D.479/17/2012.

D.213/3/2014.

D.236/7/2014.

D.419/17/2014.

D. 360/18/2014.

D.292/17/2015.

D.72/8/2017.

D.569/15/2017.

D.563/10/2017.

D.608/6/2017.

D.224/19/2017.

D.390/8/2018.

D.187/11/2018.

D.395/10/2018.

D.384/19/2018.

D.530/11/2019.

D.21/13/2019.

D.17/16/2019.

D.187/5/2019.

D.325/12/2019.

D.160/16/2019.

D.16/12/2020.

D.10/10/2020.

D.168/16/2020

Felhasznált Bírósági határozatok

Legfelsőbb Bíróság Kfv.IV.37.197/2008/6.

Legfelsőbb Bíróság Kfv.VI.39.220/2010/6.

Legfelsőbb Bíróság Kfv.VI.39.065/2010/6.

Kúria Kfv.III.37.062/2012/10.

Kúria a Kfv.VI.38.014/2018/7.

Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 10.K.27.119/2014/16.

Fővárosi Törvényszék 103.K.700.818/2018/20.

Fővárosi ítélőtábla 3.Kf.27.331/2010/3.

Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.27.277/2010/5.

Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.27.636/2010/6.

Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.27.101/2011/54.

Fővárosi Ítéltábla 3.Kf. 650.097/2016/4.

Fővárosi Bíróság 13.K.32.500/2008/13.