



KÖZBESZERZÉSI
HATÓSÁG

2019. 12. szám

KÖZBESZERZÉSI ÉRTESÍTŐ PLUSZ

Közbeszerzések? Legyen **APP**rakész!

NAPI KÖZBESZERZÉS ALKALMAZÁS



MENEDZSER ÉRTESÍTŐ • STATISZTIKÁK • FELHÍVÁSFYELŐ • HIRDETMEYENY • HATÁROZATOK

Folyamatosan frissülő applikációnknak már több mint 5000 felhasználója van. Ha praktikus és sokoldalú segítségre van szüksége a közbeszerzések világában, töltse le Ön is a Napi Közbeszerzést!



KÖZBESZERZÉSI ÉRTESÍTŐ PLUSZ

2019. 12. szám

TARTALOM

Szerkesztőbizottsági köszöntő.....	2
Közbeszerzési interjú	3
A Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásai.....	5
Jogorvoslati aktualitások	31
D.211/19/2018. számú végzés.....	31
D.340/11/2018. számú határozat	36
D.12/14/2019. számú határozat	38
Az Európai Bíróság C-333/18. sz. ügyben hozott ítélete	39
Közbeszerzési iránytű	45
A közbeszerzések a fenntartható fejlődés szolgálatában.....	45
A megújuló energiafelhasználás és a közbeszerzési eljárások.....	57
A zöld és az innovatív közbeszerzés jogszabályi háttérre és gyakorlati megvalósulása	70
A közérdekű bejelentések hatósági tapasztalatai...81	
Statisztika	92



ISSN 2676-8860 (Nyomtatott)
ISSN 2631-1135 (Online)

IMPRESSZUM

FELELŐS KIADÓ

Rigó Csaba Balázs,
Közbeszerzési Hatóság, elnök

FELELŐS SZERKESZTŐ

Dr. Kovács László,
Közbeszerzési Hatóság, főtájtár

TISZTELETBELI SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI TAGOK:

Dr. Harmath Attila

*Eötvös Loránd Tudományegyetem
professor emeritus akadémikus*

Dr. Tátrai Tünde

Budapesti Corvinus Egyetem, egyetemi docens

Dr. habil Boros Anita

Nemzeti Köszolgáltatati Egyetem, egyetemi docens

Prof. Dr. Herbert Küpper

Institute of East European Law, Managing Director

Prof. Gustavo Piga

University of Rome Tor Vergata

Dr. György László

Gazdaságstratégiaért és szabályozásért felelős államtitkár

SZERKESZTŐSÉG

Főszerkesztő: **Dr. Kugler Tibor**

Szerkesztők: **Dr. Várhomoki-Molnár Márta**
Dr. Szeiffert Gabriella

Olvasószerkesztő: **Dr. Kovács Dóra**

Szerkesztőségi titkár: **Lónyainé Kaczur Piroska**

Tördelő: **Kroneraff Péter**

Online megjelenés: **Kovács Judit**

SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI KÖSZÖNTŐ

Folyóiratunk ez évi utolsó száma terjedelmében és a cikkek mennyiségét is tekintve hosszabb lett a megszokottnál. Így a Közbeszerzési Értesítő Plusz 2019. évi 12. száma valójában duplaszám. Ez többek közt annak is köszönhető, hogy végre közreadhatunk terjedelmesebb írásokat is, és az aktuális jogi környezetnek köszönhetően témákban is bővelkedünk.

Decemberben a Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásait bemutató rovatban nemcsak az aránytalanul alacsony ár és az egyéb aránytalan vállalások esetén az ajánlattevői indokolás elfogadhatóságának kérdését járjuk körül, de a részekre bontás tilalmát érintő kérdésekkel is foglalkozunk. Ezen kívül górcső alá kerül a vegyes beszerzésekre vonatkozó egyes szabályok értelmezése és a kivételi körbe tartozó egyes esetek értelmezése is.

A jogorvoslati aktualitásokat bemutató rovatban e hónapban olyan fontos témák kerültek napiendrére, mint például az ügyfélképesség tárgyában született döntőbizottsági és bírósági eseti döntések, emellett a Szerző kitekintést nyújt az Európai Unió Bíróságának e tárgyban született legfrissebb eseti döntésére is.

A Közbeszerzési iránytű rovatban a duplaszámnak köszönhetően négy szakcikk kerül bemutatásra. A Közbeszerzési Hatóság kiemelt feladatának tekinti, hogy a zöld, szociális és innovatív közbeszerzések előmozdításának lehetőségeit, az arra vonatkozó nemzetközi és hazai szabályozást, valamint az elérhető jó gyakorlatokat megismertesse a jogalkalmazókkal. Erre tekintettel a Hatóság a tavalyi év során meghirdette a „2018 – A fenntartható közbeszerzések éve” elnevezésű programját, melynek keretében pályázatot írt ki a fenntartható közbeszerzésekkel kapcsolatos tanulmányok benyújtására. A Közbeszerzési Értesítő Plusz duplaszámában a nevezett pályázatra benyújtott, egyes díjnyertes pályaművek kerülnek összefoglalóan bemutatásra, cikk formájában. A közbeszerzések a fenntartható fejlődés szolgálatában című cikk a közbeszerzések zöldítésével és az ehhez szükséges módszerek ismertetésével foglalkozik. A megújuló energiafelhasználás és a közbeszerzési eljárások című cikkben a Szerző a fenntarthatóság, a környezetvédelem fontosságának elméleti és gyakorlati oldalát mutatja be a közbeszerzési jog szabályozásával összhangban, amelyben kiemelt szerepet kap a napenergia felhasználása. A zöld és az innovatív közbeszerzés jogszabályi háttere és gyakorlati megvalósulása címmel megjelenő írás az innováció és a zöld közbeszerzés témakörét veszi górcső alá. Részletesen kifejtésre kerülnek a témát érintő irányelvi, valamint nemzeti jogszabályokban rögzített rendelkezések, néhány jelentősebb európai uniós példát bemutatva a gyakorlati alkalmazásukra vonatkozóan.

A pályázatra érkezett műveket követően A közérdekű bejelentések hatósági tapasztalatai című cikk a Közbeszerzési Hatósághoz érkező közérdekű bejelentések feldolgozásával kapcsolatos tapasztalatokat mutatja be, kitérve egyes, a közérdekű bejelentésekkel kapcsolatos általános kérdésekre, valamint különböző jogesetekre is.

A Statisztika rovatban pedig a Szerző a közbeszerzési eljárások 2019. év első félévének adatait elemzi.

Dr. Kovács László
felelős szerkesztő
Közbeszerzési Hatóság

KÖZBESZERZÉSI INTERJÚ

Interjú Koji Lászlóval, a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács tagjával

1. 2017. februárja óta vesz részt a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanácsban, mint a munkáltatók országos érdekképviselői és az országos gazdasági kamarák által kijelölt személy. Melyek azok az érdekek, melyeket hangsúlyozni és képviselni kíván a Tanács tagjaként?

2. Az érintett kamarák delegáltaként, valamint az Építési Vállalkozók Országos Szakszövetségének elnökeként melyek voltak azok a célok, prioritások, amelyek mellett kiállt a Tanácsban, és ezekből melyeket tudott megvalósítani?

A munkáltatók országos érdekképviselőinek (ÉVOSZ, VOSZ, MGYOSZ) és a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara képviseletében veszek részt a Közbeszerzési Tanács munkájában. Ez egyben kijelöli azt is, hogy a közbeszerzési eljárásokban ajánlatot adók oldaláról vagyok jelen a Tanács munkájában. Ráadásul gyakorló közgazdász, ajánlatadó szemével közelítem a témákat, veszek részt a szakmai vitákban és teszek javaslatokat. Az építésügy területéről jövök, ezért fontos számomra, hogy az építési-beruházási célú közbeszerzéseknél egyenrangú partnerek lehessenek az ajánlatkérőkkel az ajánlatadók. Jól előkészített projektek legyenek az ajánlatkérők részéről és jogokban, kötelekben kiegyensúlyozott szerződés-tervezetek jelenjenek meg az eljárásokban. Az építésgazdaság szereplői számára is gondot okozó témákban szorgalmaztam tanácsi értelmezéseket és útmutatók közreadását. Ilyen volt például az építési beruházás tárgyú beszerzések során a többletmunka és a pótmunka értelmezése, jogszerű kezelése, a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat értékelési szempontrendszerének leírása, vagy az alvállalkozói kör kezelése a közbeszerzési folyamatban.



3. Számtottvő érdekképviselői tapasztalattal rendelkeznek, hiszen 30 éve tagja, 2015-től pedig elnöke az Építési Vállalkozók Országos Szakszövetségének. 2019 áprilisában újraválasztották az elnöki tisztségre. A Budapesti Kereskedelmi és Iparkamara általános alelnöke, a Munkaadók és Gyáriparosok Országos Szövetsége alelnöke. Mennyiben tér el a Tanácsban folytatott munka az érdekképviselői tevékenységektől? Melyek a hasonlóságok vagy éppen a különbségek?

Meg kellett szoknom, hogy a Tanácsban alapvetően jogi végzettségű kollégákkal kell együtt dolgozni, ahol a pontosvessző szövegben való elhelyezésének is jelentősége van. Az érdekképviselői munkában súlypontokat és megoldási javaslatokat fogalmazunk meg, a Tanács munkájában a precíz jogszerűség mindent felülír. A Tanácsban végzett munka is része az érdekképviselői munkának. Nem könnyű a jogalkotó, az ajánlatkérő, ajánlatadó, ellenőrző, panaszkivizsgáló együttes körön belül az életszerűséget képviselni. Az eltérő látásmódok megélése segíti az eligazodásomat ÉVOSZ elnökként is a közbeszerzési piacon.

4. 2018-ban az építési beruházások az összes közbeszerzési eljárás mintegy felét, a közbeszerzési eljárások értékének pedig majd kétharmadát tették ki. Milyen szempontokat tart legfontosabbnak akkor, amikor közpénzből valósulnak meg építési beruházások?

Az építési-beruházási célú közbeszerzéseknél fontos a projekt (a közbeszerzés tárgyának) a minél részletesebb, alapos előkészítése. Kiviteli terv mélységű ajánlatkérői tartalom ismeretében lehet igazán jó ajánlatot adni.

Fontos az előre nem látható dolgoknak is a vállalalkozási szerződésekben való kezelése. Az átláthatóság mindenkinek érdeke.

5. Az építőiparban tapasztalható általános szakember- és munkaerőhiány hogyan befolyásolja a közbeszerzési eljárások lefolytatását?

6. Milyen egyéb nehézségeket vagy fontos jelenségeket lát a közbeszerzés útján megvalósuló beruházások, beszerzések piacán?

A szakember- és munkaerő-hiány az építési-beruházási közbeszerzéseknél jelenleg oda vezet – különösen Budapesten – hogy az ajánlatkérő sokszor kevesebb ajánlatot kap, mint amihez korábban hozzászokott. Ennek következménye, különösen a közepes és nagy értékű beszerzéseknél, hogy kisebb a hatékonyságra ösztönző piaci verseny a szükségesnél.

7. A 2018-as statisztikák szerint a kkv-k által elnyert eljárások értéke az összes eljárás értékének 58%-át tette ki. Ez az arány az elmúlt 11 év viszonylatában rekordmagas volt. Véleménye szerint mi lehet ennek a hátterében?

A munka és a nyerés nem velünk kezdődik, hanem a megrendelővel. Vagyis az ajánlatkérők több kisebb értékű munkára írtak ki építési-beruházási célú ajánlatkérést, ahová alapvetően a KKV szektor ad ajánlatot és nyer is.

8. Mivel foglalkozik legszívesebben szabadidejében? / Hogyan pihen ki egy fárasztó munkahetet?

Szabadidőmben kertészkedek. Nagykeres családi házban lakom és hobby gyümölcsös kertem is van. A munkahetet leginkább a kertekben tudom kipihenni.

A KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG LEGFRISSEBB ÁLLÁSFOGLALÁSAI

A Közbeszerzési Hatóság (a továbbiakban: Hatóság) állásfoglalások formájában ad felvilágosítást a közbeszerzési eljárásokban résztvevő jogalkalmazók számára a közbeszerzési törvény és kapcsolódó végrehajtási rendeleteinek alkalmazásával összefüggő általános jellegű megkeresésekre.

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

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

1. kérdés

Amennyiben az utólagos igazolások benyújtására felhívott ajánlattevő az igazolások benyújtására vonatkozó kötelezettségének nem tesz eleget, úgy az ajánlatát a Kbt. 73. § (1) bekezdés d) pontja alapján érvényteleníteni kell? Mit jelent a Kbt. 69. § (5) bekezdésében a „figyelen kívül hagyásával” szövegrész, tekintettel arra, hogy az érvénytelen ajánlatot az értékelés során amúgy sem veheti figyelembe az ajánlatkérő? Amennyiben az utólagos igazolások benyújtására felhívott ajánlattevő az igazolások benyújtására vonatkozó kötelezettségének nem tesz eleget (egyáltalán nem csatol semmit), helyesen jár el az ajánlatkérő, amennyiben ilyen esetben hiánypótlást rendel el?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

1. A Hatóság álláspontja szerint, amennyiben az ajánlattevő a Kbt. 69. § (4) bekezdésében előírt utólagos igazolások benyújtására vonatkozó kötelezettségének nem tesz eleget, ajánlatát az eljárást lezáró döntés során

a Kbt. 73. § (1) bekezdés d) pontja alapján érvényteleníteni kell.

2. A Kbt. 69. § (5) bekezdésében megfogalmazott „figyelen kívül hagyásával” kifejezés azt jelenti, hogy az értékelés során az ajánlatkérőnek úgy kell eljárnia, mintha az érvénytelen ajánlatot benyújtott ajánlattevő nem nyújtotta volna be ajánlatát, ami azt is jelenti, hogy az új helyzet ismeretében – arányosítás értékelési módszer alkalmazása esetén – újra kell értékelnie a többi ajánlatot. A Hatóság álláspontja szerint az eljárást ezt követően úgy javasolt folytatni, hogy az ajánlatkérő a megmaradt ajánlatokat újrapontozza az értékelési szempontrendszer szerint, és azt az ajánlattevőt kéri fel az igazolások benyújtására, amely az élre került.

3. A Hatóság álláspontja szerint, amennyiben a Kbt. 69. § (4) bekezdése szerinti ajánlattevő utólagos igazolások benyújtására vonatkozó kötelezettségének egyáltalán nem tesz eleget, akkor ajánlata a Kbt. 73. § (1) bekezdés d) pontja alapján érvénytelen és nem hívható fel hiánypótlásra.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

1. A Kbt. 73. § (1) bekezdés d) pontjának alkalmazását erősíti meg a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény módosításáról szóló 2018. évi LXXXIII. törvény (a továbbiakban: Mód3. tv.) 26. §-hoz fűzött indokolása, amely kifejezetten kitér a megfogalmazott kérdésre.

A Mód3. tv. 26. §-hoz fűzött indoklás szerint, a hatályban lévő szabályozás nem volt egyértelmű a tekintetben, hogy miként jár el helyesen ajánlatkérő abban az esetben, ha az ajánlattevő a Kbt. 69. § (4) bekezdése szerinti igazolásait egyáltalán nem, határidőn túl, vagy nem megfelelően nyújtotta be. Az egyenlő bánásmód alapelveiből is fakadóan kialakult azon jogértelmezési gyakorlat, miszerint ajánlatkérő abban az esetben is hiánypótlási, illetve felvilágosítás kérés kötelezettség terhelte, ha az ajánlattevő a Kbt. 69. § (4) bekezdése szerinti felhívás ellenére egyáltalán nem nyújtott be dokumentumot. A közbeszerzési eljárások

lefolytatásához szükséges időigény csökkentéséhez fűződő érdek, valamint a joggal való visszaélés tilalmának érvényesülése ugyanakkor indokolja, hogy az ajánlatkérő - az erre irányuló felhívás ellenére - a Kbt. 69. § (4) bekezdése szerinti dokumentumok benyújtásának teljes körű elmulasztását automatikusan akként értékelhesse, hogy az érintett ajánlattevőnek a továbbiakban nem célja a közbeszerzési eljárásban való sikeres részvétel.

2. A Kbt. 69. § (5) bekezdése alapján ha a Kbt. 69. § (4) bekezdés szerinti ajánlattevő valamely kizáró ok vagy alkalmassági feltétel, valamint - adott esetben - a Kbt. 82. § (5) bekezdése szerinti objektív kritérium tekintetében egyáltalán nem, vagy határidőn túl nyújtott be igazolást, vagy a hiányosan benyújtott, illetve nem egyértelmű tartalmú igazolások esetében az esetleges hiánypótlást, illetve felvilágosítás kérést követően sem megfelelően nyújtja be az igazolásokat (ideértve azt is, ha az igazolás nem támasztja alá az egységes európai közbeszerzési dokumentumban foglalt nyilatkozat tartalmát, vagy azzal ellentétes), az ajánlatkérő ezen ajánlattevő ajánlatának figyelmen kívül hagyásával az értékelési szempontokra figyelemmel legkedvezőbbnek tekinthető ajánlattevőt hívja fel a Kbt. 69. § (4) bekezdés szerint az igazolások benyújtására. Az ajánlatkérő az eljárást lezáró döntésben csak olyan ajánlattevőt nevezhet meg nyertes ajánlattevőként, aki az alkalmassági követelmények, a kizáró okok és a Kbt. 82. § (5) bekezdése szerinti kritériumok tekintetében az e törvényben és a jogszabályban foglaltak szerint előírt igazolási kötelezettségének eleget tett.

3. A Kbt. 73. § (1) bekezdése d) pontja alapján az ajánlat vagy a részvételi jelentkezés érvénytelen, ha az ajánlattevő vagy részvételre jelentkező nem felel meg a szerződés teljesítéséhez szükséges alkalmassági követelményeknek, vagy nem igazolta megfelelően a követelményeknek való megfelelést.

A Közbeszerzések Tanácsának a hiánypótlás szabályai tárgyában KÉ 2019. évi 106. szám; 2019. június 4. napján megjelent útmutatója (a továbbiakban: Útmutató1) leírja, hogy az ajánlatkérő a legkedvezőbbnek tekinthető ajánlattevőt az eljárás eredményéről szóló döntés meghozatalát megelőzően felhívja a kizáró okok, az alkalmassági követelmények, valamint az eljárást megindító felhívásban előírt igazolások benyújtására. A Kbt. 69. § (5) bekezdésének 2019. április 1. napjától hatályos rendelkezései egyértelműen elkülönítik azt az

esetet, ha az ajánlattevő egyáltalán nem, vagy határidőn túl nyújt be igazolást valamely kizáró ok, alkalmassági feltétel vagy a Kbt. 82. § (5) bekezdése szerinti objektív kritérium tekintetében, valamint azt, ha az igazolás hiányos, illetve nem egyértelmű tartalmú. Amíg az első esetben az ajánlattevő ajánlata érvénytelen, addig a második esetben lehetőség van hiánypótlásra vagy felvilágosítás kérésére.

2. kérdés

Önkormányzati képviselő-testület tagja jogszerűen lehet-e az ajánlatkérő által létrehozott bírálóbizottság tanácskozási joggal rendelkező tagja, illetve ez a tény nem zárja-e ki az érintett képviselőt a közbeszerzést lezáró képviselő-testületi döntés meghozatala során a szavazásból? Képviselő-testületi tag bírálóbizottsági minőségének, vagyis annak, hogy tanácskozási joga van a bizottságban, ki kell tűnnie a bírálóbizottsági tagok kijelöléséről hozott döntésben? Amennyiben az ajánlatkérő az önkormányzat egyedüli tulajdonában lévő gazdasági társaság, akkor a képviselő-testület a közbeszerzési eljárás során hozott döntését testületi formában hozza?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

1. A Hatóság álláspontja szerint, figyelemmel a Kbt. 27. § (5) bekezdésére, az önkormányzati képviselő-testület tagja jogszerűen lehet a létrehozott bírálóbizottság tanácskozási joggal rendelkező tagja, amely tény nem zárja ki az érintett képviselőt a közbeszerzést lezáró képviselő-testületi döntés meghozatala során a szavazásból.

Figyelemmel a Kbt. 27. § (1) bekezdésére, az ajánlatkérő köteles a Kbt. 27. § (4) bekezdése szerinti feladatok ellátására létrehozott bírálóbizottsági tagoknak a feladat- és hatáskörét a hatályos közbeszerzési szabályzatban vagy egyedi szabályozásban rögzíteni, így a bírálóbizottsági tagok kijelöléséről szóló döntésben ki kell tűnnie annak, hogy testületi döntéshozatal esetén a Kbt. 27. § (5) bekezdése alapján a döntéshozó kizárólag tanácskozási joggal rendelkező személyt delegálhat a bírálóbizottság munkájába.

2. A Hatóság álláspontja szerint bárminemű – azaz nem kizárólag képviselő-testületi formában hozott – testületi döntés esetén irányadó a Kbt. 27. § (4)-(5) bekezdése. A közbeszerzési eljárást lezáró döntést az arra feljogosított személy vagy személyek hozzák meg. Utóbbi esetben testületi döntéshozatalra kerül sor, amely során

érvényesülnie kell a Kbt. 27. § (4)-(5) bekezdésének, függetlenül attól, hogy képviselőtestületi vagy más (pl. több tagból álló gazdasági társaság legfőbb szerve) formában hoz eljárást lezáró döntést az ajánlatkérő.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

A Kbt. 27. § (1) bekezdése alapján 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. A közbeszerzési szabályzatban vagy a Kbt. 27. § (2) bekezdés alkalmazása során meg kell határozni az ajánlatkérő nevében eljárók körét, valamint az ajánlatkérő nevében az elektronikus közbeszerzési rendszer (a továbbiakban: EKR) alkalmazására vonatkozó jogosultságok gyakorlásának rendjét.

A közbeszerzési eljárások előkészítését megelőző ajánlatkérői feladat a közbeszerzési folyamatok szabályozása. Ennek során az ajánlatkérőnek a közbeszerzési eljárás teljes folyamatát leképezve – azaz az eljárások előkészítésére, lefolytatására kiterjedően – szabályoznia kell az eljárások rendjét, a nevében eljáró, illetve az eljárásba bevont személyek, szervezetek feladatait, illetve felelősségi körét.

A felelősségi rend kapcsán az ajánlatkérőnek egyértelművé kell tennie az eljárásba bevont, valamint az ajánlatkérő nevében eljáró, meghatározott funkciót betöltő szereplők – e körben külön kiemelve a döntésekért felelős személyeket, testületeket – eljárási szerepét, az általuk ellátandó feladatokat és döntési kompetenciákat.

A felelősségi rend része az eljárások belső ellenőrzési rendjének kialakítása is. A döntési szintek és a hozzárendelt felelősök egyértelmű definiálása, valamint általában az eljárás szereplői fölött megvalósuló belső kontroll az eljárások átláthatóságának erősítését, szabályosságának növelését és hatékonyságát célozza. A közbeszerzési szabályzat megalkotásának módját és formáját a jogszabály az ajánlatkérőkre bízta. Túl azon, hogy készülhet általános, valamennyi közbeszerzési eljárásra érvényes szabályzat, a Kbt. lehetőséget biztosít

egyedi szabályozás kialakítására is, legkésőbb az adott közbeszerzési eljárás előkészítését megelőzően. Nem kizárt ugyanis, hogy egyes beszerzések esetén indokolt az általánostól eltérő szabályokat lefektetni. Ennek feltétele, hogy az általános szabályzat rögzítse az egyedi normák kialakításának lehetőségét és módját.

A közbeszerzési szabályzat nemcsak a fentiekben részletezett felelősségi rend keretét jelenti, de a dokumentálás rendjét is meg kell benne határozni.

A Kbt. 27. § (5) bekezdése alapján az ajánlatkérő nevében az eljárást lezáró döntést meghozó személy nem lehet a bírálóbizottság tagja. Testületi döntéshozatal esetén a döntéshozó kizárólag tanácskozási joggal rendelkező személyt delegálhat a bírálóbizottságba. Testületi döntéshozatal esetében név szerinti szavazást kell alkalmazni.

A bírálóbizottság feladata, hogy írásbeli szakvélemény és döntési javaslat elkészítésével segítse a közbeszerzési eljárást lezáró döntést meghozó személy/testület munkáját. A döntés-előkészítési és a döntéshozatali funkció szigorúan elválik egymástól. Ez az elkülönülés nemcsak szervezeti kérdés, nem elegendő csupán szervezetiileg lehatárolni egymástól a bírálóbizottsági és a döntéshozói funkciókat, a személyi átfedések is tiltottak. A döntéshozó nem lehet a bírálóbizottság tagja, illetve testületi döntéshozatal esetén a döntéshozó csak tanácskozási joggal rendelkező személyt delegálhat a bírálóbizottságba.

3. kérdés

Az ajánlattevő a felolvasólapon 36+36 hónap tapasztalatot tüntetett fel, azonban az alátámasztásként benyújtott szakmai önéletrajz lényegesen több hónapot tartalmazott. Helyesen jár el az ajánlatkérő, ha számítási hiba javítása keretében az önéletrajz alapján kéri javítani a felolvasólapon feltüntetett összeget a Kbt. 71. § (11) bekezdés szerint, vagy a Kbt. 71. § (9) bekezdésének utolsó mondata a számítási hiba javítását kizárja és csak a felolvasólapon feltüntetett kisebb összeg vehető figyelembe az értékelési sorrend felállításánál?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Hatóság álláspontja szerint a Kbt. 71. § (11) bekezdés nem alkalmazható, mivel a Kbt. 71. § (9) bekezdésének utolsó mondata maga mutat rá, hogy az ilyen esetben ajánlatkérőnek mely adatot szükséges figyelembe venni.

Hangsúlyozandó, hogy a Kbt. 71. § (11) bekezdésében szabályozott számítási hibajavítás kizárólag az alapadatokkal végzett matematikai műveletek hibás elvégzésének korrigálására szolgálhat.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

A Kbt. 71. § (9) bekezdésének utolsó mondata alapján, ha a felolvasólapon feltüntetett adat és a szakemberre vonatkozóan csatolt dokumentum tartalma között olyan ellentmondás áll fenn, hogy a felolvasólapon szereplő adat az értékeléskor kevésbé kedvező, az értékeléskor a felolvasólapon szereplő adatot kell figyelembe venni.

Az Útmutató 1. a Kbt. 71. § (9) bekezdéséhez fűzött magyarázata szerint a Kbt. 71. § (9) bekezdése szerinti hiánypótlás további korlátja, hogy a bemutatott új szakembernek az értékeléskor figyelembe veendő minden releváns körülmény tekintetében a korábbival legalább egyenértékűnek kell lennie (magasabb tapasztalattal vagy képzettséggel rendelkező szakember bemutatása nem befolyásolja az értékelést, valamint abban az esetben, ha a szakember tapasztalata vagy képzettsége ugyan alacsonyabb a korábbinál, de így is meghaladja az értékelésre kerülő maximális mértéket, a legalább egyenértékűség ebben a viszonylatban megállapítható). Ha az értékeléshez a felolvasólapon feltüntetett adat és az azt alátámasztó dokumentum tartalma között ellentmondás van, és nem sikerül felvilágosítással vagy hiánypótlással a felolvasólapon feltüntetett adatot alátámasztani, azt az adatot kell figyelembe venni, amelyet a szakemberre vonatkozó csatolt dokumentumok alátámasztanak. Ezt a rendelkezést nem lehet alkalmazni, ha az így figyelembe veendő érték a felolvasólapon rögzítettől kedvezőbb lenne. Ebben az esetben (ha az ellentmondás fennáll, és a felolvasólapon feltüntetett adat kevésbé kedvező) az értékeléskor a felolvasólapon szereplő adatot kell figyelembe venni.

A hiánypótlás és a felvilágosítás kérése ilyen esetben sem eredményezheti az értékeléskor figyelembe veendő tényezők változását. Tekintettel arra, hogy egy esetleges felvilágosításkérés sem járhat azzal az eredménnyel, hogy a megajánlás módosuljon, a felolvasólapon rögzített tapasztalatot az önéletrajz alátámasztja, az ajánlat értékelésekor – a Kbt. 71. § (9) bekezdésének utolsó

mondatára is figyelemmel – a felolvasólap tartalma veendő figyelembe.

4. kérdés

Az ajánlatkérő érvényes ajánlatként kezelheti-e azon ajánlatokat, amelyek a fedezethez viszonyítottan annak 18,5 %, illetve 33 %-ának megfelelő megajánlást tartalmaznak?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Hatóság álláspontja szerint az aránytalanul alacsony ár és egyéb aránytalan vállalások esetén az ajánlattevői indokolás elfogadhatóságának kérdését elsődlegesen a konkrét beszerzés tárgyának sajátosságaira, az adott beszerzési piacon érvényesülő árviszonyokra, a teljesítés releváns feltételeire tekintettel kell vizsgálni, figyelembe véve a megkötendő közbeszerzési szerződés rendelkezéseit is. Amennyiben az indokolás nem fogadható el, nem egyeztethető össze a gazdasági ésszerűséggel, az ajánlatkérő köteles az ajánlatot a Kbt. 73. § (2) bekezdése alapján érvénytelenné nyilvánítani.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

A Kbt. 69. § (1) bekezdése szerint 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.

A Kbt. 69. § (3) bekezdése szerint a Kbt. 69. § (2) bekezdésben foglaltak alapján megfelelőnek talált ajánlatokat az ajánlatkérő az értékelési szempontok szerint értékeli.

A Kbt. 72. § (1) bekezdése alapján az ajánlatkérő az értékelés szempontjából lényeges ajánlati elemek tartalmát megalapozó adatokat, valamint indokolást köteles írásban kérni és erről a kérésről a többi ajánlattevőt egyidejűleg, írásban értesíteni, ha az ajánlat a megkötni tervezett szerződés tárgyára figyelemmel aránytalanul alacsony összeget tartalmaz az értékelési szempontként figyelembe vett ár vagy költség, vagy azoknak valamely önállóan értékelésre kerülő eleme tekintetében.

A Kbt. 73. § (2) bekezdése szerint a Kbt. 73. § (1) bekezdésben foglaltakon túl az ajánlat érvénytelen, ha aránytalanul alacsony ellenszolgáltatást vagy más teljesíthetetlen feltételt tartalmaz.

A Kbt. 72. § (1) bekezdésének alapkövetelménye, hogy aránytalanul alacsony ellenszolgáltatás esetén az ajánlatkérő köteles az érintett ajánlattevőtől indokolást kérni.

A korábbi, a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény 69. § (2) bekezdése alapján az ajánlatkérő köteles volt indokolást kérni az ajánlati ár megalapozottsága tekintetében, ha az ellenszolgáltatás több, mint húsz százalékkal eltért a közbeszerzésnek – az ellenszolgáltatás önállóan értékelésre kerülő valamely eleme esetén az adott elemre eső – a részek egybeszámítására vonatkozó rendelkezés alkalmazása nélkül számított becsült értékétől.

A jelenleg hatályos Kbt. törvényjavaslatának előterjesztői indokolása a változtatást azzal indokolta, hogy a gyakorlati tapasztalatok szerint az ilyen mérték százalékos meghatározása nem életszerű, és nem alkalmazható egységesen valamennyi beszerzés esetében.

A jogalkotó a hatályos Kbt. 72. § (1) bekezdésében lényegében visszatért azon általános szabályként és általános jelleggel meghatározott korábban hatályos közbeszerzési törvényekben többször is megfogalmazott kötelezettséghez, mely szerint az ajánlatkérő az értékelés szempontjából lényeges ajánlati elemek tartalmát megalapozó adatokat, valamint indokolást köteles írásban kérni és erről a kérésről a többi ajánlattevőt egyidejűleg, írásban értesíteni, ha az ajánlat a megkötni tervezett szerződés tárgyára figyelemmel aránytalanul alacsony összeget tartalmaz az értékelési szempontként figyelembe vett ár vagy költség, vagy azoknak valamely önállóan értékelésre kerülő eleme tekintetében.

A Közbeszerzési Döntőbizottság D. 776/16/2016. számú határozatában rámutatott arra, hogy az aránytalanul alacsony árra vonatkozó ajánlattevői indokolásnak az ajánlatkérő által megadott szempontok szerint a szerződés tárgyára figyelemmel releváns és az értékelés szempontjából lényeges ajánlati elemek tartalmát megalapozó adatokat kell tartalmazni, figyelemmel a teljesítés konkrét, sajátos körülményeire. Az árra vonatkozó ajánlati vállalás teljesíthető volta csak akkor állapítható meg, ha a szerződésszerű teljesítés előfeltételét képező ajánlattevői vállalások a teljesítés tartalma, határideje, helye vonatkozásában nem elméleti, a teljesítés körülményeitől független feltételezéseken, hanem a teljesítés konkrét, tényleges feltételein és nem utolsósorban az ajánlatkérő által támasztott szerződési

konstrukció sajátosságain alapulnak. Az ajánlattevő amennyiben a szerződés tárgyára figyelemmel megadott és az értékelés szempontjából releváns ajánlati elemeket megalapozó adatokra nem ad megfelelő és elégséges, objektív adatokkal alátámasztott információt a fentieknek megfelelően, akkor az ajánlatkérő köteles érvénytelennek nyilvánítani az adott ajánlatot, amennyiben a közölt információk nem elégségesek ahhoz, hogy igazolják, hogy a szerződés az adott áron, illetőleg költséggel teljesíthető a szerződés konkrét teljesítési feltételei figyelembe vétele mellett.

A Hatóság álláspontja szerint az aránytalanul alacsony ár, illetve az egyéb aránytalan vállalások megítéléshez segítséget nyújthatnak a meglévő szakmai értékelési szempontok, arányok, tények, körülmények, melyek az adott beszerzéshez és értékelési szempont tartalmához igazodóan megalapozottan minősítik az árat vagy költséget aránytalanul alacsonynak.

Emellett a becsült érték is fontos tájékoztató adat az ajánlati ár elfogadhatósága szempontjából, mivel a jelenleg hatályos Kbt. a becsült érték fogalmát olyan irányban változtatta, amely alapján a becsült érték a korábbiaknál sokkal alkalmasabbá vált ezen viszonyítási pont szerepet betölteni. A Kbt. 16. § (1) bekezdése a becsült érték meghatározásából ugyanis elhagyja a „legmagasabb összegű” jelzőt, így azon a közbeszerzés megkezdésekor annak tárgyáért az adott piacon általában kért vagy kínált – általános forgalmi adó nélkül számított, a Kbt. 17-20. §-ban foglaltakra tekintettel megállapított – teljes ellenszolgáltatást kell érteni.

5. kérdés

Az ajánlatkérő a Kbt. 81. §-a szerinti eljárásban biztosította a részekre történő ajánlattételt.

Amennyiben a részek közül egy vagy több eredménytelen, akkor az eredménytelen részek vonatkozásában indítandó újabb közbeszerzési eljárásban alkalmazható-e a Kbt. 19. § (4) bekezdése? A Kbt. 19. § (4) bekezdése jogszerű alkalmazhatósága esetén lehetséges-e ajánlatkérőnek a leválasztott részek becsült értékét ismételt megállapítani?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

1. A Hatóság álláspontja szerint az eredménytelen részek vonatkozásában megismételt közbeszerzési

eljárásban a Kbt. 19. § (4) bekezdése akkor alkalmazható, ha az eredményes és eredménytelenséggel érintett részek Kbt. 19. § (3) bekezdése szerint megállapított becsült értéke összesen eléri vagy meghaladja a vonatkozó uniós közbeszerzési értékhatárokat és a Kbt. 19. § (4) bekezdés további feltételei is teljesülnek.

2. A Hatóság álláspontja szerint, figyelemmel a Kbt. 16. § (1) bekezdésére, a közbeszerzés becsült értékén a közbeszerzés megkezdésekor annak tárgyáért az adott piacon általában kért vagy kínált – általános forgalmi adó nélkül számított, a Kbt. 17-20. §-ban foglaltakra tekintettel megállapított – teljes ellenszolgáltatást kell érteni. Opcionális részt tartalmazó ajánlatkérés esetén a teljes ellenszolgáltatásba az opcionális rész értékét is bele kell érteni.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

1. A Közbeszerzések Tanácsának a becsült érték számítása, a részekre bontás tilalma és a szerzési igények mesterséges egyesítése tárgyában KÉ 2017. évi 95. szám; 2017. június 9. napján megjelent útmutatója (a továbbiakban: Útmutató2) szerint a Kbt. 19. § (4) bekezdése lehetővé teszi egy közbeszerzésről kisebb értékű szerződések leválasztását, ezáltal segíti a kisebb vállalkozások piacra jutását és egyben megkönnyíti az ajánlatkérők helyzetét is. A szabály értelmében a Kbt. Harmadik Része szerinti eljárás alkalmazható a közbeszerzésről leválasztott, a törvényben rögzített értékhatárt el nem érő összegű egy vagy több szerződés megkötésére, amelynek korlátját jelenti azonban, hogy az így leválasztott részek összértéke nem haladhatja meg annak az értéknek a húsz százalékát, amely a teljes közbeszerzés becsült értéke.

A Kbt. 19. § (4) bekezdése alkalmazásának konjunktív feltételei tehát az alábbiak:

- a közbeszerzés becsült értéke eléri vagy meghaladja a mindenkor uniós értékhatárt,
- a leválasztott rész becsült értéke a 19. § (4) bekezdés a) pontja szerinti összeget nem éri el,
- a leválasztott részek összértéke nem haladja meg a közbeszerzés teljes becsült értékének 20 %-át.

A jogszabályhelyhez fűzött jogalkotói indokolás e helyütt is utal arra, hogy a szabályozás csupán a könnyebb érthetőség érdekében tesz pontosítást, a

rendelkezés első fordulata egyértelművé teszi azt, hogy az ún. „leválasztás” lehetősége kizárólag a Kbt. Második Része szerinti eljárásrendben alkalmazható.

A leválasztott szerződések becsült értékének meghatározása tekintetében is felhívja a Hatóság az ajánlatkérők figyelmét a Kbt. alapelveire. Amennyiben egy közbeszerzés keretében 20%-ot meg nem haladó értékű, tárgyakat tekintve elkülöníthető beszerzések merülnek fel, erre vonatkozóan alkalmazható a Kbt. 19. § (4) bekezdése, az ajánlatkérő magatartása azonban nem irányulhat egy tárgyat tekintve egyértelműen egységes szerződés mesterséges szétdarabolására. Az ajánlatkérőnek a tárgy szerint leválasztott szerződések becsült értékét kell először meghatároznia, nem pedig az eljárási rezsimekhez igazítania a becsült értéket.

Az ajánlatkérő többször is élhet a leválasztás lehetőségével, amennyiben a Kbt. 19. § (4) bekezdése szerinti feltételek együttesen teljesülnek. Részajánlattétel biztosítása esetén a Kbt. 19. § (4) bekezdés alkalmazásának alapja – a Kbt. 16. § (3) bekezdés alapján – a részek összértéke.

Az Útmutató2 leírja, hogy a Kbt. 19. § (4) bekezdésében foglaltak szerint leválasztott kis értékű közbeszerzések esetében a nemzeti eljárási rendben alkalmazandó eljárási szabályokat a leválasztott rész önmagában vett becsült értéke alapján kell kiválasztani. A Közbeszerzések Tanácsa felhívja azonban a figyelmet arra, hogy a részekre bontás tilalmára vonatkozó szabályok a nemzeti eljárási rendbe tartozó beszerzések esetében is alkalmazandók és azokat figyelembe kell venni az egyes beszerzések becsült értékének meghatározása során.

2. A Kbt. eljárás előkészítésére vonatkozó Kbt. 28. § (1) bekezdése értelmében az ajánlatkérő köteles a közbeszerzési eljárást – a szerzés tárgyára és becsült értékére tekintettel – megfelelő alapossággal előkészíteni.

A Kbt. 28. § (2) bekezdése alapján az ajánlatkérő a Kbt. 28. § (1) bekezdésben meghatározott felelősségi körében köteles a becsült érték meghatározása céljából külön vizsgálatot végezni és annak eredményét dokumentálni.

A Hatóság álláspontja szerint a becsült érték megállapítására az adott közbeszerzés előkészítése során kell az ajánlatkérőnek megállapítást tennie és a megfelelően, kellő alapossággal meghatározott becsült érték alapján

megvalósítania – az eredménytelenséggel érintett részek szerinti – beszerzését is.

6. kérdés

A Kbt. 113. § szerinti eljárásban tehetnek-e közös ajánlatot azon gazdasági szereplők, akiknek az ajánlatkérő saját kezdeményezésre küldte meg az eljárást megindító felhívást?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Hatóság álláspontja szerint a Kbt. 113. § (2) bekezdés ötödik mondata alapján az a gazdasági szereplő, akinek az ajánlatkérő saját kezdeményezésére küldött eljárást megindító felhívást, jogosult közösen ajánlatot tenni vagy részvételre jelentkezni olyan gazdasági szereplővel, akinek az ajánlatkérő szintén saját kezdeményezésre küldte meg az eljárást megindító felhívást.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

A Kbt. 113. § (2) bekezdés eljárási szabályai körében a jogalkotó az ajánlatkérő számára meghatározta azon potenciális ajánlattevői kört, akiknek az eljárást megindító felhívást köteles megküldeni. Megállapítható, hogy két személyi kör került megjelölésre, egyrészt azok a gazdasági szereplők, akik az ajánlatkérőnél érdeklődésüket jelezték, másrészt a saját kezdeményezésre megjelölt három gazdasági szereplő.

Ugyan az eljárás iránti érdeklődését bármely gazdasági szereplő jelezheti, azonban ajánlat vagy részvételre jelentkezés benyújtására már csak az jogosult, akinek az ajánlatkérő felhívást küldött, és az, aki a felhívott gazdasági szereplővel közösen nyújt be ajánlatot vagy jelentkezést.

A Kbt. 115. §-a szerinti ún. „öt ajánlattevős”, valamint a Kbt. 99. §-a szerinti hirdetmény nélküli tárgyalásos közbeszerzési eljárással szemben az összefoglaló tájékoztatás közzététele mellett lefolytatott közbeszerzési eljárás kapcsán a jogalkotó nem határoz meg a közös ajánlattételre vonatkozó korlátozást. Míg a Kbt. 115. § (4) bekezdése, valamint a Kbt. 99. § (2) bekezdése előírja, hogy az ajánlattételre felhívott gazdasági szereplők közösen nem tehetnek ajánlatot, addig az összefoglaló tájékoztatás közzététele mellett lefolytatott közbeszerzési eljárás kapcsán ilyen megkötést, korlátozást a Kbt. nem tartalmaz.

A Hatóság álláspontja szerint a Kbt. 113. § (2) bekezdése utolsó előtti mondata „olyan gazdasági szereplővel is” fordulatával szintén a fentieket kívánja alátámasztani. Ennek alapján az a gazdasági szereplő, amelynek az ajánlatkérő megküldte az ajánlattételi felhívást, jogosult közösen ajánlatot tenni olyan gazdasági szereplővel, amelyet az ajánlatkérő szintén – akár saját kezdeményezésére – meghívott a közbeszerzési eljárásban való ajánlattételre, valamint olyan gazdasági szereplővel is, amelynek az ajánlatkérő nem küldött eljárást megindító felhívást.

7. kérdés

Egy adott gyártmányú gépjármű kompatibilis alkatrészeinek becsült értékét a Kbt. 19. § (3) bekezdésre tekintettel egybe kell-e számítani más gyártmányú gépjármű kompatibilis alkatrészeinek becsült értékével? Azonos gyártmányú gépjárművek különféle alkatrészeinek (pl. motor, fék, légkondicionáló berendezés, fűtőberendezés alkatrészeinek) becsült értékét a Kbt. 19. § (3) bekezdésre tekintettel egybe kell-e számítani?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

1. A Hatóság álláspontja szerint a különböző gyártmányú gépjárművek alkatrészeinek beszerzése vonatkozásában a gépjárművek működése, működtetése (gyártmánytól függetlenül), mint egy közös cél az áruk hasonló felhasználási célját és így a részekre bontás tilalmát megalapozza, amely nem azt jelenti, hogy a beszerzendő áruk vonatkozásában egy közbeszerzési eljárást lefolytatva egy szerződést kellene az ajánlatkérőnek kötnie (amennyiben úgy dönt, a részekre történő ajánlattétel lehetőségének biztosítása javasolt), hanem azt jelenti, hogy a részekre bontás tilalmára tekintettel megállapított teljes beszerzés becsült értékét együttesen kezelve kell megállapítani.

2. A Hatóság álláspontja szerint az azonos gyártmányú gépjárművek különféle alkatrészeinek beszerzése vonatkozásában fennáll a részekre bontás tilalma. Az árubeszerzések körében az azonosság ugyan nem állapítható meg, de a részekre bontás tilalmának másik (vagylagos) eleme, azaz a hasonló felhasználási cél – gépjármű működésének biztosítása – megvalósul.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

A Kbt. 19. § (3) bekezdése alapján árubeszerzés esetén az áruk azonossága, illetve hasonló felhasználásuk vizsgálatakor az egyes szerzési tárgyak műszaki és gazdasági funkcionális egységét kell alapul venni.

Árubeszerzés tárgyú közbeszerzés esetében az irányelvi szabályozás és ennek megfelelően a Kbt. is az azonos vagy hasonló felhasználásra szánt áruk körét értelmezi egy egységként a részekre bontás tilalma és a becsült érték számítása szempontjából.

A Útmutató² szerint a Kbt. 19. § (3) bekezdése kifejezetten utal arra, hogy az egy közbeszerzés fennállása tekintetében az áruk azonossága, illetve azok hasonló felhasználási célja a meghatározó szempont. A Kbt.-hez fűzött miniszteri indokolás értelmében a gyakorlat által sokszor kifogásolt „hasonló áruk” kifejezés pontosítása volt a célja az új rendelkezésnek. A hatályos Kbt. szerint tehát az „azonos” áruk becsült értékét összevontan kell kezelni, a „hasonló” kifejezést pedig a „hasonló felhasználásra szánt áruk” kifejezés váltja, ami az indokolás szerint alkalmas arra, hogy segítse a jogalkalmazást annak megítélésében, hogy mit kell hasonló árunak tekinteni e szabály alkalmazásakor.

A Közbeszerzések Tanácsának álláspontja szerint a felhasználási cél az adott áru közvetlen funkciójának szem előtt tartásával ítélt meg. Áruk esetében az azonosság és a hasonló felhasználási cél, mint két vizsgálati szempont nem feltétlenül válik el egymástól, és a hasonló felhasználási cél – amennyiben nem állnak fenn objektív indokok, amelyek egyértelműen e beszerzések funkcionális önállóságát igazolják – kifejezi a funkcionális egységet is.

Jelen esetben – akár különböző gyártmányú gépjárművek alkatrészeinek beszerzése esetén is – a különböző alkatrészek felhasználási célja (gépjárművek működése) hasonló, amennyiben kifejezetten speciális körülmény (pl. nem csak gépjármű, hanem munkagép alkatrészeinek beszerzése) az eltérő felhasználási célt nem alapozza meg.

Az ajánlatkérőnek mindig az adott eset egyedi körülményeinek megfelelően kell megítélni az egy közbeszerzés fennállását, és elsődlegesen mindig a műszaki-gazdasági funkcionális egység fennállását kell vizsgálni. Amennyiben a műszaki-gazdasági funkció egysége, mint fő szempont tekintetében nem tehető egyértelmű

megállapítás, úgy segítségül hívhatók további kisegítő szempontok is, amelyek az adott esetben az egy közbeszerzés fennállását támasztják alá. Ilyen az egységes tervezés és döntés, ugyanazon ajánlatkérő személye, azonos jogalap és azonos feltételek a szerződések megkötésekor, időbeli összefüggés.

8. kérdés

A Kbt. 27. § (3) bekezdése szerinti jogi szakértelem milyen végzettséggel igazolható? Egyetemi jogász végzettség önmagában megfelelőnek minősül-e a jogszabályhely értelmezésében, vagy elvárt a jogi szakvizsga vagy más feltétel? Adott esetben más jogi jellegű végzettség (pl. jogi szakokleveles közgazdász, jogi asszisztens) elegendő-e a fenti feltétel teljesítéséhez?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Hatóság álláspontja szerint, mivel a Kbt. nem határozza meg, hogy pontosan milyen végzettség/képzettség minősül megfelelő jogi szakértelemnek, ezért ennek felelős megítélése az ajánlatkérő döntésére van bízva.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

A Kbt. 27. § (3) bekezdése alapján 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.

Fontos, az eljárások szakszerűségének, szabályszerűségének előmozdítására irányuló előírás, hogy az eljárásba bevont, akár a felhívás vagy a közbeszerzési dokumentumok elkészítésében közreműködő, vagy az eljárás bármely pontján bekapcsolódó szereplőknek kellő, az eljárás lefolytatásához megkívánt szakértelemmel kell rendelkezniük. A bevont személyi, szervezeti körnek a közbeszerzés tárgya szerinti szakmai, közbeszerzési, jogi és pénzügyi szakértelemmel kell bírnia. A Kbt. hangsúlyozza, hogy az említett szakértelemmel együttesen kell rendelkeznie a bevont szereplőknek, így nem kizárt, hogy egyetlen szereplő több terület kapcsán biztosítja az elvárt szakértelmet.

A Kbt. 27. § (3) bekezdése a szakértelem szót használja, azonban nem ad további támpontot arra vonatkozóan, hogy milyen végzettséget/képzettséget igazoló okirat igazolhatja az előírt szakértelem meglétét. A normatív szabályozás hiányában a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint mindig az adott eset összes körülményeire, azaz az adott közbeszerzéshez igazodóan kell az ajánlatkérőnek megfelelően megállapítania, hogy a megkívánt jogi szakértelem körében milyen mércét állít fel. Amennyiben úgy véli, hogy a megfelelő szakértelem csak a saját szervezetén kívüli személy, illetőleg szervezet bevonásával biztosítható, úgy a Kbt. és a vonatkozó jogszabályok szem előtt tartásával lehetősége van külső szakértő bevonására. A külső szakértő bevonása esetén az alkalmazandó jogviszonyra nem ad támpontot a hatályos Kbt.

9. kérdés

A Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontja szerint hiánypótolhatóak-e az ajánlati felhívásban, közbeszerzési műszaki leírásban található árazatlan költségvetési tételek, ha a hiánypótlás az ajánlati árat vagy annak értékelés alá eső részösszegét és az ajánlattevők között az értékeléskor kialakuló sorrendet nem befolyásolja? Az eljárás során az ajánlatkérő az említett árazatlan költségvetést még az ajánlattételi határidőn belül kiküldött kiegészítő tájékoztatással egyidejűleg módosította.

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Hatóság álláspontja szerint az átalánydíjas szerződés vonatkozásában az árazott költségvetés (részletes árajánlat) valamely tétele és egységára akkor pótolható, módosítható vagy egészíthető ki, amennyiben az nem jár a Kbt. 2. § (1)-(3) és (5) bekezdésében foglalt alapelvek sérelmével, és az árazott költségvetés változása a teljes ajánlati árat vagy annak értékelés alá eső részösszegét és az ajánlattevők között az értékeléskor kialakuló sorrendet nem befolyásolja.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

A Kbt. 71. § (8) bekezdés a)-b) pontja alapján a hiánypótlás vagy a felvilágosítás megadása nem járhat a Kbt. 2. § (1)-(3) és (5) bekezdésében foglalt alapelvek sérelmével és 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.

A Kbt. 71. § (8) bekezdés a)-b) pontja bármilyen (árubeszerzés, szolgáltatásmegrendelés, építési beruházás) tárgyú közbeszerzés esetén lehetővé teszi az árazott költségvetés (részletes árajánlat) bármely tétele és egységára pótlását, módosítását, kiegészítését vagy törlését, feltéve, hogy e változás a teljes ajánlati árat vagy annak értékelés alá eső részösszegét és az ajánlattevők között az értékeléskor kialakuló sorrendet nem befolyásolja és nem jár a Kbt. 2. § (1)-(3) és (5) bekezdésében foglalt alapelvek sérelmével.

Az ajánlatkérőnek szükséges vizsgálni, hogy változik-e a közbeszerzési eljárás keretében megkötendő szerződés jellege, és annak alapján az elérendő eredmény tekintetében figyelembe kell vennie az érintett költségvetési tételek számát, arányát.

Ha kis számú, elhanyagolható mértékű és jelentőségű, az eredményt és a szerződés jellegét nem befolyásoló változásokról van szó, akkor a Kbt. 71. § (8) bekezdés szerinti korlátok figyelembevételével a hiánypótlás jogszerű lehet.

10. kérdés

Összeférhetlenséget eredményez-e, ha az ajánlatkérő önkormányzat tagsági joggal rendelkezik abban az egyesületben, amely egyesület ajánlattevőként szeretne részt venni az önkormányzat által kiírt közbeszerzési eljárásban?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Hatóság álláspontja szerint az egyesület ajánlattevőként való részvétele a fenti eljárásban, illetve az önkormányzattal nyertes ajánlattevőként történő szerződéskötése akkor eredményezi a Kbt. 25. §-a szerinti összeférhetlenséget, ha az ajánlatkérő az egyesületet, illetve az egyesülettel a Kbt. 25. § (3) bekezdésének b) pontjában meghatározott kapcsolatban álló személyt, illetve szervezetet a közbeszerzési eljárással vagy annak

előkészítésével kapcsolatos tevékenységbe bevonta, és ez a verseny tisztaságának sérelmét eredményezheti.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

A Kbt. 25. § (1) bekezdése alapján az ajánlatkérő köteles minden szükséges intézkedést megtenni annak érdekében, hogy elkerülje az összeférhetetlenséget és a verseny tisztaságának sérelmét eredményező helyzetek kialakulását.

A Kbt. 25. § (3) bekezdése az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„(3) Összeférhetetlen és nem vehet részt az eljárásban ajánlattevőként, részvételre jelentkezőként, alvállalkozóként vagy az alkalmasság igazolásában részt vevő szervezetként

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.”

A Kbt. 25. § (3) bekezdése kiemel egy tipikus, gyakran felmerülő összeférhetlenségi helyzetet, amely a jogi személyek közötti szervezeti kapcsolódásból adódhat. A Kbt. 25. § (3) bekezdés b) pontja vonatkozásában csupán a tulajdonosi, szervezeti kapcsolat ténye, valamint az állásfoglalás kérésében említett szavazati jog a Hatóság álláspontja szerint nem alapozza meg az összeférhetetlenséget. Ennek megállapításához két többlet-tényállási elem, az eljárási vagy előkészítési tevékenységbe való bevonás, valamint a verseny tisztaságának sérelme is meg kell, hogy valósuljon.

A fentiek alapján az ajánlatkérőnek vizsgálnia kell, hogy az egyesületet, illetve az egyesülettel a Kbt. 25. § (3) bekezdésének b) pontja szerinti viszonyban álló szervezetet, illetve személyt bevonta-e az eljárás

előkészítésébe, és ez azt eredményezheti-e, hogy a közbeszerzési eljárásban a verseny tisztasága sérül.

Az ajánlatkérőnek vizsgálnia kell, hogy az egyesület vezető tisztségviselőjét vagy felügyelőbizottságának tagját, ezek közös háztartásban élő hozzátartozóját az ajánlatkérő az eljárással vagy annak előkészítésével kapcsolatos tevékenységbe bevonta-e, és ez azt eredményezheti-e, hogy a közbeszerzési eljárásban a verseny tisztasága sérül. Az ajánlatkérőnek figyelmet kell arra is fordítania, hogy azon személyek, akik az egyesületben az ajánlatkérőt, mint tagot képviselik, nevében a tagsági jogokat gyakorolják, ne vegyenek részt a közbeszerzési eljárás előkészítésében és lefolytatásában, adott esetben a döntéshozó testületi szerv döntésének meghozatalában.

A fentiek alapján az egyesület ajánlattevőként történő részvétele a közbeszerzési eljárásban nem jelenti automatikusan a Kbt. 25. § (3) bekezdése szerinti összeférhetlenség fennállását, azonban ilyen esetben az ajánlatkérőnek fokozott körültekintéssel szükséges megvizsgálnia azt, hogy ezzel összefüggésben fennállnak-e olyan körülmények, amelyek alapján a közbeszerzési eljárásban a verseny tisztaságának a sérelme bekövetkezhet.

A Kbt. 25. § (8) bekezdése alapján az ajánlattevő vagy részvételre jelentkező az eljárásból a Kbt. 25. § (8) bekezdése 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 elhárítja. Az összeférhetlenségi helyzet elhárítása érdekében a gazdasági szereplő által tett intézkedéseket az ajánlatkérő köteles az ajánlatok (részvételi jelentkezések) elbírálásáról szóló összegezésben ismertetni.

11. kérdés

Amennyiben a beszerzés becsült értéke eléri vagy meghaladja az uniós értékhatárt, abban az esetben van-e lehetősége az ajánlatkérőnek a Kbt. 111. § f) pontjában nevesített kivételi kör alkalmazására, valamint a becsült érték megállapításakor figyelembe kell-e venni a Kbt. 111. § f) pontjában nevesített termékeket?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Hatóság álláspontja szerint a Kbt. 111. § f) pontjában nevesített termékek beszerzése során az ajánlatkérő kizárólag abban az esetben mentesül a közbeszerzési eljárás lefolytatásának kötelezettsége alól, amennyiben a beszerzés becsült értéke az uniós értékhatárokat nem éri el.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

A Kbt. által meghatározott kivételi esetköröket minden esetben a közbeszerzési jog céljainak és az uniós jognak való legteljesebb mértékű megfelelés érdekében, illetve az Európai Unió Bírósága és a Közbeszerzési Döntőbizottság következetes joggyakorlata alapján szűken kell értelmezni, az egyes kivételi esetek nem terjeszthetők ki más tárgykörökre, azok kizárólag a Kbt. által lehetővé tett esetekben, a Kbt. által előírt módon alkalmazhatók.

A Kbt. 4. § (1) bekezdése alapján a Kbt. személyi hatálya alá tartozó ajánlatkérők kötelesek közbeszerzési eljárást lefolytatni, ha megadott tárgyú visszterhes beszerzéseik értéke eléri vagy meghaladja a közbeszerzési értékhatárokat, és a beszerzésük nem sorolható a Kbt. által meghatározott kivételi körök valamelyikébe.

A törvény tárgyi hatálya alóli kivételeket általános jelleggel a Kbt. 9. §-a határozza meg. Az ajánlatkérőknek – értékhatártól függetlenül – nem kell közbeszerzési eljárást lefolytatniuk, ha beszerzésük tárgya a Kbt. 9. §-a szerinti kivételi körbe tartozik, azonban ez nem feltétlenül jelenti, hogy beszerzését az ajánlatkérő a saját maga által kialakított eljárásrend szerint valósíthatja meg, mivel a Kbt. 9. §-ában meghatározott kivételek számos esetben rendelkeznek arról, hogy adott kivétel esetében speciális eljárásrend szerint kell eljárni.

Az uniós értékhatár alatti eljárások tekintetében a Kbt. 111. §-a határoz meg további kivételeket. A Kbt. 111. §-ában foglalt kivételek kizárólag abban az esetben men-

tesítik az ajánlatkérőt a közbeszerzési eljárás lefolytatásának kötelezettsége alól, ha a beszerzés becsült értéke az uniós értékhatárokat nem éri el, ezért az adott kivételi kör alkalmazhatósága megállapításának feltétele a beszerzés becsült értékének megfelelő megállapítása a Kbt. 16-19. §-ai alapján, különös tekintettel a Kbt. 19. § (2) bekezdésében foglalt, ún. részekre bontás tilalmára vonatkozó szabályra.

A részekre bontás tilalma szempontjából kiemelendő még a Kbt. 19. § (3) bekezdésében megfogalmazott azon szabály is, hogy ha azonos vagy hasonló felhasználásra szánt áruk beszerzése részekre bontva, több szerződés útján valósul meg, akkor a közbeszerzés becsült értékének meghatározásához az összes rész értékét figyelembe kell venni.

A Kbt. 111. § f) pontja szerint a Kbt.-t nem kell alkalmazni az uniós értékhatárokat el nem érő hideg élelmiszer és főzési alapanyag, friss, illetve feldolgozott zöldség és gyümölcs, tej és tejtermék, gabonafélék, kenyér és pékáru, méz, tojás, kertészeti növény beszerzésére.

Amennyiben tehát a Kbt. 111. § f) pontjában meghatározott termékek beszerzésének becsült értéke eléri vagy meghaladja az uniós értékhatárt, úgy az ajánlatkérő a Kbt. Második Része alapján (uniós értékhatárt elérő beszerzések szabályai) köteles közbeszerzési eljárást lefolytatni.

12. kérdés

Részekre történő ajánlattétel engedélyezése esetén az egyes részek minimális mértékére létezik-e szabályozás?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Hatóság álláspontja szerint amennyiben a beszerzés tárgyának jellege és a szerződéshez kapcsolódó további körülmények lehetővé teszik a részajánlattételt, ajánlatkérőnek célszerű ezt biztosítani, tekintettel arra, hogy ennek mellőzését megfelelően indokolnia kell. Akár biztosítja ajánlatkérő a részajánlattételt, akár nem, ha egy eljárásban írja ki a közbeszerzését, az együttes becsült értéket kell figyelembe venni.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

A részajánlattételi lehetőség biztosítása esetén az ajánlatkérő a Kbt. 61. § (5) bekezdése alapján az eljárást megindító felhívásban írja elő, hogy a közbeszerzés

tárgyának mely elemeire lehet részajánlatot tenni, illetve részvételre jelentkezni, az egyes részek minimális mértékére nem létezik szabályozás. Lehetséges azonban a Kbt. 61. § (6) bekezdése alapján az ajánlatkérőnek azt előírnia, hogy az ajánlattevők, jelentkezők csak egy részre, vagy több meghatározott részre, vagy valamenynyire részre nyújthatnak be részvételi jelentkezést vagy ajánlatot.

Azzal együtt, hogy az ajánlatkérő jogosult a részajánlattételi lehetőség biztosítására, ezt a jogát nem gyakorolhatja visszaélészerűen, vagyis nem határozhatja meg akként az egyes részek feltételeit és az adott esetben egyes részekben felhívott gazdasági szereplők személyét, hogy azzal az adott eljárásban a tényleges versenyt korlátozza, azaz kizárja annak lehetőségét, hogy az általa felhívott, a jogszabályi követelménynél fogva – eljárástól függő számú – gazdasági szereplő tényleges versenyhelyzetben legyen egymással.

A Kbt. 61. § (4) bekezdése előírja ajánlatkérő számára, hogy köteles megvizsgálni, hogy a beszerzés tárgyának jellege és a szerződéshez kapcsolódó további körülmények lehetővé teszik-e a közbeszerzés egy részére történő ajánlattételt. Ha az ajánlatkérő nem biztosítja a részekre történő ajánlattételt, az eljárást megindító felhívásban köteles megadni ennek indokát.

A Kbt. 61. § (5) bekezdése alapján a részekre történő ajánlattétel esetén az eljárást megindító felhívásban elő kell írni, hogy a közbeszerzés tárgyának mely elemeire lehet részajánlatot tenni, illetve részvételre jelentkezni. Az ajánlatkérő részekre történő ajánlattétel lehetőségének biztosítása esetén a közbeszerzés becsült értékét, tárgyát és mennyiségét részenként is meghatározza.

A részajánlattételre egy közbeszerzési eljárásban, a beszerzés tárgyának megosztásával, részekre bontásával kerül sor. A konkrét beszerzési tárgy és részekre bontott beszerzési tárgyak és azokhoz kapcsolódó jellemzők, sajátosságok függvénye, hogy a konkrét esetben állnak-e fenn olyan különbségek, amelyek adott esetben a Kbt. alapelveire is tekintettel indokoltá és elfogadhatóvá teszik, hogy ugyanazon közbeszerzési eljárás különböző részei tekintetében nem azonos kiválasztási rendszer kerüljön alkalmazásra.

A Kbt. 61. § (6) bekezdése alapján az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívásban meghatározza, hogy ajánlat (részvételi jelentkezés) egy, több vagy minden

rész tekintetében benyújtható-e. Az ajánlatkérő korlátozhatja, hogy ugyanazon ajánlattevő legfeljebb meghatározott számú részben lehet az eljárás nyertese – akkor is, ha ajánlatot több vagy minden rész tekintetében is be lehet nyújtani –, ha az egy ajánlattevő által elnyerhető részek maximális számát az eljárást megindító felhívásban megjelölte. Ebben az esetben a közbeszerzési dokumentumokban fel kell tüntetni azokat az objektív és megkülönböztetéstől mentes szempontokat, amelyek alapján az ajánlatkérő eldönti, hogy mely részek tekintetében nyilvánítható nyertesnek az az ajánlattevő, aki az értékelési szempontok alapján a maximális számnál több részben tette az ajánlatkérő számára a legkedvezőbb ajánlatot. Ha valamely ajánlattevő nem nyilvánítható egy adott rész tekintetében nyertesnek, az értékelési szempontok alapján soron következő ajánlattevő lesz a nyertes ajánlattevő.

13. kérdés

Az egységes beszerzés becsült értékéhez a munkaviszonyban foglalkoztatott munkavállalók bérköltségét hozzá kell számítani, ha egy projekt egy műszaki és gazdasági funkcionális egységet alkot?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Hatóság álláspontja szerint, mivel a Kbt. tárgyi hatálya – amennyiben a közbeszerzés tárgya szolgáltatás megrendelés – nem terjed ki a Kbt. 9. § (8) bekezdés g) pontjában nevesített jogviszonyokra, így az az alá tartozó beszerzési igényekre vonatkozó becsült értéket nem kell a Kbt. 9. § (8) bekezdés g) pontjának hatálya alá nem tartozó beszerzések becsült értékének meghatározása során figyelembe venni.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

A Kbt. 9. § (8) bekezdésének g) pontja alapján ha a beszerzés tárgya szolgáltatás megrendelése, a Kbt.-t nem kell alkalmazni munkaviszony, közszolgálati, kormányzati szolgálati, állami szolgálati, vagy közalkalmazotti jogviszony, a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény szerinti ösztöndíjas foglalkoztatási jogviszony, az állami projektértékelői jogviszony, ügyészségi szolgálati jogviszony, bírói szolgálati jogviszony, igazságügyi alkalmazotti szolgálati jogviszony, a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonya, valamint a Magyar Honvédség

hivatasos, szerződéses és önkéntes tartalékos állományának szolgálati viszonya esetében.

A Kbt. által meghatározott kivételi esetköröket az uniós jognak való legteljesebb mértékű megfelelés érdekében, illetve az Európai Unió Bírósága és a Közbeszerzési Döntőbizottság következetes joggyakorlata alapján minden esetben szűken kell értelmezni, az egyes kivételi esetek nem terjeszthetők ki más tárgykörökre, azok kizárólag a Kbt. által lehetővé tett esetekben, a Kbt. által előírt módon alkalmazhatók.

A Kbt. 4. § (1) bekezdése alapján a Kbt. személyi hatálya alá tartozó ajánlatkérők kötelesek közbeszerzési eljárást lefolytatni, ha megadott tárgyú visszterhes beszerzéseik értéke eléri vagy meghaladja a közbeszerzési értékhatárokat, és a beszerzésük nem sorolható a Kbt. által meghatározott kivételi körök valamelyikébe.

A törvény tárgyi hatálya alóli kivételeket általános jelleggel a Kbt. 9. §-a határozza meg. Az ajánlatkérőknek – értékhatártól függetlenül – nem kell közbeszerzési eljárást lefolytatniuk, ha beszerzésük tárgya a Kbt. 9. §-a szerinti kivételi körbe tartozik, azonban ez nem feltétlenül jelenti, hogy beszerzését az ajánlatkérő a saját maga által kialakított eljárásrend szerint valósíthatja meg, mivel a Kbt. 9. §-ában meghatározott kivételek számos esetben rendelkeznek arról, hogy adott kivétel esetében speciális eljárásrend szerint kell eljárni.

14. kérdés

Amennyiben a közbeszerzés többféle, a Kbt. 8. § (2)-(4) bekezdései szerinti beszerzési tárgyat – építési beruházást és szolgáltatásmegrendelést – foglal magában, mely szabályok figyelembevételével szükséges az ajánlatkérőnek eljárnia?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Hatóság álláspontja szerint, ha a közbeszerzés többféle, a Kbt. 8. § (2)-(4) bekezdései szerinti beszerzési tárgyat foglal magában, a közbeszerzési eljárásra a Kbt. 22. § (1) bekezdése alapján a beszerzés fő tárgya szerinti szabályokat kell alkalmazni.

A fő tárgy meghatározása során – amennyiben a beszerzési tárgy építési beruházást és szolgáltatás-megrendelést foglal magában – alapvetően a szerződés tárgyát képező, egymástól elválaszthatatlan beszerzési elemeknek, a szerződés célja és teljesítése szempontjából egymáshoz való viszonya, azok tartalmi jelentősége képez-

heti a vizsgálat tárgyát. A beszerzési cél megvalósulása és a szerződés teljesítése szempontjából tartalmi szempontból meghatározónak (elsődlegesnek), illetve ebből a szempontból járulékosnak (másodlagosnak) minősülő beszerzési elem szerinti meghatározás lehet a kiindulópont. Adott esetben ez pedig eredményezheti azt, hogy az összetett beszerzési tárgyban foglalt egyes beszerzési elemek közül a szerződés teljesítése szempontjából nem a legmagasabb (becsült) értékű beszerzési elem minősül az elsődlegesnek és tartalmi szempontból a meghatározónak. Az ajánlatkérőnek minden esetben az eset összes körülményeit figyelembe véve, a részletes információk birtokában kell a döntést meghoznia.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

Ha egy beszerzés árubeszerzést, építési beruházást, szolgáltatásmegrendelést, illetve építési és szolgáltatási koncessziót vagy többféle szolgáltatásra vonatkozó koncessziót foglal vegyesen magába, az ajánlatkérőnek a Kbt. 22.-24. § szerinti szabályok vizsgálata és az ennek alapján kiválasztásra kerülő konkrétan alkalmazandó jogszabályi előírásokra figyelemmel kell lefolytatni a közbeszerzési eljárást.

A vegyes tárgyú közbeszerzési szerződések tekintetében a fő tárgy tesztet kell alkalmazni, tehát a fő tárgynak megfelelő beszerzési típusra 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 Kbt. 3. melléklet szerinti szolgáltatás, egyéb szolgáltatás, valamint a szolgáltatás-árubeszerzés tárgyú vegyes szerződések.

Az egyéb vegyes helyzetekben (például építési beruházást és szolgáltatást, illetve árubeszerzést magában foglaló szerződéseknel) tehát a fő tárgy meghatározásánál nem az értékeszt az elsődleges, mint ahogy ez a Bizottság kontra Olasz Köztársaság ügyben (C-412/04.) hozott ítéletben is kimondásra került. Ebben az ügyben az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) az úgynevezett fő tárgy teszt tekintetében további fontos megállapításokat tett, mikor kimondta egyrészt, hogy a fő tárgyat azon közbeszerzés egészének objektív vizsgálata keretében kell meghatározni, amelyre a szerződés vonatkozik, másrészt ezt a megha-

tározást a túlsúlyban lévő alapvető kötelezettségekre figyelemmel kell elvégezni, amelyek, mint ilyenek, jellemzik a közbeszerzési szerződést, szemben azokkal, amelyek csak járulékos vagy kiegészítő jelleggel bírnak, és magából a szerződés tárgyából erednek, mivel az érintett különböző szolgáltatások vonatkozó értéke e tekintetben csak egy olyan feltétel a többi között, amelyet figyelembe kell venni e meghatározás során (C-412/04. 48-49.). Ezekre a megállapításokra, illetve ítélezési gyakorlatra a Bizottság kontra Spanyol Királyság ügyben (C-306/08.) is hivatkozott a Bíróság.

A fentiek alapján a közbeszerzési szerződés fő tárgyát körületekintően, eseti alapon, a szerződéses teljes ügylet objektív vizsgálatával (objektív bizonyítékok mentén) kell vizsgálni.

A fő tárgyat a szerződést jellemző, meghatározó alapvető kötelezettségek alapján kell megítélni. Ennek keretében az értékarányok figyelembevétele csak egy, de nem kizárólagos tényező.

Az építési beruházást és szolgáltatásmegrendelést tartalmazó beszerzések megítéléséhez segítséget nyújthatnak az ajánlatkérőnek a Bíróság C-331/92. számú (Gestión Hotelera Internacional) valamint, a C-220/05. számú (Aurox) ügyekben tett alábbi megállapításai is.

A Bíróság C-331/92. számú vegyes szerződés tárgyában hozott ítélete kimondta, hogy az nem tartozik az építési beruházásra irányadó irányelv hatálya alá, ha az építési munkák teljesítése csupán mellékes az ingatlankezelési szolgáltatásokhoz képest.

A Bíróság C-220/05. számú ügyében is felmerült az érintett szerződés vegyes tárgyából eredő minősítési kérdés, melynek kapcsán az ítélet megerősítette a Bíróság C-331/92. számú ítéletben foglaltakat, és emellett megállapította, hogy az érintett szerződés az építési munkálatok kivitelezésén túl további – szolgáltatásnyújtás jellegű – feladatokat is tartalmaz, ám az, hogy a szerződés tárgya több, mint építési munkálatok kivitelezése, a szerződést nem zárja ki a 93/37/EGK (építési) irányelv hatálya alól. Ugyanis a Bíróság ítélezési gyakorlatából kitűnik, hogy ez esetben a szerződés fő tárgya határozza meg, mely közösségi közbeszerzési irányelv alkalmazandó fő szabályként.

15. kérdés

15.1. *Feltételes közbeszerzési eljárásban, a Kbt. 135. § (12) bekezdésének alkalmazása esetén is szerződéskötési feltétel a felelősségbiztosítással való rendelkezés, vagy a szerződés hatálybalépéséig várni lehet vele?*

15.2. *Amennyiben egy projekt megvalósításánál a projektre vonatkozó Korm. határozat jelölte ki a műszaki ellenőrt, az építés kivitelezéséről szóló szerződés aláírásra került, a műszaki ellenőrrel történő szerződéskötés azonban elhúzódott, úgy a kijelölés megfeleltethető-e annak, hogy az építetőknek legkésőbb az építőipari kivitelező kiválasztására irányuló eljárás eredményeként megkötésre kerülő szerződés időpontjában rendelkeznie kell építési műszaki ellenőrrel?*

A Közbeszerzési Hatóság válasza

15.1. Amennyiben a beszerzés tárgya tervezési és mérnöki szolgáltatás vagy építési beruházás megrendelése, a Hatóság álláspontja szerint abban az esetben is a szerződéskötés feltétele, hogy az ajánlattevő felelősségbiztosítási szerződést kössön, vagy meglévő felelősségbiztosítását kiterjessze az ajánlatkérő által az eljárást megindító felhívásban vagy a közbeszerzési dokumentumokban előírt mértékű és terjedelmű felelősségbiztosításra, ha a szerződés nem az aláírásakor, hanem egy későbbi időpontban lép hatályba.

15.2. A Hatóság álláspontja szerint abban az esetben, amennyiben az építőipari kivitelező kiválasztására irányuló eljárás eredményeként megkötésre kerülő szerződés időpontjában az ajánlatkérő nem rendelkezik olyan szerződéssel, amelyet a műszaki ellenőrrel kötött azzal a tartalommal, hogy az a fenti szerződés megkötésekor rendelkezésére álljon, abban az esetben sem teljesül az a feltétel, hogy az ajánlatkérőnek az építőipari kivitelező kiválasztására irányuló eljárás eredményeként megkötésre kerülő szerződés időpontjában rendelkeznie kell építési műszaki ellenőrrel, ha Korm. határozatban kijelölés történt a műszaki ellenőri feladatokat ellátó szervezetre vonatkozóan.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

15.1. Az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet [a továbbiakban: 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet] 11. §-a szerint

tervezési és mérnöki szolgáltatás megrendelése esetén az ajánlattevő köteles – legkésőbb a szerződéskötés időpontjára – felelősségbiztosítási szerződést kötni vagy meglévő felelősségbiztosítását kiterjeszteni az ajánlatkérő által az eljárást megindító felhívásban vagy a közbeszerzési dokumentumokban előírt mértékű és terjedelmű felelősségbiztosításra.

A 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 26. §-a szerint építési beruházás esetén az ajánlattevő köteles – legkésőbb a szerződéskötés időpontjára – felelősségbiztosítási szerződést kötni vagy meglévő felelősségbiztosítását kiterjeszteni az ajánlatkérő által az eljárást megindító felhívásban vagy a közbeszerzési dokumentumokban előírt mértékű és terjedelmű felelősségbiztosításra.

A Kbt. 53. § (5) bekezdése alapján az ajánlatkérő az eljárást eredménytelenné nyilváníthatja, ha az eljárást megindító felhívásban felhívta a gazdasági szereplők figyelmét arra, hogy amennyiben valamely meghatározott, ellenőrzési körén kívül eső, bizonytalan jövőbeli esemény az ajánlattételi, több szakaszból álló eljárás esetében a részvételi határidő lejártát követően bekövetkezik, az eljárást eredménytelenné nyilváníthatja (feltételes közbeszerzés).

A Kbt. 53. § (6) bekezdése szerint feltételes közbeszerzés indítható akkor is, ha az ajánlatkérő támogatásra irányuló igényt (pályázatot, projektjavaslatot, támogatás-szerződés-módosítást vagy változásbejelentést) nyújtott be vagy fog benyújtani – függetlenül attól, hogy sor került-e már a támogatás pályázati felhívásának megjelenésére – és az ajánlatkérő a támogatásra irányuló igény el nem fogadását, vagy az igényelnél kisebb összegben történő elfogadását olyan körülménynek tekinti, amely miatt az eljárást eredménytelenné nyilváníthatja.

A Kbt. 135. § (12) bekezdése szerint feltételes közbeszerzés esetén az ajánlatkérő jogosult az eljárást megindító felhívásban megjelölt azon feltételt, amelytől a közbeszerzés eredményességét függővé tette, a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötendő szerződés hatálybalépését felfüggesztő feltételként is kikötni.

A kérdésben foglaltak alapján a Hatóság azzal az előfeltevéssel él, hogy a hivatkozott feltétel nem magának a felelősségbiztosítási szerződésnek a megkötésére vonatkozik, tekintettel egyrészt arra, hogy a

felelősségbiztosítási szerződés megkötése vagy kiterjesztése nem tekinthető az ajánlatkérő ellenőrzési körén kívül eső, bizonytalan jövőbeli eseménynek, amely vonatkozásában feltételes közbeszerzést lehetne alkalmazni, különös tekintettel arra, hogy ez egy olyan feltétel, amelyet az ajánlattevőnek kell teljesítenie, másrészt arra, hogy feltételes közbeszerzések esetén a feltétellel bekövetkezte olyan ok, amelyre tekintettel az eljárást eredménytelenné lehet nyilvánítani, emellett ez a szerződés hatálybalépését felfüggesztő feltétel is lehet, de a rendelkezések nem teszik lehetővé, hogy olyan ok legyen feltételes közbeszerzési eljárásban rögzített feltétel, amely az eredményt nem, csak a szerződéskötést befolyásolja.

Tekintettel arra, hogy a fentiekben foglaltak alapján a feltételes közbeszerzési eljárás eredménytelenségi feltétele nem lehet a felelősségbiztosítás be nem mutatása vagy ki nem terjesztése, vélhetően az ajánlatkérő egy ettől független feltételt rögzített az eljárást megindító felhívásban.

A 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 11. §-a arról a legkésőbbi időpontról rendelkezik, amíg a megfelelő felelősségbiztosítással rendelkezést igazolni kell, azaz nem tiltja, hogy a felelősségbiztosítás megkötése vagy kiterjesztése egy korábbi időpontban megtörténjen. Ugyanez mondható el a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 26. §-a szerinti előírás kapcsán is.

A fentiek alapján a Hatóság álláspontja szerint a Kbt. 135. § (12) bekezdésének alkalmazása esetén sem tekinthetnek el a felek a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet hivatkozott előírásaitól, vagyis feltételes közbeszerzés, illetve a szerződés hatályba lépését felfüggesztő valamely feltétel alkalmazása esetén is kötelező az említett esetekben a felelősségbiztosítási szerződés megkötése, illetve annak kiterjesztése a szerződéskötés időpontjára. Annak ugyanakkor nincs akadálya, hogy a felelősségbiztosítás hatályba lépésének időpontja az azzal összefüggő szerződés hatályba lépéséhez igazodjon.

15.2. A 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 2. § (2) bekezdése szerint az építetöt képviselő építési műszaki ellenőr megbízására irányuló eljárás megelőzheti az építőipari kivitelező kiválasztására irányuló eljárást azzal, hogy az építetőnek legkésőbb az építőipari kivitelező kiválasztására irányuló eljárás eredményeként megkötésre kerülő szerződés időpontjában rendelkeznie kell építési műszaki ellenőrrel.

Az állásfoglalás kérése alapján a Korm. határozatban foglalt kijelölés ellenére a műszaki ellenőrrel külön szerződéses kapcsolatba lép az ajánlatkérő.

A fentiekből arra lehet következtetni, hogy a műszaki ellenőr személye csak a szerződéskötést követően fog az ajánlatkérő rendelkezésére állni, azaz a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 2. § (2) bekezdése szerinti feltétel csak a szerződéskötést követően fog megvalósulni.

A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanácsának az építési beruházás tárgyú közbeszerzési eljárások szabályairól szóló, 2019. évi 106. számon 2019. június 4. napján kiadott útmutatója szerint az ajánlatkérőnek úgy kell a tervező, műszaki ellenőr és a kivitelező kiválasztására irányuló eljárások során eljárnia, hogy a nyilvánosság, az átláthatóság, valamint a verseny tisztaságának alapelve biztosított legyen. A rendelkezés célja, hogy a műszaki ellenőr kiválasztására vonatkozó eljárásban a gazdasági szereplők indulását, illetve magatartását ne befolyásolhassa a kivitelező személyének ismerete. Az ajánlatkérőnek tehát e célra tekintettel kell az előbbi rendelkezést értelmeznie és alkalmaznia, amely, ha a fenti cél megvalósul – a gyakorlat részéről gyakran felmerülő kérdésre válaszolva – nem zárja ki, hogy a két közbeszerzési eljárás részben időben párhuzamosan folyjék.

16. kérdés

A Kbt. 5. § (3) bekezdés d) pontjában rögzített kivételi körbe tartozónak minősülnek-e azon támogatott projekt (PIACI KFI) keretében megvalósuló beszerzések, amelyek esetében a támogatási cél kutatás-fejlesztési és innovációs célú, egyben mentesül-e a támogatott szervezet ezeknek a beszerzéseknek a vonatkozásában a közbeszerzési kötelezettség alól azzal, hogy nem minősül klasszikus ajánlatkérőnek és beszerzési igénye nem tartozik a Kbt. 5. § (2) bekezdése alá?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Hatóság álláspontja szerint a támogatás forrására tekintettel az állásfoglalás kérésében ismertetett támogatás kutatás-fejlesztési és innovációs célú, amelyre tekintettel a támogatottnak a kérdésben meghatározott feltételek fennállása esetén nem kell közbeszerzési eljárást lefolytatnia a támogatott beszerzése vagy beszerzései vonatkozásában.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

A kérdésben meghatározott Pályázati felhívás 2. pontja szerint a támogatás forrása Magyarország 2019. évi központi költségvetéséről szóló 2018. évi L. törvény Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alap (a továbbiakban: NKFI Alap) fejezet 1. (Hazai innováció támogatása) címe.

A tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról szóló 2014. évi LXXVI. törvény 11. § (1) bekezdése szerint az NKFI Alap a kutatás-fejlesztés és az innováció állami támogatását biztosító és kizárólag ezt a célt szolgáló, az államháztartásról szóló törvény szerinti elkülönített állami pénzalap.

A Kbt. 5. § (3) bekezdése értelmében a (2) bekezdésben foglaltak mellett a vissza nem térítendő támogatásból – ide nem értve a pénzügyi eszközzel kombinált vissza nem térítendő támogatásokat – megvalósuló beszerzés vonatkozásában közbeszerzési eljárás lefolytatására kötelezett az az (1) bekezdés hatálya alá nem tartozó szervezet vagy személy – az egyházi jogi személyek kivételével –, amelynek beszerzését szolgáltatás megrendelés vagy árubeszerzés esetén legalább az adott beszerzésre irányadó uniós közbeszerzési értékhatárt elérő összegben, építési beruházás esetén legalább háromszázmillió forint összegben az (1) bekezdésben meghatározott egy vagy több szervezet vagy személy közvetlenül támogatja, kivéve, ha a beszerzés

- a) a beruházás ösztönzési célú irányszabályozásáról szóló kormányrendelet szerinti támogatásból,
- b) egyedi munkahelyteremtési támogatásból,
- c) képzési, továbbá tanműhely-létesítési és –fejlesztési támogatásból,
- d) kutatás-fejlesztési és innovációs célú támogatásból,
- e) vállalkozások újraiparosítási célt szolgáló beruházásainak támogatásából, vagy
- f) bármely, 2015. november 1-jét megelőzően igényelt uniós, illetve hazai költségvetési forrásból származó támogatásból

valósul meg.

Támogatásból megvalósuló beszerzés esetén a Kbt. 5. § (3) bekezdésének d) pontjában foglalt kivétel abban az

esetben alkalmazható, ha a támogatás (támogatási jogcím) kutatás-fejlesztési és innovációs célú, vagyis elsősorban a támogatás jogcímét kell vizsgálni a kivétel megállapításához, és nem kell a szerzési tételek mindegyike esetén külön-külön vizsgálni a szerzés célját.

Tekintettel arra, hogy a kérdésben ismertetett támogatás a kutatás-fejlesztés és az innováció állami támogatását biztosítja, abban az esetben, ha a támogatott szervezet nem minősül klasszikus ajánlatkérőnek és szerzési igénye nem tartozik a Kbt. 5. § (2) bekezdésében felsorolt tárgykörök egyikébe sem, az ilyen támogatásból megvalósuló szerzés vonatkozásában a támogatott szervezet nem köteles közbeszerzési eljárás lefolytatására.

17. kérdés

Európai uniós forrásból származó támogatásban részesülő gazdasági szereplő az uniós értékhatárokat el nem érő, de a nemzeti értékhatárokat meghaladó becsült értékű építési beruházást tervez, amely a Kbt. 1. melléklet szerinti mélyépítési tevékenységet foglal magában, és a támogatás intenzitása a 75 %-ot nem haladja meg.

17.1. Jól értelmezi-e, hogy a jogalkotói szándék arra irányult, hogy a jogalkotó egy külön jogszabályhelyen szabályozza a Kbt. 1. melléklet szerinti mélyépítési tevékenységet is magában foglaló építési beruházások támogatására vonatkozó szabályokat, és ettől külön szabályozza a Kbt. 1. melléklet szerinti mélyépítési tevékenységet is magában foglaló építési beruházásokon túli egyéb szerzések támogatására vonatkozó szabályokat?

17.2. Jól értelmezi-e, hogy abban az esetben, ha a szerzés tárgya a Kbt. 5. § (2) bekezdés a) pontja szerinti tárgyú, azonban a támogatás mértéke nem éri el azt a mértéket, amely a Kbt. 5. § (2) bekezdése szerinti ajánlatkérői minőséget megalapozná, a Kbt. 5. § (3) bekezdése alapján sem állhat fenn az ajánlatkérői minőség?

17.3. Jól értelmezi-e, hogy a fenti megközelítés alkalmazható a Kbt. 5. § (2) bekezdés b) és c) pontja szerinti szerzési tárgyak esetében is?

17.4. Jól értelmezi-e, hogy abban az esetben, ha a Kbt. 5. § (2) bekezdése szerinti szerzési tárgyak vonatkozásában nem áll fenn az ajánlatkérői minőség a Kbt. 5. § (2) bekezdése alapján, úgy a Kbt. 5. § (3) bekezdése szerinti ajánlatkérői minőség fennállását nem kell vizsgálni?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

17.1. A Hatóság álláspontja szerint a jogalkotói szándék arra irányult, hogy abban az esetben, ha a Kbt. 5. § (2) bekezdés szerinti ajánlatkérői minőség annak a) pontja alapján – az adott esetben alkalmazandó támogatási intenzitás elérésére is tekintettel – megállapítható lehet, úgy az ajánlatkérői minőség fennállását a támogatott szervezetnek vagy személynek meg kell állapítania, azt az adott szerzési igény és támogatás vonatkozásában nem kell tovább vizsgálnia. Amennyiben az ajánlatkérői minőség nem állapítható meg a Kbt. 5. § (2) bekezdés a) pontjában foglalt szerzési tárgyra tekintettel, úgy a támogatott szervezetnek vagy személynek a vizsgálatot tovább kell folytatnia, adott esetben a Kbt. 5. § (3) bekezdése szerinti ajánlatkérői minőség vizsgálatával.

Az ajánlatkérői minőség megállapítása szempontjából irreleváns, hogy az a Kbt. 5. § (2) bekezdésének melyik pontján alapul, különös tekintettel arra, hogy egy adott szerzési igény akár mindhárom pontnak [Kbt. 5. § (2) bekezdés a), b) és c) pontja] megfeleltethető lehet.

17.2-17.3-17.4. A Hatóság álláspontja szerint abban az esetben, ha a támogatásból megvalósuló szerzési igényhez kapcsolódó támogatás intenzitása vonatkozásában a Kbt. 5. § (2) bekezdése szerinti ajánlatkérői minőség nem állapítható meg, úgy a támogatott szervezet vagy személy ajánlatkérői minőségét a Kbt. 5. § (3) bekezdése alapján is vizsgálni kell.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

A Kbt. 5. § (2) bekezdése szerint a támogatásból megvalósuló szerzés vonatkozásában közbeszerzési eljárás lefolytatására kötelezett az az (1) bekezdés hatálya alá nem tartozó szervezet vagy személy, amelynek uniós közbeszerzési értékhatárokat elérő vagy meghaladó becsült értékű szerzését többségi részben, uniós értékhatárokat el nem érő, de a nemzeti közbeszerzési értékhatárokat elérő vagy meghaladó becsült értékű szerzését 75%-ot meghaladó mértékben az (1) bekezdésben meghatározott egy vagy több szervezet vagy személy közvetlenül támogatja, feltéve, hogy a szerzés tárgya

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

- b) olyan építési beruházás, amely kórház, sportlétesítmény, szabadidős és szórakoztató létesítmény, iskola, felsőoktatási épület vagy közigazgatási rendeltetésű épület építési munkáit foglalja magában, vagy
- c) olyan szolgáltatás megrendelése, amely az a) vagy a b) pont szerinti építési beruházáshoz kapcsolódik.
- d) A Kbt. 5. § (2) bekezdése szerinti ajánlatkérői minőség megállapítását a jogalkotó függetleníti a Kbt. 5. § (1) bekezdése szerinti ajánlatkérői minőségtől. A Kbt. 5. § (2) bekezdése szerinti ajánlatkérői minőség megállapítását kizárólag a támogatás meghatározott mértéket meghaladó intenzitása alapozhatja meg, ha a beszerzés tárgya a Kbt. 5. § (2) bekezdés a), b) vagy c) pontjában foglaltak valamelyike, azaz a két feltétel konjunktív. A fentiek nem zárják ki a Kbt. 5. § (2) bekezdése szerinti ajánlatkérői minőséget abban az esetben, ha az adott beszerzési tárgy a Kbt. 5. § (2) bekezdés több pontjának is megfeleltethető, ahogy abban az esetben sem, ha a Kbt. 5. § (2) bekezdésében foglalt beszerzési tárgyak valamelyikének nem feleltethető meg a beszerzési igény, amely nem zárja ki a többi pontban foglalt beszerzési tárgy vizsgálatát.
- e) A Kbt. 5. § (3) bekezdése szerint a (2) bekezdésben foglaltak mellett a vissza nem térítendő támogatásból - ide nem értve a pénzügyi eszközzel kombinált vissza nem térítendő támogatásokat - megvalósuló beszerzés vonatkozásában közbeszerzési eljárás lefolytatására kötelezett az az (1) bekezdés hatálya alá nem tartozó szervezet vagy személy - az egyházi jogi személyek kivételével -, amelynek beszerzését szolgáltatás megrendelés vagy árubeszerzés esetén legalább az adott beszerzésre irányadó uniós közbeszerzési értékhatárt elérő összegben, építési beruházás esetén legalább háromszázmillió forint összegben az (1) bekezdésben meghatározott egy vagy több szervezet vagy személy közvetlenül támogatja, kivéve, ha a beszerzés
- f) a beruházás ösztönzési célelőirányzat felhasználásáról szóló kormányrendelet szerinti támogatásból,
- g) egyedi munkahelyteremtési támogatásból,
- h) képzési, továbbá tanműhely-létesítési és -fejlesztési támogatásból,
- i) kutatás-fejlesztési és innovációs célú támogatásból,
- j) vállalkozások újraiparosítási célt szolgáló beruházásainak támogatásából, vagy
- k) bármely, 2015. november 1-jét megelőzően igényelt uniós, illetve hazai költségvetési forrásból származó támogatásból

valósul meg.

A Kbt. 21. § (6) bekezdése szerint az 5. § (3) bekezdése szerinti ajánlatkérő a Harmadik Részt alkalmazva is eljárhat, kivéve, ha ajánlatkérői minősége az 5. § (2) bekezdése alapján is megállapítható. Ez utóbbi esetben az alkalmazandó eljárásrendet az (1) bekezdés alkalmazásával kell megállapítani.

A jogalkotó a Kbt. 21. § (6) bekezdésében egyértelművé tette, hogy hogyan kell az ajánlatkérőnek eljárnia, ha az ajánlatkérői minősége nemcsak a Kbt. 5. § (3) bekezdése, hanem a Kbt. 5. § (2) bekezdése alapján is megállapítható. A Hatóság álláspontja szerint a fentiek azt az álláspontot erősítik, amely szerint a Kbt. 5. § (2) bekezdése szerinti ajánlatkérői minőség nem zárja ki, hogy az ajánlatkérői minőség a Kbt. 5. § (3) bekezdése alapján is megállapítható legyen, azzal, hogy az ilyen esetekre a jogalkotó rögzítette a Kbt. 5. § (2) bekezdése szerinti ajánlatkérői minőség elsőségét az alkalmazandó eljárásrendet illetően. Erre tekintettel a Kbt. 5. § (2) bekezdése szerint fennálló ajánlatkérői minőség esetében a Kbt. 5. § (3) bekezdése szerinti ajánlatkérői minőség vizsgálata nem szükséges, nem jár releváns eredménnyel.

A Kbt. 5. § (3) bekezdése rendelkezik arról, hogy a vissza nem térítendő támogatásból megvalósuló beszerzések esetén az ajánlatkérői minőség nem csak a Kbt. 5. § (2) bekezdésében foglalt esetekben állhat fenn. A Hatóság nem osztja azt az álláspontot, amely szerint a Kbt. 5. § (2) bekezdésében foglalt beszerzési tárgyak vonatkozásában a támogatás mértékére tekintettel meg nem állapítható ajánlatkérői minőség kizárná a Kbt. 5. § (3) bekezdése szerinti ajánlatkérői minőség vizsgálatát.

A Hatóság álláspontja szerint az a tény, hogy az ajánlatkérői minőség nem csak a Kbt. 5. § (2) bekezdésében

foglalt esetekben állhat fenn, és a támogatás a Kbt. 5. § (2) bekezdése mellett a Kbt. 5. § (3) bekezdése szerinti ajánlatkérői minőséget is keletkeztethet, nem zárja ki a Kbt. 5. § (3) bekezdésének alkalmazását abban az esetben, ha a Kbt. 5. § (2) bekezdése szerinti ajánlatkérői minőség fennállása akár a beszerzés tárgya, akár a támogatás intenzitása miatt nem állapítható meg.

18. kérdés

Amennyiben egy szerződésben a különböző részfeladatokra különböző elszámolási rendelkezések vonatkoznak, és az ajánlatkérő a szerződés egyik részelemét érintő módosítást szeretne végrehajtani, úgy a de minimis szerződésmódosítási jogalap alkalmazása során az ellenérték növekedése vonatkozásában a szerződés összértékének vagy az egyes szerződéses részelemek értékének változását kell figyelembe venni? A szerződés megkötésére irányuló eljárásban az ajánlatkérő nem tette lehetővé részajánlat tételét.

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a de minimis jogalap alkalmazása során a szerződéses ellenérték összértékének változását kell figyelembe venni.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

A Kbt. 141. § (2) bekezdése szerint a szerződés – a (4) vagy (6) bekezdésben foglalt feltételek vizsgálata nélkül – új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül módosítható, ha a módosítás eredményeként az ellenérték növekedése – vagy több módosítás esetén azok nettó összértéke – nem éri el az alábbi értékek egyikét sem

- a) az uniós értékhatárt elérő értékű eredeti szerződés esetén az uniós értékhatárt;
- b) szolgáltatás, árubeszerzés és építési vagy szolgáltatási koncesszió esetén az eredeti szerződés értékének 10%-át, építési beruházás esetén az eredeti szerződéses érték 15%-át; valamint a módosítás nem változtatja meg a szerződés általános jellegét és illeszkedik az eredeti szerződés jellegéhez.

Az irányelvi szabályozás is a szerződés összértékét jelöli meg a módosítás mértékének vizsgálata alapjául.

Az Európai Parlament és a Tanács a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről

szóló 2014/24/EU irányelve 72. cikkének (2) bekezdése szerint [...] anélkül, hogy ellenőrizni kellene, hogy a (4) bekezdés a)–d) pontjában foglalt feltételek teljesülnek-e, a szerződések ezen irányelvvel összhangban akkor is módosíthatók új közbeszerzési eljárás nélkül, ha a módosítás értéke nem éri el az alábbi értékek egyikét sem:

- i. a (4) cikkben foglalt küszöbértékek és
- ii. a szolgáltatási és árubeszerzési szerződések eredeti szerződések értékének 10 %-a és az építési beruházási szerződések eredeti szerződéses értékének 15 %-a.

Mindazonáltal a módosítás nem változtathatja meg a szerződés vagy keretmegállapodás általános jellegét. Több egymást követő módosítás esetén ezt az értéket az egymást követő módosítások összesített nettó értéke alapján kell megállapítani.

A Hatóság álláspontja szerint a fentiekre tekintettel megállapítható, hogy a módosítás mértékét a teljes szerződéses érték vonatkozásában kell vizsgálni a Kbt. 141. § (2) bekezdésének alkalmazásában.

19. kérdés

Egy uniós értékhatárt elérő tárgyalásos eljárás ajánlattételi szakaszában az ajánlattételi határidő lejártát megelőzően, de még a törvényben előírt határidő utolsó napján az ajánlatkérőhöz kiegészítő tájékoztatás kérések érkeztek. Az ajánlatkérő a Kbt. 52. § (4) bekezdés a) pontjára tekintettel jelezte az ajánlattevőknek az: EKR-en keresztül, hogy a kiegészítő tájékoztatást nem tudja határidőben teljesíteni, ezért módosítja az ajánlattételi határidőt, amely határidő tekintetében a módosítás folyamatát a következő munkanapon kezdte meg. Az EKR rendszer azonban ezt figyelmen kívül hagyva az ajánlatok bontását elvégezte azzal, hogy az eljárásra vonatkozóan ajánlat nem érkezett. Fentiekre tekintettel az ajánlatkérő jogszerűen jár-e el, ha az eljárását a Kbt. 75. § (1) bekezdés a) pontja szerint eredménytelennek nyilvánítja, és új eljárást indít?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Hatóság az állásfoglalás kérdés megválaszolása során előfeltételként elfogadta, hogy az EKR a jogszabályi rendelkezéseknek megfelelő időpontban bontotta fel az ajánlatokat, azaz az EKR szerint nem került sor az ajánlattételi határidő módosítására.

A Hatóság álláspontja szerint az ajánlatkérő jogszerűen jár el, amennyiben az eljárását a Kbt. 75. § (1) bekezdés a) pontja alapján eredménytelenné nyilvánítja.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

Az elektronikus közbeszerzés részletes szabályairól szóló 424/2017. (XII.19.) Korm. rendelet (a továbbiakban: EKR rendelet) 15. § (3) bekezdése szerint az ajánlatnak vagy részvételi jelentkezésnek az ajánlattételi, illetve a részvételi határidő lejártának időpontjáig kell elektronikusan beérkeznie. A (2) bekezdés alapján az ajánlatokat vagy részvételi jelentkezéseket tartalmazó iratok felbontását az EKR az ajánlattételi, illetve részvételi határidő lejártát követően, kettő órával később kezdi meg.

A Kbt. 75. § (1) bekezdés a) pontja szerint eredménytelen az eljárás, ha nem nyújtottak be ajánlatot vagy több szakaszból álló eljárás részvételi szakaszában részvételi jelentkezést.

Az állásfoglalás kérdésben foglaltak alapján a tárgyalásos eljárás részvételi szakasza eredményesen zárult. Az ajánlattételi szakaszban – a rendelkezésre álló információk szerint – az ajánlattételi határidő lejártáig ajánlat nem került benyújtásra, így az EKR a bontási cselekményt elvégezve rögzítette, hogy az eljárás ajánlattételi szakaszában ajánlat nem érkezett. Az állásfoglalás kérből megállapítható információkra tekintettel és a vonatkozó jogszabályi rendelkezések értelmében az eljárás eredménytelenné nyilvánítására így a Kbt. 75. § (1) bekezdés a) pontja alapján van lehetőség.

20. kérdés

Egy több részes eljárásban az ajánlattevő az EKR-ben technikailag a 3. ajánlati részhez töltötte fel az 1. rész ajánlati dokumentációját, ideértve az összes nyilatkozatot, az árazott költségvetést, szakmai ajánlatot, továbbá az EKR-ben a 3. ajánlati részhez elektronikus űrlapként kitöltött felolvasólapra a 3. ajánlati részhez feltöltött, de az 1. ajánlati részre vonatkozó árazott költségvetéssel egyező nettó ajánlati összarat tüntette fel. Jogszerűen jár-e el az ajánlatkérő, ha a nyilatkozatok tartalma alapján kerül elbírálásra az ajánlat, azaz, ha úgy tekinti, hogy az ajánlattevő kizárólag az 1. ajánlati részben tett ajánlatot, és a 3. részben úgy tekinti az ajánlatkérő, mintha az ajánlattevő nem tett volna ajánlatot?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Hatóság álláspontja szerint az ajánlatkérő az EKR-ben a 3. részhez feltöltött ajánlatot nem bírálhatja el az 1. részhez tartozó ajánlatként, tekintettel arra, hogy az ajánlat benyújtása részajánlattételi lehetőség biztosítása esetén az adott részhez történő feltöltéssel valósulhat meg, illetőleg figyelembe véve azt a körülményt is, hogy az EKR-ben a felolvasólap esetében alkalmazandó elektronikus űrlapon és az EKR által generált bontási jegyzőkönyvben rögzített adatok irányadóak az ajánlat értékelése során.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

A Kbt. 66. § (5) bekezdése szerint az ajánlatnak és a részvételi jelentkezésnek felolvasólapot kell tartalmaznia, amely feltünteteti ajánlat esetében a 68. § (4) bekezdése, részvételi jelentkezés esetében a 68. § (5) bekezdése szerinti információkat. A Kbt. 68. § (4) bekezdése alapján az ajánlatok felbontásakor ismertetni kell – többek között – azokat a főbb, számszerűsíthető adatokat, amelyek az értékelési szempontok alapján értékelésre kerülnek.

A Kbt. 68. § (1c) bekezdése kimondja, hogy az elektronikusan benyújtott ajánlat vagy részvételi jelentkezés esetében a 68. § (4)-(5) bekezdés szerinti adatokat az EKR a bontás időpontjától kezdve azonnal elektronikusan – azzal a tartalommal, ahogyan azok az ajánlatban vagy részvételi jelentkezésben szerepelnek – ajánlattevők vagy részvételre jelentkezők részére elérhetővé teszi.

A Kbt. 68. § (6) bekezdése értelmében az ajánlatok és részvételi jelentkezések felbontásáról és a Kbt. 68. § (4)-(5) bekezdés szerinti adatok ismertetéséről az ajánlatkérő jegyzőkönyvet készít, amelyet a bontástól számított öt napon belül megküld az összes ajánlattevőnek, illetve részvételre jelentkezőnek.

Az EKR rendelet 11. § (9) bekezdése alapján az ajánlattevők vagy részvételre jelentkezők az ajánlatát vagy részvételi jelentkezését az EKR azok benyújtására szolgáló funkciója alkalmazásával kell ajánlatként vagy részvételi jelentkezésként benyújtania.

Az EKR rendelet 11. § (1) bekezdése szerint az EKR-ben az ajánlatkérőnek a közbeszerzési dokumentumok között elektronikus űrlapként kell létrehoznia a felolvasólap mintáját, amelyet az ajánlattevő az

elektronikus űrlap formájában köteles az ajánlat részeként kitölteni.

Az EKR rendelet 20. § (4) bekezdése rögzíti, ha az ajánlatkérő lehetővé teszi a részekre történő ajánlat-tételt, az ajánlattevőnek az EKR-ben az erre szolgáló űrlap kitöltésével külön felolvasólapot kell benyújtania minden olyan rész tekintetében, amelyre ajánlatot kíván tenni.

Az állásfoglalás kérdésben ismertetettek szerint az ajánlattevő az EKR-ben technikailag a 3. ajánlati részhez töltötte fel az 1. részhez benyújtandó ajánlatát és a kapcsolódó dokumentumokat. Ebből kifolyólag megállapítható, hogy az EKR-ben az 1. ajánlati részhez tartozóan az ajánlattevő által nem került ajánlat benyújtásra. Az EKR-ben a 3. részhez benyújtandó, elektronikus űrlapként működő felolvasólap az ajánlattevő az 1. ajánlati részre vonatkozó árazott költségvetéssel egyező nettó ajánlati összárát rögzítette.

Az ajánlatkérő által az elektronikus űrlap alkalmazásával rendszeresített felolvasólapot az ajánlattevő köteles az EKR rendelet rendelkezései alapján az ajánlat részeként minden olyan rész tekintetében kitölteni, amelyre ajánlatot kíván tenni.

A bontási cselekményt az EKR rendelet 15. § (2) bekezdése alapján az EKR végzi, így az általa generált bontási jegyzőkönyv az ajánlattevő által a felolvasólapként létrehozott elektronikus űrlapon közölt adatokat tartalmazza, ebből kifolyólag a 3. ajánlati rész vonatkozásában került rögzítésre a bontási jegyzőkönyvben az az ajánlati ár, melyet az ajánlattevő az 1. ajánlati részre vonatkozóan kívánt megajánlani. Ennek megfelelően az EKR-ben, az EKR által generált bontási jegyzőkönyv vélhetően nem jelenít meg beadott ajánlatot az érintett ajánlattevővel összefüggésben az 1. ajánlati rész vonatkozásában, kizárólag a 3. ajánlati rész tekintetében.

A Közbeszerzési Döntőbizottság D.345/19/2018. számú határozata rögzíti, hogy az EKR-ben alkalmazott elektronikus felolvasólap űrlapon és bontási jegyzőkönyvben rögzített adatok irányadóak az ajánlat értékelése során.

Annak okán, hogy – az állásfoglalás kérdésben foglaltak alapján – a 3. rész tekintetében az eredeti ajánlattételi szándéknak nem megfelelően az 1. részre vonatkozó ajánlati árral került a felolvasólap kitöltésre, a bontási

jegyzőkönyvben is az eredeti ajánlattevői szándéktól eltérő adatok rögzültek, illetve – a Kbt. 68. § rendelkezései alapján – váltak elérhetővé az ajánlatkérő, majd a bontási jegyzőkönyv ajánlatkérő általi kiküldését követően valamennyi ajánlattevő számára is.

Figyelemmel arra, hogy az ajánlatok értékelése során a felolvasólapon és a bontási jegyzőkönyvben rögzített adatok az irányadók, az ajánlatkérő nem veheti figyelembe a 3. ajánlati részhez benyújtott – de eredetileg az 1. ajánlati részre benyújtani szánt – ajánlatot az 1. rész vonatkozásában.

Az Útmutatólszerint a hiánypótlás jogintézményének abszolút korlátját képezi az az elvárás, hogy az ajánlattevő az általa tett megajánlást ne változtathassa meg, illetőleg az elmulasztott megajánlást ne tehesse meg azt követően, hogy az ajánlati kötöttség beállt.

Az ajánlat tartalmi és formai követelményeknek megfelelő elkészítése a gazdasági szereplő kötelezettsége, ezért a hiánypótlás jogintézménye nem szolgálhat a gazdasági szereplők e kötelezettsége teljesítésének helyettesítésére.

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.

Fentiekre, valamint az állásfoglalás kérdésben foglaltakra figyelemmel megállapítható, hogy mivel az EKR-ben az 1. ajánlati rész vonatkozásában nem került ajánlat benyújtásra, továbbá a 3. rész tekintetében az 1. részre vonatkozóan kerültek adatok rögzítésre – tekintve, hogy az ajánlattevő a Kbt. 55. § (7) bekezdése alapján az ajánlattételi határidő lejártáig új ajánlat benyújtásával nem módosította az ajánlatát – az ajánlatkérőnek nincs jogszabály szerinti lehetősége – sem felvilágosítás kérésével, sem hiánypótlási felhívás kibocsátásával – annak orvoslására, hogy az ajánlat benyújtása nem a megfelelő részhez történt. Ebben az esetben az ajánlatkérő arra tehet megállapítást, hogy az adott részre vonatkozóan az adott ajánlattevő nem nyújtott be ajánlatot.

21. kérdés

A Kbt. 115. § (2) bekezdése alapján az ajánlatkérőnek milyen idő intervallumot kell alapul venni a gazdasági szereplők személyének változtatása tekintetében a különböző közbeszerzési eljárások során? A gazdasági szereplők személyét az egymást követő beszerzési eljárásokban, adott tárgyévben vagy 2017.01.01-től folyamatosan az összes jövőbeli beszerzést is figyelembe véve kell-e változtatni?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Hatóság álláspontja szerint – tekintettel arra, hogy a Kbt. nem tartalmaz konkrét megállapítást a különböző eljárásokban ajánlattételre felhívni kívánt gazdasági szereplők változtatásának gyakorisága tekintetében – a teljes körű piackutatás és az alkalmassági követelményeknek való megfelelés eredményét is figyelembe véve, a gazdasági szereplők személyének lehetőség szerinti változtatását valamennyi eljárás esetében a lehető legszélesebb körben biztosítani kell az ajánlatkérőnek a Kbt. 115. § (2) bekezdésében megfogalmazott alapvető rendelkezések teljesülése érdekében.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

A Kbt. 115. § (2) bekezdése szerint az ajánlatkérő köteles biztosítani a versenyt, és az eljárást megindító felhívás közzététele helyett legalább öt gazdasági szereplőnek egyidejűleg, közvetlenül írásban ajánlattételi felhívást küldeni. Az ajánlatkérő az eljárásban nem köteles alkalmassági követelményt előírni. Az ajánlatkérő csak a teljesítésre képes, szakmailag megbízható gazdasági szereplőknek küldhet ajánlattételi felhívást. Az ajánlattételre felhívandó gazdasági szereplők kiválasztásakor diszkriminációmentesen, az egyenlő bánásmód elvének megfelelően és lehetőség szerint a mikro-, kis- vagy középvállalkozások részvételét biztosítva kell eljárni. Az ajánlatkérő a különböző eljárásokban ajánlattételre felhívni kívánt gazdasági szereplők személyét lehetőség szerint változtatja. A 80. § (5) bekezdésében előírt tíz napos időtartam helyett öt napos időtartam alkalmazandó. A 113. § nem alkalmazandó.

A törvényi indoklás szerint az ajánlatkérő akkor alkalmazhatja a 115. § szerinti eljárást, ha a tisztességes verseny biztosításához a Kbt. által megkövetelt, megfelelő számú alkalmas gazdasági szereplőről van tudomása. Az ajánlatkérő csak a teljesítésre képes, szakmailag megbízható gazdasági szereplőknek

küldhet ajánlattételi felhívást. Az előbbi követelmény értelmében az ajánlatkérő köteles az eljárás megindítását megelőzően megfelelően tájékozódni a felhívni kívánt gazdasági szereplőkről, szakmai megbízhatóságukról.

Fentiek értelmében az ajánlatkérőnek – a Kbt. 19. § rendelkezéseinek szem előtt tartásával – a Kbt. 115. § szerinti eljárás lefolytatása esetén lehetősége van, hogy közvetlen felhívással maga döntsön az eljárásban részt vevő ajánlattevők személyéről. Az ajánlatkérőnek az ajánlattételre felhívandó gazdasági szereplők kiválasztásakor minden esetben fel kell mérnie, hogy mely gazdasági szereplők kínálják az adott piacon a beszerzés tárgyát képező építési beruházások kivitelezését, és ezen gazdasági szereplők közül azokat kell diszkriminációmentesen, az egyenlő bánásmód elvének megfelelően kiválasztania, akik az adott szerződés teljesítésére képesek, szakmailag megbízhatóak és lehetőség szerint mikro-, kis- vagy középvállalkozásnak minősülnek.

Az indoklás rögzíti továbbá, hogy a tisztességes versenyt és a vállalkozások szélesebb körének a közbeszerzésekhez való hozzáférését szolgálja az a rendelkezés, amely szerint az ajánlatkérő az ajánlattételre felhívni kívánt gazdasági szereplők személyét eljárásaiban lehetőség szerint változtatja.

Az ajánlatkérőnek a Kbt. 115. § (2) bekezdésében konkrétan meghatározott követelmények szem előtt tartásával kell eljárnia az ajánlattételre felhívni szánt gazdasági szereplők kiválasztásakor, figyelemmel arra is, hogy a gazdasági szereplők személye – a kiválasztási kritériumoknak való megfelelés teljesülése mellett – lehetőség szerint különbözzön a korábbi eljárásokban ajánlattételre felhívott gazdasági szereplők személyétől, a vállalkozások minél szélesebb körének közbeszerzési eljárásba történő bevonása érdekében.

Az ajánlatkérőnek a Kbt. 115. § szerinti eljárásban a gazdasági szereplők személyének változtatása tekintetében fennálló kötelezettsége tehát arra terjed ki, hogy az ajánlattételi felhívás megküldését megelőzően, az adott beszerzés tekintetében olyan teljes körű piackutatást végezzen az ajánlattételre felhívható gazdasági szereplők körében, hogy megállapítást nyerjen, tud-e új gazdasági szereplőt bevonni az adott eljárásba, akit a korábbi eljárások során eddig nem hívott fel ajánlattételre. Az ajánlattételre felhívni kívánt gazdasági

szereplők személyének változtatása tekintetében az ajánlatkérőnek a vizsgálatot 2017. január 1-jétől eljárás-ként el kell végeznie, ami nem jelenti azt, hogy 2017. január 1-jétől nincs lehetőség egy gazdasági szereplőnek a fenti időintervallumon belüli többször történő felhívására.

A Közbeszerzési Hatóság az ajánlattételre felhívott gazdasági szereplők Kbt. 115. § (2) bekezdése szerinti változtatásáról tárgyában KÉ 2017. évi 18. számon 2017. február 10. napján kiadott útmutatója meghatároz olyan szempontokat, melyek megvalósulása megfelelhet a gazdasági szereplők személyének változtatása követelmény teljesülésének. Az ajánlatkérő részéről így – többek között – elfogadható az ajánlattevők személyének változtatása körében az is, ha a közbeszerzési eljárások során az ajánlattételre felhívni kívánt legalább öt ajánlattevő közül az ajánlattevők személyét csak részben változtatja meg, feltéve, hogy az az adott piaci viszonyok között indokolható. Javasolt továbbá, hogy az ajánlatkérő a teljes körű piackutatás eredményeként elérhető potenciális gazdasági szereplők közül rotációs módszerrel válassza ki az egyes közbeszerzési eljárásokban való részvételre felhívott gazdasági szereplőket.

22. kérdés

Közbeszerzési eljárás keretében építőipari kivitelezési tevékenység elvégzésére kötött vállalkozási szerződést az ajánlatkérő és az ajánlattevő. Az ajánlattevőként szerződő fél alvállalkozója az ajánlattevő féllel szemben vállalkozói díj címén fennálló követelését engedményezte harmadik személyre. Az engedményes igazolta az ajánlattevőként szerződő félnek, hogy köztartozásmentes adózó, míg az alvállalkozó, aki az ajánlattevő féllel korábban szerződött, nem igazolja a köztartozás-mentességét. Jogszerűen jár-e el az ajánlattevő fél, ha visszatartja, és nem fizeti ki az engedményesnek a vállalkozói díjat mindaddig, amíg az alvállalkozó nem igazolta köztartozás-mentességét?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Hatóság álláspontja szerint a közbeszerzési eljárásban az alvállalkozó felé történő kifizetés vonatkozásában fennálló jogszabályi követelményeket – ideértve a köztartozás-mentesség igazolását – az alvállalkozónak abban az esetben is teljesítenie kell, amennyiben az alvállalkozó a vállalkozói díj jogcímen fennálló követelését harmadik fél javára engedményezte.

Fentiekre tekintettel a Hatóság álláspontja szerint a kérdésben meghatározott feltételek fennállása mellett a visszatartás jogszerű.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

A Kbt. 135. § (3) bekezdése rögzíti, hogy az építési beruházások esetén a szerződésben foglalt ellenérték kifizetésére kormányrendelet a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 6:130. § (1)-(3) bekezdésétől eltérő, sajátos szabályokat állapíthat meg.

A 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdése szerint az ajánlatkérőként szerződő fél, valamint – európai uniós támogatás esetén szállítói kifizetés során – a kifizetésre köteles szervezet, ha az ajánlattevőként szerződő fél a teljesítéshez alvállalkozót vesz igénybe, a Ptk. 6:130. § (1)-(2) bekezdésétől eltérően a következő szabályok szerint köteles az ellenszolgáltatást teljesíteni:

- a) az ajánlattevőként szerződő felek legkésőbb a teljesítés elismerésének időpontjáig kötelesek nyilatkozatot tenni az ajánlatkérőnek, hogy közülük melyik mekkora összegre jogosult az ellenszolgáltatásból;
- b) az összes ajánlattevőként szerződő fél legkésőbb a teljesítés elismerésének időpontjáig köteles nyilatkozatot tenni, hogy az általa a teljesítésbe bevont alvállalkozók egyenként mekkora összegre jogosultak az ellenszolgáltatásból, egyidejűleg felhívja az alvállalkozókat, hogy állítsák ki ezen számláikat;
- c) az ajánlattevőként szerződő felek mindegyike a teljesítés elismerését követően állítja ki számláját, a számlában részletezve az alvállalkozói teljesítés, valamint az ajánlattevői teljesítés mértékét;
- d) a c) pont szerint a számlában feltüntetett alvállalkozói teljesítés ellenértékét az ajánlatkérőként szerződő fél – európai uniós támogatás esetén szállítói kifizetés során a kifizetésre köteles szervezet – tizenöt napon belül átutalja az ajánlattevőknek;
- e) az ajánlattevőként szerződő fél haladéktalanul kiegyenlíti az alvállalkozók számláit, vagy az

alvállalkozóval kötött szerződésben foglaltak szerint az alvállalkozói díj egy részét visszatartja;

- f) az ajánlattevőként szerződő felek átadják az e) pont szerinti átutalások igazolásainak másolatait;
- g) az ajánlattevőként szerződő felek által benyújtott számlában megjelölt, fővállalkozói teljesítés ellenértékét az ajánlatkérőként szerződő fél – európai uniós támogatás esetén szállítói kifizetés során a kifizetésre köteles szervezet – tizenöt napon belül átutalja az ajánlattevőként szerződő feleknek;
- h) ha az ajánlattevőként szerződő felek valamelyike az e) vagy az f) pont szerinti kötelezettségét nem teljesíti, az ellenszolgáltatás fennmaradó részét az ajánlatkérő (vagy a kifizetésre köteles szervezet) őrzi, és az akkor illeti meg az ajánlattevőt, ha az ajánlatkérő részére igazolja, hogy az e) vagy az f) pont szerinti kötelezettségét teljesítette, vagy hitelt érdemlő irattal igazolja, hogy az alvállalkozó vagy szakember nem jogosult az ajánlattevő által a b) pont szerint bejelentett összegre vagy annak egy részére;
- i) részben vagy egészben európai uniós támogatásból megvalósított közbeszerzés esetén a d) pont szerinti határidő harminc nap.

A Korm. rendelet 32/B. § (1) bekezdése alapján a 32/A. § (1) bekezdés rendelkezéseinek alkalmazása során a havonta nettó módon számított 200 000 forintot meghaladó kifizetésnél ajánlattevő az igénybe vett alvállalkozónak a teljesítésért – visszatartási kötelezettség nélkül – abban az esetben fizethet, ha

- a) az alvállalkozó az ajánlattevő rendelkezésére bocsát a tényleges kifizetés időpontjától számított 30 napnál nem régebbi nemleges adóigazolást,
- b) az alvállalkozó a kifizetés időpontjában szerepel a köztartozásmentes adózói adatbázisban, vagy
- c) az ajánlattevő rendelkezésére bocsátja az adóigazgatási eljárás részletszabályairól szóló kormányrendelet szerinti köztartozásmentes adózói minőségről szóló igazolást.

A Ptk. 6:193. § (1) és (2) bekezdése értelmében engedményezés esetén a jogosult a kötelezettel szembeni követelését másra ruházhatja át. A követelés átruházással való megszerzéséhez az átruházásra irányuló szerződés

vagy más jogcím és a követelés engedményezése szükséges. Az engedményezés az engedményező és az engedményes szerződése, amellyel az engedményes az engedményező helyébe lép.

Fenti jogszabályi rendelkezésekre tekintettel megállapítható, hogy a Korm. rendelet 32/B. §-át a Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdésének alkalmazása során kell figyelembe venni, amely az ajánlatkérőként szerződő fél és az ajánlattevő között, illetve az ajánlattevő és az általa bevont alvállalkozó közötti ellenszolgáltatás teljesítésére vonatkozóan tartalmaz szabályokat.

A Korm. rendelet 32/B. §-a az ajánlattevő és az alvállalkozója közötti kifizetések tekintetében tartalmaz rendelkezéseket, mely kifizetések vonatkozásában merül fel a köztartozás-mentesség ellenőrzésének kötelezettsége. Ez alapján a Korm. rendelet a köztartozás-mentesség igazolását, mint a kifizetés feltételét az ajánlattevő és az általa igénybe vett alvállalkozók közötti kifizetéseknél írja elő.

Az állásfoglalás kérdésben foglaltak alapján a nyertes ajánlattevő által bevont alvállalkozó a nyertes ajánlattevővel szemben fennálló követelését engedményezte egy harmadik személy javára. A Ptk. kimondja, hogy az engedményezés az engedményező és az engedményes szerződése, amellyel az engedményes az engedményező helyébe lép. Ez alapján az ajánlattevőnek az engedményezési szerződésben fennálló követelés mértékéig az engedményes felé kell kifizetést teljesítenie a Ptk. 6:198. § szerinti teljesítési utasításnak megfelelően.

A közbeszerzési eljárások vonatkozásában a jogi szabályozás – a Korm. rendelet 32/B. §-ban foglaltak szerint – csak az építési beruházások tekintetében tartalmaz a kifizetéshez kapcsolódóan olyan garanciális rendelkezéseket, melyek a közpénzek jogszerű és átlátható felhasználásának a megvalósulását hivatottak biztosítani.

E tekintetben a kifizetés nem lehet a szabályozás céljával ellentétes oly módon, hogy a kifizetést megelőzően csak az engedményes igazolja a köztartozás-mentességét, a közbeszerzési eljárásba bevont engedményező alvállalkozó pedig nem, mert ez visszaélésre adhat alkalmat a közpénzek rendeltetésszerű felhasználása során.

Fentieket figyelembe véve – a Hatóság álláspontja szerint – az eljárásba bevont engedményező alvállalkozó a követelése engedményezését követően is kötelezett marad a köztartozás-mentesség igazolása tekintetében, a Korm. rendelet 32/B. §-ában rögzített, a közbeszerzések teljesítéséhez kapcsolódóan a közpénzek védelme érdekében hozott, a közbeszerzések során esedékes kifizetésekkel összefüggésben meghatározott felelősségi szabályokra tekintettel. Ezáltal az engedményes felé történő kifizetés során a Korm. rendelet 32/B. §-ában meghatározott garanciális követelményeknek nemcsak az engedményes vonatkozásában kell fennállniuk, hanem a közbeszerzési eljárásba közvetlenül bevont engedményező alvállalkozó tekintetében is teljesülniük kell.

23. kérdés

Egy több részből álló közbeszerzési eljárás esetén a Kbt. 53. § (5) vagy (6) bekezdése szerinti feltételeesség értelmezhető-e részenként külön-külön, azaz például egy két részből álló közbeszerzési eljárás esetén az ajánlatkérő a Kbt. alapján megteheti-e, hogy csak az egyik részt határozza meg feltételesként?

A Közbeszerzési Hatóság válasza

A Hatóság álláspontja szerint az ajánlatkérőnek körültekintő – különösen közbeszerzési-jogi és műszaki – vizsgálatot követően lehetősége van arra, hogy egy több részajánlattételi lehetőséget biztosító közbeszerzési eljárásban adott esetben csak az egyik részt határozza meg a Kbt. 53. § (5) vagy (6) bekezdése szerinti feltételes közbeszerzésként.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása

A Kbt. 53. § (5)-(6) bekezdése alapján az ajánlatkérő az eljárást eredménytelenné nyilváníthatja, ha az eljárást megindító felhívásban felhívta a gazdasági szereplők figyelmét arra, hogy amennyiben valamely meghatározott, ellenőrzési körén kívül eső, bizonytalan jövőbeli esemény az ajánlattételi – több szakaszból álló eljárás esetén a részvételi határidő – lejártát követően bekövetkezik, az eljárást eredménytelenné nyilváníthatja (feltételes közbeszerzés).

Feltételes közbeszerzés indítható akkor is, ha az ajánlatkérő támogatásra irányuló igényt (pályázatot, projektjavaslatot, támogatás szerződés-módosítást

vagy változásbejelentést) nyújtott be vagy fog benyújtani – függetlenül attól, hogy sor került-e már a támogatás pályázati felhívásának megjelenésére – és az ajánlatkérő a támogatásra irányuló igény el nem fogadását, vagy az igényelnél kisebb összegben történő elfogadását olyan körülménynek tekint, amely miatt az eljárást eredménytelenné nyilváníthatja.

A Kbt. 75. § rendelkezik a közbeszerzési eljárás eredménytelenségének eseteiről, szabályairól. A vonatkozó rendelkezésekben elkülönülnek az ún. automatikus, ajánlatkérői mérlegeléstől független eredménytelenné nyilvánítási esetek [Kbt. 75. § (1) bekezdés] és az ajánlatkérő döntését igénylő, attól függő eredménytelenné nyilvánítási esetek [Kbt. 75. § (2) bekezdés].

A Kbt. 75. § (2) bekezdés a) pontja szerint az ajánlatkérő eredménytelenné nyilváníthatja az eljárást, ha az ajánlatkérő a szerződés megkötésére vagy teljesítésére képtelenné vált vagy a szerződéstől való elállásnak vagy a szerződés felmondásának lenne helye. Ezen rendelkezések irányadóak a Kbt. 53. § (5)-(6) bekezdésében szabályozott esetekben is, ekkor ajánlatkérő mérlegelési jogkörébe tartozik annak eldöntése, hogy a közbeszerzési eljárást – a bekövetkezett feltétel ellenére – eredményessé vagy eredménytelenné nyilvánítja-e.

A Kbt. 61. §-ának (4)-(6) bekezdései rendelkeznek a részajánlattétel lehetőségéről. A közbeszerzés egy részére vonatkozó ajánlattétel kérdésében való döntés az ajánlatkérő joga és felelőssége, azonban amennyiben biztosítja azt, annak különböző eljárásjogi következményei lesznek. Ilyen például az, hogy az alkalmassági követelményeket a részajánlat lehetőségére tekintettel, azt figyelembe véve kell meghatározni vagy az, hogy az ajánlatkérőnek az eljárás eredményeképpen az egyes részek tekintetében kell a nyertes ajánlattevővel szerződést kötnie. Ennek megfelelően a részekre benyújtott ajánlatok az adott rész tekintetében tett más ajánlatokkal versenyeznek, és az eljárás eredményessége vagy eredménytelensége szintén részenként külön-külön ítélandó meg.

A részajánlat relatív eljárásjogi önállóságát hangsúlyozza a Kbt. 75. § (5) bekezdésében foglalt azon előírás is, mely szerint, ha az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárásban lehetővé tette a részekre történő ajánlattételt, az eredménytelenség az eljárásnak csak az

eredménytelenségi okkal érintett részére állapítható meg.

Előfordulhat ugyanis, hogy az ajánlatkérő által meghatározott részek valamelyikére egyáltalán nem érkezik ajánlat, míg a másik rész tekintetében van nyertese az eljárásnak. Ilyen esetben az ajánlatkérő csak adott részben nyilváníthatja eredménytelenné az eljárást.

Fontos rögzíteni, hogy fennállhat olyan helyzet is, amikor az egyik vagy akár több rész eredménytelensége olyan kihatással van a teljes eljárásra, hogy az ajánlatkérő részéről nem észszerű döntés az eredményes rész tekintetében való szerződéskötés. A Kbt. 75. § (5) bekezdésének második fordulata erre tekintettel lehetővé teszi az ajánlatkérő számára, hogy amennyiben bármely rész eredménytelensége esetén már nem áll érdekében a szerződések megkötése, az eljárást valamennyi rész tekintetében eredménytelenné nyilváníthassa. Ennek feltétele, hogy az eljárást megindító felhívásban előre rögzítette ennek lehetőségét, egyben meg is indokolta azt.

Összeállította:

Dr. Holecska Erzsébet

jogi tanácsadó

Közbeszerzési Hatóság

Közszolgálati és Támogató Főosztály Jogi Osztály

és

Hellné Dr. Varga Anita

osztályvezető

Közbeszerzési Hatóság

Közszolgálati és Támogató Főosztály Jogi Osztály

JOGORVOSLATI AKTUALITÁSOK

A Közbeszerzési Értesítő Plusz jelen számában az ügyfélképesség tárgyában született döntőbizottsági és bírósági eseti döntések kerülnek ismertetésre, és kitekintünk az Európai Bíróság e tárgyban született legfrissebb eseti döntésére is.

A jogorvoslathoz való jog alaptörvényekbe foglalt alapjog, ugyanakkor nem gyakorolható korlátok nélkül. A Döntőbizottsághoz benyújtott jogorvoslati kérelem érdemi vizsgálatának eljárásjogi feltétele, hogy a kérelmező ügyfélképességgel rendelkezzen a jogorvoslati kérelem benyújtására, a kérelmező ügyfélképessége nem automatikusan áll fenn. A kérelmező ügyfélképességét az adott ügy tényállása alapján, egyedileg kell megítélni. A kérelmező ügyfélképessége attól is függ, hogy a közbeszerzési eljárás mely szakaszában, milyen döntés jogszerűségét vitatja.

D.211/19/2018. számú végzés

Az ügyfélképességgel érintett tárgyak: A Döntőbizottságnak a jogorvoslati kérelem elbírálásának időpontjában fennálló ténybeli és jogi helyzetet alapul véve kell a döntését meghoznia. A kérelmező nem rendelkezett ügyféli minőséggel, miután a végzés meghozatalának időpontjában szerepelt a hamis adatszolgáltatás miatt kizárt ajánlattevők nyilvántartásában, ami célszerűen azt jelenti, hogy a jelzett időpontban nem vehetett részt ajánlattevőként közbeszerzési eljárásokban.

Tényállás

Az ajánlatkérő kórház 2018. január 30. napján a Kbt. Második Része szerint nyílt eljárást indított egészségügyi eszközök (kézfertőtlenítők, és kézfertőtlenítő technika megfelelőségét mérő rendszer; flexibilis endoszkópmosó készülék; egységes betegazonosító rendszer) leszállítása, és üzembe helyezése, továbbá a jótállási időn belüli karbantartási és szerviz tevékenység ellátása beszerzésére, árubeszerzés tárgyban.

A felhívásban az ajánlatkérő meghatározta a közbeszerzés tárgyát.

A közbeszerzési dokumentumok (dokumentáció) részét képező műszaki leírás az 1. rész tekintetében rögzítette az áruk műszaki specifikációját.

Az ajánlattételi határidőre [2018. március 9. napja] az 1. részre két ajánlattevő – a jelen ismertetés szerint N Kft. és a kérelmező – nyújtotta be ajánlatát.

Az ajánlatkérő 2018. május 15. napján megküldte az ajánlattevők részére tájékoztatását a közbenső döntéséről, melyben a kérelmező ajánlatát az 1. rész tekintetében az alábbi indokolással érvénytelenné nyilvánította:

A benyújtott ajánlat érvénytelen az alábbiak miatt:

Ajánlattevő olyan készüléket ajánlott meg, mely nem elégítette ki az ajánlati dokumentációban megfogalmazott műszaki minimum elvárásokat.

Fentiek miatt a Kbt. 73. § (1) bek. e) pontja alapján az ajánlat egyéb okból érvénytelen.

A kérelmező – a jogorvoslati kérelme 1. kérelmi elemével lényegét tekintve egyező tartalmú – előzetes vita-rendezési kérelmet terjesztett elő, melyet az ajánlatkérő 2018. május 24. napján megküldött válaszával elutasított.

Kérelmező 2018. június 8. napján jogorvoslati kérelmet nyújtott be a Döntőbizottsághoz.

A Döntőbizottság a jogorvoslati eljárás során, 2018. június 22. napján az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 25. § (1) bekezdés b) pontja alapján megkereste az Európai Unió Hivatalos Lapjában 2018. január 25-én megindított, Higiénés eszközök beszerzése az ajánlatkérő számára adásvételi szerződés keretében tárgyú közbeszerzési eljárás (a továbbiakban: kapcsolódó közbeszerzési eljárás) ajánlatkérőjét, az FSz Kórházat (a továbbiakban: megkeresett ajánlatkérő) a kérelmező hamis adatszolgáltatás miatti kizárásának körülményeire vonatkozóan.

Az ajánlatkérő a tárgyi közbeszerzési eljárást 2018. június 25. napján felfüggesztette.

A megkeresett ajánlatkérő a tájékoztatását 2018. június 25. napján megadta.

A megkeresett ajánlatkérő a fent hivatkozott korábbi eljárásában 2018. május 11. napján küldte meg a kérelmező részére a tájékoztatását a közbenső döntéséről, melyben a kérelmező – az adott eljárás 3. részére benyújtott – ajánlatát a Kbt. 73. § (1) bekezdés c) pontja alapján is érvénytelenre nyilvánította tekintettel arra, hogy a kérelmező vonatkozásában megállapította a Kbt. 62. § (1) bekezdésének i) pontja szerinti – hamis adatszolgáltatás miatti – kizáró okot.

A kérelmező a közbenső döntéssel szemben előzetes vitarendezési kérelmet terjesztett elő, melyet a megkeresett ajánlatkérő válaszával elutasított.

A megkeresett ajánlatkérő megküldte az ajánlattevők részére az ajánlatok elbírálásáról szóló összegezést, amely a kérelmező ajánlata vonatkozásában a fenti, a Kbt. 73. § (1) bekezdés c) pontja alapján történt érvénytelenre nyilvánítást is tartalmazta.

A kérelmező a fentiek miatt a jogorvoslati eljárás folyamán szerepelt a Közbeszerzési Hatóság által vezetett, és a honlapján nyilvánosan elérhető „Közbeszerzési eljárásból hamis adatszolgáltatás miatt kizárt ajánlattevők nyilvántartása” elnevezésű adatbázisban, ahol a kizárás időpontjaként 2018. május 11. napja került feltüntetésre.¹

A kérelmező a 3. részre vonatkozó ajánlatának a Kbt. 73. § (1) bekezdés c) pontja szerinti érvénytelenségét kimondó közbenső döntéssel, illetve összegezéssel szemben a törvényes határidőn belül jogorvoslati kérelmet nem terjesztett elő.

A megkeresett ajánlatkérő a kapcsolódó közbeszerzési eljárás alapján szerződést kötött a 3. rész nyertes ajánlattevőjével. A kapcsolódó közbeszerzési eljárás eredményéről szóló tájékoztatást a megkeresett ajánlatkérő feladta, a hirdetmény megjelent az Európai Unió Hivatalos Lapjában.

A kérelmező jogorvoslati kérelme

A kérelmező a jogorvoslati kérelmében a jogsértések megállapítását, valamint az ajánlatát érvénytelenre

nyilvánító közbenső döntés és azt követően hozott valamennyi ajánlatkérői döntés megsemmisítését kérte.

A kérelmező az alábbi két kérelmi elemet terjesztette elő:

Az 1. kérelmi elembe kifejtett álláspontja szerint az ajánlatkérő a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontját megsértve nyilvánította érvénytelenre az ajánlatát a műszaki minimumelvárásnak való meg nem felelőség miatt. A kérelmező a jogorvoslati kérelmében kérte, hogy a Döntőbizottság állapítsa meg, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 69. § (1)-(2) bekezdését, a Kbt. 71. §-át.

A kérelmező 2. kérelmi elemként előadta, hogy álláspontja szerint az ajánlatkérő az ajánlata érvénytelenre nyilvánításával a Kbt. 2. § (2) bekezdésében rögzített alapvető rendelkezést, vagyis az esélyegyenlőség és az egyenlő bánásmód követelményét is megsértette.

A kérelmező az ajánlatkérő eljárásjogi kifogása kapcsán előadta, hogy álláspontja szerint a Kbt. 148. § (2) bekezdése alapján továbbra is fennáll az ügyfélképessége, ugyanis a jelen jogorvoslattal támadott ajánlatkérői döntés, az ajánlata jogsértő érvénytelenre nyilvánítása, mint törvénybe ütköző tevékenység sérti a kérelmező jogát, és a közbeszerzési eljárás ajánlattevőjeként jogosult ez ellen jogorvoslati kérelmet benyújtani. Azon ajánlatkérői kijelentés, hogy az általa megajánlott termék a műszaki specifikációban felsorolt minimumkövetelmények egyikének nem felel meg – amellet, hogy nem fedti a valóságot –, alkalmas lehet arra, hogy megtévessze más, hasonló tárgyú beszerzések ajánlatkérőit is, és az eszköz alkalmatlanságának látszatát keltve szűkítse a piacot a kérelmező számára.

Az ajánlatkérő észrevétele

Az ajánlatkérő a jogorvoslati kérelemre benyújtott észrevételében elsődlegesen a kérelmező ügyfélképességére vonatkozó eljárási kifogást terjesztett elő.

Álláspontja szerint a kérelmező azáltal, hogy a megkeresett ajánlatkérő a kapcsolódó közbeszerzési eljárásban hamis adatszolgáltatás miatt kizárta, a Kbt.

¹ Megjegyzendő, hogy a Közbeszerzési Hatóság a Kbt. 188. § (4) bekezdése szerinti, 2018. július 11. napján kelt és 2018. július 13. napján kézbesített határozatában megállapította a kizárt ajánlattevő megbízhatóságát.

62. § (1) bekezdés h) pontja szerinti kizáró ok hatálya alá került, ezért nem rendelkezik ügyfélképességgel.

Az ajánlatkérő érdemi észrevételében a jogorvoslati kérelmet, mint alaptalant kérte elutasítani.

A Döntőbizottság döntése és annak indokai

A Döntőbizottság végzésében a jogorvoslati eljárást megszüntette.

A végzés indokolása a következőket tartalmazta:

A Kbt. 148. § (2) bekezdése, a 89/665/EGK és a 92/13/EGK tanácsi irányelvnek a közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó jogorvoslati eljárások hatékonyságának javítása tekintetében történő módosításáról szóló, az Európai Parlament és a Tanács 2007/66/EK irányelve 1. cikkének 3. pontja tükrében és az állandósult joggyakorlat alapján a kérelmezői jogosultságnak a kérelem előterjesztője vonatkozásában közvetlenül kell jelentkeznie, a kérelmező jogának, jogos érdeksérelmének közvetlenül kell kimutathatónak lennie.

A közvetlen érdeksérelmelem vagy annak veszélye többféle formában nyilvánulhat meg, így minden esetben az adott tények, körülmények vizsgálatát követően kell állást foglalni és megvizsgálni azt, hogy a jogorvoslati kérelem előterjesztőjének a közvetlen érdekeltisége valóban megállapítható-e.

A Döntőbizottság a jelen tényállási elemeket a fentiek tükrében vizsgálva megállapította, hogy a kérelmező azáltal, hogy a kapcsolódó közbeszerzési eljárásban hamis adatszolgáltatás okán kizárásra került, és a megkeresett ajánlatkérő ezen döntését jogorvoslati kérelemmel a jogvesztő határidőn belül nem támadta, három évig nem lehet ajánlattevő közbeszerzési eljárásokban.

A Kbt. 62. § (1) bekezdés h) pontja szerinti jogkövetkezmény az ügyfélképesség szempontjából azt eredményezi, hogy az adott gazdasági szereplő ezáltal három évre elveszíti a jogorvoslati kérelem előterjesztéséhez szükséges alapvető feltételt, vagyis az ajánlattevői státuszt, melynél fogva ugyanezen időtartamra szünetel a közbeszerzési szerződés elnyerésére vonatkozó képessége.

A Döntőbizottság a fentiek alapján megállapította, hogy a kérelmezőnek az általa előterjesztett két kérelmi elem egyikének érdemi elbírálásához sem fűződik közvetlen

joga, jogos érdeke, ezért a kérelem egésze tekintetében nem rendelkezik ügyfélképességgel, így a jogorvoslati kérelmet érdemben nem vizsgálta, és a jogorvoslati eljárást megszüntette.

A Döntőbizottság végzése ellen a kérelmező nyújtott be keresetet a bírósághoz.

A Fővárosi Törvényszék, mint elsőfokú bíróság ítéletében a keresetet elutasította, a következő indokok alapján:

A törvényszék kiemelte, hogy a közigazgatási cselekmény jogszerűségének vizsgálata iránti közigazgatási perben - a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény [a továbbiakban: Kp.] 4. § (1) és (3) bekezdése, valamint 85. § (2) bekezdése szerint a megvalósításának időpontjában fennálló tények alapján és a 85. § (1) bekezdése értelmében a kereseti kérelem korlátai között - azt vizsgálta, hogy az alperes végzése eljárási és anyagi jogi szempontból jogszerű-e vagy fennállnak a keresetlevélben hivatkozott jogsértések.

A törvényszék az alperes végzését a felperes által kifogásolt részeiben érdemben felülvizsgálta, ennek során megállapította, hogy alperes a vonatkozó jogszabályok helyes értelmezése és alkalmazása alapján helyesen tárt fel az ügyben irányadó tényállást, okszerűen mérlegelte a rendelkezésre álló bizonyítékokat, így a kapcsolódó közbeszerzési eljárás, valamint a Közbeszerzési Hatóság által vezetett nyilvántartás adatait, s mindezekből törvényes és megalapozott jogi következtetéseket vont le, így végzése jogszerű. Az alperes helytállóan állapította meg, hogy a felperes a perbeli ügyben nem rendelkezett ügyféli minőséggel, miután a támadott végzés meghozatalának időpontjában szerepelt a hamis adatszolgáltatás miatt kizárt ajánlattevők nyilvántartásában, ami célszerűen azt jelenti, hogy a jelzett időpontban nem vehetett részt ajánlattevőként közbeszerzési eljárásokban. Ajánlattevői, azaz ügyféli minőség hiányában pedig - figyelemmel a Kbt. 148. § (2) bekezdésére - nem fűződött, nem is fűződhetett jogi érdeke a jogorvoslati kérelem mikénti elbírálásához, hiszen javára szóló döntés esetén sem nyerhette el a közbeszerzési szerződést. Az ügyféli minőség kapcsán a törvényszék kiemelte, hogy azt a Kbt. és az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény [a továbbiakban: Ákr.] is szabályozza. Az Ákr. ügyfélfogalmát a 10. § (1) bekezdése

nevesíti. A Kbt. 148. § (2) bekezdése értelmében egyebek mellett az terjeszthet elő jogorvoslati kérelmet, vagyis lehet ügyfél, aki az eljárásban, mint ajánlatkérő, ajánlattevő vagy egyéb olyan érdekelt, akinek jogát vagy jogos érdekét a Kbt.-be ütköző tevékenység vagy mulasztás sérti, vagy veszélyezteti. A két törvény egymáshoz való viszonyát a Kbt. 145. § (1) bekezdése rendezi akként, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárására az Ákr. rendelkezéseit kell alkalmazni a Kbt., valamint a Kbt. felhatalmazása alapján alkotott végrehajtási rendelet kiegészítő vagy eltérő rendelkezéseinek figyelembevételével. Ebből következően az Ákr. és a Kbt. egymással a *lex generalis* és a *lex specialis* viszonyában állnak, amelynek folytán annak megítélésénél, hogy a felperes jogosult volt-e a jogorvoslati kérelem előterjesztésére, kizárólag a Kbt. 148. § (2) bekezdését kell figyelembe venni. E rendelkezésből pedig az következik, hogy mivel a felperes jogi helyzete az itt megjelölt egyik alanyi pozíciónak sem felelt meg, így az alperes helyesen járt el, amikor a felperes által kezdeményezett jogorvoslati eljárást - az ügyféli minőség hiányára hivatkozva - a Kbt. fenti rendelkezése alapján megszüntette.

A törvényszék úgy ítélte meg, hogy a felperes mindezzel szemben megalapozatlanul hivatkozott az általa sikeresen kezdeményezett öntisztázási eljárásra. A Kbt. 64. §-ában és 188. §-ában foglalt rendelkezések vizsgálata alapján megállapítható, hogy az említett eljárás célja nem a Kbt. 62. § (1) bekezdése alapján megállapított kizáró ok fennállásának, az ajánlattevővel szemben emiatt alkalmazott kizárás jogszerűségének és az ajánlatkérő erre vonatkozó közbenső döntése megalapozottságának a felülvizsgálata, hanem mindezen kérdéseket nem érintve az ajánlattevő megbízhatóságának a jövőre nézve történő megállapítása. A Kbt. 188. § (2) bekezdése rögzíti az öntisztázási eljárás során vizsgálandó szempontokat, amelyek keretében meghatározott feltételek fennállását kell az ajánlattevőnek igazolnia ahhoz, hogy a hatóság a megbízhatóságát megállapítsa. E kérdések lényegében az öntisztázási eljárás tartalmát jelentik és arra mutatnak, hogy a szóban forgó eljárásban csak annyiban van relevanciája a kizáró ok megállapításához vezető közbeszerzési eljárásnak, amennyiben a Közbeszerzési Hatóság az ott megvalósított jogsértés jövőben történő elkövetésének elhárítására tett intézkedések elégséges voltát vizsgálja.

Kiemelte ugyanakkor, hogy ha ezt megállapítja is, az öntisztázásról hozott határozatának kizárólag a jövőre kiható (*ex nunc*) hatálya lesz. Ez következik a Kbt. 64. § (1) bekezdéséből, amely arra az esetre írja elő a Kbt. 62. § (1) bekezdése szerinti kizáró ok figyelmen kívül hagyását, ha a hatóság „véglegessé vált határozata” kimondta, hogy az érintett gazdasági szereplő „az ajánlat benyújtását megelőzően” olyan intézkedéseket hozott, amelyek a kizáró ok fennállásának ellenére kellőképpen igazolják a megbízhatóságát. A megjelölt feltételeket együttesen értelmezve azokból az következik, hogy a kérdéses rendelkezés kizárólag az olyan közbeszerzési eljárásoknál alkalmazható, amelyek esetében legkésőbb az ajánlat benyújtása előtt megszületett és véglegessé vált az öntisztázásról hozott határozat.

Mindez cáfolja a felperes arra való hivatkozását, hogy a sikeres öntisztázási eljárás mentesítette a hamis adatszolgáltatás miatti kizárás jogkövetkezményei alól, mert e mentesítés - a fentieknek megfelelően - csak az öntisztázásról szóló határozat véglegessé válásától kezdődő hatállyal következett be, s vált ekkortól a felperes számára lehetővé a közbeszerzési eljárásokban való ismételt részvétel. A törvényszék hangsúlyozta, hogy a szóban forgó döntés nem jelenti azt, hogy a felperes ne követte volna el az említett jogsértést. Ezzel összhangban a határozat külön is rögzíti, de ez állapítható meg a határozat további indokolásából is, hogy a hatóság az eljárása során a hamis adatszolgáltatást nem vizsgálta, hanem tényként fogadta el, hogy a felperes magatartása kimerítette a Kbt. 62. § (1) bekezdés i) pontjában meghatározott, kizárással szankcionálandó magatartást. Mindebből következően téves a felperes arra való hivatkozása is, amely szerint az öntisztázási eljárás és a kizárást kimondó döntéssel szembeni jogorvoslat egymással egyenértékű, mintegy egymást helyettesítő eljárások lennének, mivel az előbbi nem jogorvoslati eljárás, s visszamenőleges hatállyal kizárólag az utóbbi szüntetheti meg a kizáráshoz fűződő joghatásokat.

Ugyancsak megalapozatlan a felperes arra irányuló kereseti érvelése, hogy az alperes ügyféli minőség hiányával kapcsolatos álláspontja azért téves, mert az ajánlatát érvénytelenné nyilvánító döntés meghozatalának időpontjában még rendelkezett ügyféli minőséggel, amelyet az öntisztázási eljárás keretében hozott határozat helyreállított. A törvényszék mindenekelőtt rögzítette, hogy e határozat nem jelenti a korábban elvesztett ajánlattevői minőség reparálását, mert azt a

felperes - a kifejtetteknek megfelelően - csak a jövőre nézve szerezte vissza. Továbbá a támadott végzés alapját képező tények időbeliségével kapcsolatban az is kiemелendő, hogy az alperesnek a jogorvoslati kérelem elbírálásának időpontjában fennálló ténybeli és jogi helyzetet alapul véve kell a döntését meghoznia, márpedig ezek szerint a kérdéses időpontban a felperes még szerepelt a közbeszerzési eljárásokból hamis adatszolgáltatás miatt kizárt ajánlattevők nyilvántartásában, így nem minősült a Kbt. 148. § (2) bekezdése szerinti ajánlattevőnek, ily módon ügyfélnek.

Ehhez mérten irreleváns, hogy egyébként a közbenső döntés meghozatalának időpontjában rendelkezett-e ügyfélképességgel, ennek ugyanis az elbírálás időpontjában fennálló jogi és ténybeli helyzetre nincs és nem is lehet kihatása. Végül megjegyzendő, hogy a felperes fenti állítása iratellenes is, hiszen 2018. május 11. napjától kezdődő hatállyal szerepelt a közbeszerzési eljárásból hamis adatszolgáltatás miatt kizárt ajánlattevők nyilvántartásában, míg az érdekelt a perbeli közbenső döntését 2018. május 15. napján hozta meg, így a felperes a szóban forgó időpontban már nem rendelkezett az ügyféli státuszhoz szükséges ajánlattevői minőséggel.

A felperes tévesen vitatta az alperesi végzés azon megállapítását is, amely szerint a közbeszerzési eljárásokból három év időtartamra - a kapcsolódó közbeszerzési eljárásban hozott döntéssel - kizárták. A törvényszék visszautalva az előzőekben kifejtettekre rámutatott arra, hogy a jogorvoslati kérelem elbírálása során az elbírálás időpontjában fennálló jogi és ténybeli helyzet az, ami irányadó, s nem az, hogy a kizárt ajánlattevő fog-e a jövőben öntisztázási kérelmet benyújtani, s az sikeres lesz-e. Ennélfogva az alperes a végzésében - az annak meghozatala időpontjában fennálló tények alapján - helyesen és jogszerűen állapította meg, hogy a felperest a közbeszerzési eljárásokban való részvételtől három évre eltiltották. Megjegyezte a törvényszék, hogy a felperes állításával ellentétben valójában a kizárt ajánlattevő által esetlegesen benyújtott öntisztázási kérelem az, ami ez esetben csak mint feltételezés értékelhető.

A kifejtetteken nem változtat, hogy az öntisztázási eljárás a jogorvoslati eljárás tartama alatt is folyamatban volt, ennek ugyanis csak akkor lett volna jelentősége, ha ezen időtartam alatt végleges határozat születik, azonban ez nem történt meg. A közigazgatási iratok szerint

az alperes erről - a jogorvoslati kérelem elbírálása előtt - tájékozódott, megállapítva, hogy a felperes szerepel a fenti nyilvántartásban, amely tényt figyelembe véve hozta meg a végzését.

Ennek kapcsán a törvényszék azt is rögzítette, hogy öntisztázási kérelem tárgyában született határozatot a hatóság 2018. július 13-án kézbesítette a felperesi képviselő részére, így az - az Ákr. 82. § (1) bekezdése alapján - e nappal vált véglegessé, vagyis e nappal szerezte vissza a felperes az ajánlattevői jogosultságát, az alperes azonban a végzését már két nappal korábban, 2018. július 11-én meghozta, így az nem került ellentétbe az öntisztázásról hozott határozattal. Nem alapos a felperes arra való hivatkozása, hogy az alperes köteles lett volna az öntisztázási eljárásra tekintettel a saját eljárását felfüggeszteni, mivel az öntisztázási eljárás - figyelemmel annak opcionális és jövőre néző hatállyal bíró jellegére, továbbá arra, hogy nem szükségképpeni eleme a Közbeszerzési Hatóság eljárásának - nem minősül előkérdésnek. A teljesség kedvéért megjegyezte a törvényszék, hogy az alperes a Kbt. 158. § (4) bekezdése értelmében előkérdés esetén is csak „felfüggesztheti” az eljárását, vagyis az ez esetben is külön mérlegelés tárgyát képezi, hogy él-e a Kbt. által biztosított eljárásjogi lehetőséggel.

A törvényszék nem fogadta el a felperes arra való hivatkozását sem, hogy a jogorvoslati eljárásban amiatt rendelkezne ügyfélképességgel, mert a Kbt. 148. § (2) bekezdése szerinti „egyéb érdekeltnek” minősül, amelyhez szükséges jogi érdekelttségét - állítása szerint - az alapozza meg, hogy az eljárás eredményéről szóló tájékoztató és az ajánlatok elbírálásáról szóló összegezés közzététele révén (Kbt. 37. § (1) bekezdés h) pont, 43. § (1) bekezdés e) pont) az ajánlata érvénytelenné nyilvánításáról bárki tudomást szerezhet, ami ronthatja a piaci pozícióit.

A törvényszék utalva a bírói gyakorlatra rámutatott arra, hogy egyéb érdekeltként - ahogyan általában ügyfélként is - csak azon személyek (jogi személyek) nyújthatnak be jogorvoslati kérelmet, akiknek jogi- vagy érdeksérelme közvetlenül kimutatható (Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.27.036/2003/5). A jog, vagy jogos érdek sérelmének közvetlenségét a normaszöveg nem tartalmazza, a törvényi rendelkezés ilyen tartalmú értelmezését - a közbeszerzési jogorvoslat törvényi szerepét és célját is figyelembe véve - a bírói gyakorlat alakította ki.

A közvetlen jog-, illetve érdeksérelemnek mindig a kérelmező személyével összefüggőnek és konkrétan kell lennie, amely az egyedi ügy sajátosságai alapján feltárt oksági összefüggések eredményeként határozható meg (Fővárosi Törvényszék 3.Kf.649.954/2013/3.). Mindezt figyelembe véve a törvényszék úgy értékelte, hogy a felperes eltúlzott jelentőséget, illetőleg nem valós piaci hatást tulajdonítva hivatkozott az ajánlata érvénytelenné nyilvánításának következményeire, miután az érvénytelenné nyilvánítás alapjául szolgáló ok – a kiírásnak nem megfelelő ajánlat tétele – nem jelenti jogsértés (bűncselekmény, szabálysértés, az ajánlattevői minőségtől való megfosztással, vagy egyéb, az érvénytelenségnél nem súlyosabb jogkövetkezmennyel járó szabályszegés) elkövetését. Ennélfogva téves a felperes azon állítása, amely szerint az ajánlata érvénytelenné nyilvánítása rontaná a közbeszerzési eljárásokban való sikeres részvételének az esélyét, annál is kevésbé, mivel az említett intézkedés nem zárja el a pályázatokon való részvétel lehetőségétől és az ajánlatkérők pusztán azon az alapon nem utasíthatják el az ajánlatát, hogy más közbeszerzési eljárásban az ajánlatát szakmai meg nem felelés miatt érvénytelenné nyilvánították, hanem azt a többi ajánlattevővel együtt – azonos szempontok szerint (ajánlati felhívás, Kbt.) – kötelesek elbírálni. Mindebből következően a felperesnek hiányzik az egyéb érdekelti minőség megállapításához szükséges, a per tárgyát képező közbeszerzési jogorvoslati eljárásban hozott döntés elleni jogorvoslati kérelem elbírálásához fűződő közvetlen és konkrét érdekeltisége. Így a jogorvoslati eljárásban nem minősül egyéb érdekeltnek, ahogyan a fent megállapítottak szerint ajánlattevőnek sem, mindezek következtében pedig az alperes – a jogi érdekeltisége hiányában – jogszerűen szüntette meg a felperes által kezdeményezett jogorvoslati eljárást.

A törvényszék a fentiek szerint megállapította, hogy az alperes végzése a kereseti kérelem által vitatott körben nem jogszabálysértő, ezért a felperes keresetét a Kp. 88. § (1) bekezdés a) pontjában foglalt rendelkezés alapján elutasította.

D.340/11/2018. számú határozat

Az ügyfélképesség körében a határozattal érintett tárgyak: A kérelmező abban az esetben jogosult jogorvoslati kérelem benyújtására, ha megállapítható a Kbt. által megkövetelt (közvetlen) jogos érdeksérelem, illetve veszélyeztetettség. Az ügyfélképességet megalapozza az, ha az ajánlatkérői vitatott jogsértő előírások akadályozzák meg a kérelmezőt a közbeszerzési eljárásban való részvételben.

Tényállás

Az ajánlatkérő (közjogi szervezet) távvezetési szolgáltatás beszerzése tárgyban a Kbt. Második Része szerinti nyílt közbeszerzési eljárást indított 2018. július 16. napján.

Az eljárást megindító felhívásban rögzítette a közbeszerzés ismertetését, a szerződés időtartamát, az alkalmassági feltételeket, az ajánlattétel határidejét, a szakmai ajánlatra vonatkozó előírásokat.

Az ajánlatkérő dokumentációt is készített, mely tartalmazta a „Szakmai ajánlat részeként benyújtandó dokumentumok” ismertetését. Az ajánlatkérő felhívta az ajánlattevők figyelmét, hogy a dokumentumok benyújtásának elmulasztása nem hiánypótolható.

Az ajánlattételi határidőre két ajánlat érkezett, köztük a kérelmezőé.

A kérelmező ajánlata részeként benyújtott egységes európai közbeszerzési dokumentum IV. Rész: Kiválasztási szempontok, α: Az összes kiválasztási szempont általános jelzése pontban úgy nyilatkozott, hogy nem felel meg valamennyi előírt kiválasztási szempontnak.

Az ajánlatkérő tájékoztatta a kérelmezőt, hogy az ajánlatát érvénytelennek nyilvánította az alábbi indokok alapján:

- az ajánlattevő nem felel meg a szerződés teljesítéséhez szükséges alkalmassági feltételeknek, így ajánlata a Kbt. 73. § (1) bekezdés d) pontja alapján érvénytelen.
- az ajánlattevő az ajánlati biztosítékot határidőre nem bocsátotta rendelkezésre, így ajánlata a Kbt. 73. § (6) bekezdés b) pontja alapján érvénytelen.
- az ajánlattevő egyéb módon nem felel meg az ajánlati felhívásban és a közbeszerzési

dokumentumban foglalt feltételeknek, így ajánlata a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja alapján érvénytelen.

A jogorvoslati kérelem

A kérelmező kérte, hogy a Döntőbizottság állapítsa meg az ajánlatkérő jogsértését, és semmisítse meg az ajánlatkérő eljárást megindító felhívását, annak jogszabály-sértő volta miatt.

A kérelmező 1. és 2. kérelmi elemében kifejtett álláspontja szerint az ajánlatkérő indokolatlanul korlátozta a versenyt az M/1, valamint az M/2 alkalmassági követelmény meghatározásával.

A 3. kérelmi elem szerint jogsértően került M/2 alkalmassági követelményként előírásra az, hogy előzetesen, már az ajánlattételre valamennyi OPGW (D1, D2, D3, D4) kábel típusbizonyítványát be kell nyújtani.

Az ajánlatkérő észrevétele

Az ajánlatkérő észrevételében kérte a jogorvoslati eljárás megszüntetését a kérelmező ügyfélképességének hiánya miatt. Álláspontja szerint az ügyfélképességet megalapozó jogi tény azzal, hogy a kérelmező jelen közbeszerzési eljárásban ajánlatot nyújtott be, megszűnt. Azzal, hogy kérelmező formai ajánlatot nyújtott be, nem igazolta, hogy a közvetlen érdeksérele fennáll. A benyújtott ajánlat oly mértékű hiányosságban szenved, mely azt igazolja, hogy a kérelmező egyébként sem tud valós, érvényes ajánlatot tenni.

Az ajánlatkérő érdemben kérte a Döntőbizottságot, hogy alaptalanság miatt utasítsa el a kérelmet.

A Döntőbizottság döntése és annak indokai

A Döntőbizottság a jogorvoslati kérelmet érdemben vizsgálta (és azt elutasította).

A határozat indokolása az ügyfélképesség körében az alábbiakat tartalmazta:

Tekintettel arra, hogy a kérelmező az ajánlatkérő korábbi hasonló tárgyú közbeszerzési eljárásaiban ajánlattevő volt, így tevékenységi körére is tekintettel, érdekeltsége megállapítható. Ugyanakkor kérelmező ezen tény alapján a 89/665/EGK Irányelv (továbbiakban: 89/665 irányelv) 1. cikk (3) bekezdés rendelkezéseivel értelmezendő Kbt. 148. § (2) bekezdésében

meghatározottak szerint is csak abban az esetben jogosult jogorvoslati kérelem benyújtására, ha megállapítható a Kbt. által megkövetelt (közvetlen) jog, jogos érdek sérelme, illetve veszélyeztetettsége. Érdekeltségű szereplő esetén is vizsgálendő az ügyfélképesség. A Döntőbizottság jogi álláspontja szerint az ügyfélképesség kérdését a kérelmező személye tekintetében kell vizsgálni, a kérelmező köteles az ügyfélképességét megfelelően igazolni. A törvény a jogos érdeksérelel szenvedettek, veszélyeztetettek számára biztosítja a jogorvoslati jogot. A kérelmező nem jogosult ebből következően más személyek helyett, illetve érdekében benyújtani a jogorvoslati kérelmet, érdekérvényesítést végezni, hanem a kérelmezőnek a saját maga oldalán kell a jogorvoslati eljárásban a közvetlen érintettségét igazolnia. A Döntőbizottság azt is kiemelte, hogy a jogi érdekeltséget, az ügyfélképességet minden egyes esetben a konkrét közbeszerzési eljárás tekintetében az állított jogsértések (kérelmi elemek) vonatkozásában kell vizsgálni. A Döntőbizottság kiemelte, hogy e körben következetes a döntőbizottsági gyakorlat, hogy az ügyfélképességet kifejezetten megalapozza az, ha az ajánlatkérő vitatott jogsértő előírások akadályozzák meg a kérelmezőket a közbeszerzési eljárásban való részvételben.

Az ajánlatkérő vitatta a kérelmező ügyfélképességét, melyet arra alapított, hogy a kérelmező az ajánlattételi határidőn belül ajánlatot nyújtott be, ugyanakkor az ajánlata kizárólag formai szempontból minősült ajánlatnak. A kérelmezői ajánlat oly hiányosságokban szenvedett, hogy hiánypótolni nem lehetett. Ennek megfelelően a közbenső döntésében a kérelmező ajánlatát érvénytelenné nyilvánította. A Döntőbizottság álláspontja szerint a kérelmező ügyfélképessége fennáll, mert bár a sérelmezett alkalmassági követelmények ellenére ajánlatot tett, ugyanakkor az ajánlatában is jelezte, hogy a vitatott alkalmassági követelményeknek nem tud megfelelni. Ebből kifolyólag az ügyfélképességhez szükséges közvetlen érdekeltsége fennállt, mert a vitatott követelmények akadályozták meg abban, hogy érvényes ajánlatot nyújtson be. A Döntőbizottság álláspontja szerint annak nincs jelentősége, hogy az ajánlat más okból kifolyólag is érvénytelen lett, hisz a jogorvoslati kérelemmel összefüggésben kizárólag a sérelmezett követelmények vonatkozásában vizsgálhatta az ügyfélképesség fennálltát. A harmadik kérelmi elemmel összefüggésben megjegyezte a Döntőbizottság, hogy

önmagában azon hivatkozás, mely szerint a kérelmező D1 típusú OPGW típusvizsgálati jegyzőkönyvvel rendelkezik, ezen kérelmi elem tekintetében fennálló ügyfélképességét nem érinti, tekintettel arra, hogy az alkalmassági követelmény mind a 4 típusú (D1-D4) OPGW tekintetében írta elő a típusvizsgálati jegyzőkönyv meglétének igazolását.

Fentiek alapján a Döntőbizottság az ajánlatkérő eljárás-jogi kifogását elutasította, így a jogorvoslati kérelem érdemi vizsgálatának akadályja nem volt.

D.12/14/2019. számú határozat

A végzéssel érintett tárgyak: Jog- vagy jogos érdeksérelme egy közbeszerzési eljárás során annak a gazdasági szereplőnek keletkezhet, amelynek valós célja, szándéka a közbeszerzési szerződés elnyerése. A jogorvoslati jog érvényesítése nem járhat azzal a következménnyel, hogy azt a kérelmező visszaélés-szerűen alkalmazzza.

Tényállás

Az ajánlatkérő (közjogi szervezet) sportuszoda kiviteli terveinek elkészítése szolgáltatás megrendelése tárgyában a Kbt. Második Része szerinti nyílt közbeszerzési eljárását 2018. december 6-án indította meg.

A felhívás tartalmazta a kötelező tartalmi elemeket, a dokumentáció rögzítette a szerződéstervezetet.

Az ajánlati felhívásban az ajánlatkérő meghatározta az ajánlatok benyújtásának határidejét.

A kérelmező két alkalommal kiegészítő tájékoztatást kért az ajánlatkérőtől az engedélyezési tervdokumentációra vonatkozó szerzői jogokkal kapcsolatban.

Az ajánlatkérő módosította a felhívását és a dokumentációt. Az engedélyes tervdokumentációt „pdf” formátumban rendelkezésre bocsátotta, valamint a szerzői jogok megszerzése tekintetében nyilatkozatmintát adott ki.

A jogorvoslati kérelem

A jogorvoslati kérelmében a kérelmező azt sérelmezte, hogy a kiegészítő tájékoztatás iránti kérelmeire az ajánlatkérő nem adta meg a Kbt. 56. § (2) és (5) bekezdésének megfelelő tájékoztatást.

Az ajánlatkérő észrevétele

Az ajánlatkérő észrevételében elsődlegesen a kérelmező ügyfélképességének hiányában az eljárás megszüntetését kérte.

A Döntőbizottság döntése

A Döntőbizottság végzésével a jogorvoslati eljárást megszüntette a kérelmező ügyfélképességének hiányában.

A végzés indokolása szerint:

A Kbt. meghatározza azokat a kereteket, amelyek lehetővé teszik a közbeszerzési szabályok megsértése miatt a jogorvoslati eljárások lefolytatását. A jogalkotó nem biztosította a feltétel nélküli jogorvoslati kezdeményezési jogot, hanem meghatározta azt, hogy mely személyek, szervezetek jogosultak kérelmezni, kezdeményezni a jogorvoslati eljárást. A jogalkotó nem önmagában érdekeltséget kívánt meg az ügyfélképességi minősítéshez, hanem olyan érdekeltséget, amely jogosnak minősíthető és ezen jogos érdeksérelmeknek közvetlennek kell lennie.

A közvetlen érdeksérelmek az ajánlattétel előtti szakaszban is fenn kell állnia.

Jog- vagy jogos érdeksérelme egy közbeszerzési eljárás során annak a gazdasági szereplőnek keletkezhet, amelynek valós célja, szándéka a közbeszerzési szerződés elnyerése, amely cselekvéseit, a konkrét közbeszerzési eljárás során e célra tekintettel és e célnak alárendelten végzi, magatartásából látható, hogy a jogszabályi keretek között mindent megtesz e cél elérése érdekében.

A Kbt. kógens, a Kbt. 2. § (7) bekezdésében előírtak alapján a jogorvoslati eljárás során valamennyi gazdasági szereplő köteles a közbeszerzésekre vonatkozó szabályozás céljával összhangban a közbeszerzés alapelveinek tiszteletben tartásával eljárni.

A kiegészítő tájékoztatás jogintézménye elősegíti a kellően pontosan, meghatározott részvételi és ajánlattételi feltételek megismerését, segíti a megfelelő ajánlattételt. A Kbt. 56. § (2) bekezdése a hatékony eljárás biztosítása érdekében meghatározta azt az időtartamot, amelyen belül az ajánlatkérőnek az ajánlattevői kérdésre választ kell adnia. A jogalkotó rögzített időpontként a jogszerű válaszadás legkésőbbi időpontját állapította meg, azonban hangsúlyos szerepe van azon jogalkotói

feltételnek is, mely szerint a kiegészítő tájékoztatást „a kérés beérkezését követően *ésszerű határidőn belül*” kell megadni.

A kérelmező ugyan észlelte, hogy a közbeszerzési dokumentumok módosítása részben az általa feltett kérdésekre reflektált, ennek ellenére az ajánlatkérő nem adta meg a formális kiegészítő tájékoztatást, a bontásig terjedő 18 nap időtartam alatt nem kereste az ajánlatkérőt, nem hiányolta az állítása szerint az ajánlattételhez feltétlenül szükséges kiegészítő tájékoztatást, az ajánlatkérői mulasztást semmilyen módon nem kérte számon, a tájékoztatás pótlólagos megadását egészen a jogorvoslati kérelem benyújtásáig nem tartotta szükségesnek. A kérelmező a bontásig nem sérelmezte azt, hogy nem kapta meg azokat az információkat, amelyek az állítása szerint az ajánlattétel lehetőségének reális megítéléséhez, az ellenszolgáltatás megalapozott kalkulációjához és egyáltalán annak eldöntéséhez szükségesek, hogy az ajánlatkérő által kialakított ajánlatadási és szerződéses feltételrendszer okoz-e jogsérelmet a kérelmezőnek.

Az ésszerű határidőn belül történő kiegészítő tájékoztatás jogszabályi fordulatával semmiképpen sem egyeztethető össze, hogy a kérelmező ilyen hosszú ideig késlekedett az információk megszerzésével, különös figyelemmel arra, hogy a Kbt. 56. § (2) bekezdése a válaszadás legkésőbbi időpontjaként a konkrét esetben az ajánlattételi határidő lejártá előtti legkésőbb 6. napot írta elő végső határidőként. A kérelmező legkésőbb ekkor tudomást szerzett arról, hogy az ajánlatkérő törvénysértően mulasztott. A bontásig rendelkezésre álló 6 napban sem tett azonban a kérelmező semmit annak érdekében, hogy a megfelelő ajánlat összeállítását előmozdítsa. Ellenben várt még 15 napot a jogorvoslati kérelem benyújtásáig.

A kérelmező az ajánlattételi határidő elteltéig nem kereste meg a jogosultat az engedélyes tervdokumentáció szerzői jogai ellenértékének megállapítása érdekében, holott kifejezett és egyértelmű ajánlatadási feltétel volt az, hogy annak értékét az ajánlati árba be kell építeni és abban külön meg kell jeleníteni.

A közbeszerzési eljárásokban az ajánlatkérő célja, joga, jogos érdeke, hogy a beszerzési igénye megvalósítása érdekében szerződést kössön. Az eljárásban ajánlatot benyújtó ajánlattevőknek pedig céljuk, joguk, jogos érdekük, hogy nyertes ajánlattevőként kiválasztásra ke-

rüljenek, jogosulttá váljanak a szerződés megkötésére, a teljesítésre. Ennél fogva nem hagyhatók figyelmen kívül az ajánlatkérő és az eljárásban ajánlatot benyújtó két ajánlattevő szempontjai sem az eredményes közbeszerzési eljárás lefolytatására.

A Döntőbizottság figyelembe vette azt is, hogy a kérelmező nem kifogásolta a felhívás és a dokumentáció előírásait.

A fentiekre tekintettel a tárgybani esetben nem állapítható meg a kérelmező jogos érdekének közvetlen sérelme, veszélye, nem áll fenn a Kbt. 148. § (2) bekezdésében megkövetelt ügyfélképesége.

Az Európai Bíróság C-333/18. sz. ügyben hozott ítélete

Az ítélettel érintett tárgyak: „Előzetes döntéshozatal – Az árubeszerzésre és az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélésével kapcsolatos jogorvoslati eljárások – 89/665 irányelv – Valamely közbeszerzési szerződés odaítéléséről szóló határozat megsemmisítése iránt olyan ajánlattevő által benyújtott kereset, akinek az ajánlatát elutasították – A nyertes ajánlattevő viszontkeresete – A viszontkereset megalapozottsága esetén az alapkereset elfogadhatósága”

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a 89/665 irányelv) 1. cikke (1) bekezdése harmadik albekezdésének és (3) bekezdésének az értelmezésére vonatkozott.

A kérelmet a Lombardi Srl, valamint a Comune di Auletta (Auletta önkormányzata, Olaszország), a Delta Lavori SpA és az Msm Ingegneria között hidrogeológiai munkák tervezésére és kivitelezésére irányuló közbeszerzési szerződés Auletta önkormányzata általi odaítélése tárgyában folyamatban lévő jogvita keretében terjesztették elő.

Jogi háttér

Az uniós jog

A 89/665 irányelvnek „A jogorvoslati eljárások alkalmazási köre és rendelkezésre állása” című 1. cikke a következőt írja elő:

„(1) Ez az irányelv az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 2004. március 31-i 2004/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvben említett szerződésekre alkalmazandó, az azon irányelv 10–18. cikkével összhangban kizárt szerződések kivételével.

Ezen irányelv értelmében szerződéseknek minősülnek a közbeszerzési szerződések, a keretmegállapodások, az építési koncessziók és a dinamikus beszerzési rendszerek.

A tagállamok megtesznek minden szükséges intézkedést annak biztosítására, hogy a 2004/18/EK irányelv hatálya alá tartozó szerződések tekintetében az ajánlatkérő által hozott döntésekkel szemben az ezen irányelv 2–2f. cikkében meghatározott feltételeknek megfelelően hatékonyan és különösen a lehető leggyorsabban jogorvoslat legyen igénybe vehető azon az alapon, hogy ezek a döntések megsértették a közbeszerzésre vonatkozó közösségi jogot vagy az e jogot átültető nemzeti jogszabályokat.

(3) A tagállamok biztosítják, hogy az általuk megállapítandó részletes szabályok szerint legalább azon személyeknek álljon jogorvoslati eljárás a rendelkezésére, akiknek érdekükben áll vagy állt egy adott szerződés elnyerése, és akiknek az állítólagos jogsértés érdeksérelmet okozott vagy ennek kockázata fennáll.”

Az olasz jog

A codice di procedura civile (polgári perrendtartás) 112. cikke ekképp rendelkezik:

„A bíróságnak a kérelmet teljes egészében el kell bírálania, nem léphet azonban túl annak keretein; nem határozhat hivatalból a kizárólag a felek által felhozható kifogásokról.”

A codice civile (polgári törvénykönyv) 2697. cikke értelmében:

„Aki bíróság előtt kíván jogot érvényesíteni, köteles bizonyítani az annak alapjául szolgáló tényeket. Annak, aki e tények hatástalan jellegére, illetve a jog módosulására vagy megszűnésére hivatkozik, bizonyítania kell azon tényeket, amelyekre a kifogását alapítja.”

Az olasz polgári törvénykönyv 2909. cikke a következőképpen rendelkezik:

„A jogerőssé vált ítéletben tett megállapítások a felek, örököseik, illetve jogutódaik vonatkozásában minden tekintetben kötelezőek.”

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

Auletta önkormányzata a 2015. június 29-én közzétett hirdetményével nyílt közbeszerzési eljárást indított az önkormányzat történelmi központjában végzendő híd-rogeológiai helyreállítási munkák tervezésére és kivitelezésére irányuló közbeszerzési szerződés odaítélése céljából. A szerződés dokumentumai szerint annak összege 6 927 970,95 euró volt, az odaítélést pedig a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat alapján kellett elvégezni.

A Lombardi, amely a harmadik helyre került a végső rangsorban, a Tribunale amministrativo regionale per la Campania (Campania tartományi közigazgatási bírósága, Olaszország) előtt vitatta a közbeszerzési eljárásban való részvétel elfogadását egyrészt a nyertes ajánlattevő Delta Lavori tekintetében – amiatt, hogy az utóbbi által megjelölt tervező, nevezetesen az Msm Ingegneria nem rendelkezett az ajánlattételhez szükséges dokumentációban előírt jellemzőkkel –, másrészt a második helyre rangsorolt ajánlattevő, a Robertazzi Costruzioni Srl – Giglio Costruzioni Srl, vállalkozásokból álló ideiglenes társulás tekintetében.

A Delta Lavori a kereset elutasítását kérte, és viszontkeresetet nyújtott be, amelyben azzal érvelt, hogy a Lombardit ki kellett volna zárni a közbeszerzési eljárásból amiatt, hogy ez utóbbi az eljárás során már nem felelt meg az ajánlati felhívásban előírt részvételi feltételeknek.

A Lombardi mögé rangsorolt többi ajánlattevő nem avatkozott be a jogvitába.

A Tribunale amministrativo regionale per la Campania (Campania tartományi közigazgatási bírósága) először a Delta Lavori viszontkeresetét vizsgálta meg, és annak helyt adott, miután megállapította az alapügy tárgyát képező közbeszerzési eljárás amiatti jogellenességét, hogy nem zárták ki abból a Lombardit. Ugyanezen bíróság ez alapján a Lombardi keresetét az eljáráshoz fűződő érdek hiánya miatt, mint elfogadhatatlant elutasította.

A Lombardi fellebbezést nyújtott be a Consiglio di Statohoz (államtanács, Olaszország), arra hivatkozva

többek között, hogy a Bíróság által a 2016. április 5-i PFE-ítéletben (C-689/13, EU:C:2016:199) kidolgozott elveket nem tartották tiszteletben. Függetlenül ugyanis attól, hogy a viszontkeresetet hogyan bírálják el, az alapkeresetet érdemben kellett volna vizsgálni, tekintettel a Lombardi ahhoz fűződő másodlagos (*strumentale*) és közvetett érdekére, hogy megállapítsák a nyertes ajánlattevő kizárása hiányának jogellenességét, mivel az ilyen határozat az ajánlatkérő szervet az alapügy tárgyát képező eljárás megsemmisítésére és új közbeszerzési eljárás megindítására vezethette volna.

A Consiglio di Stato (államtanács) ötödik tanácsa – miután eltéréseket állapított meg e bíróság ítélkezési gyakorlatában a 2016. április 5-i PFE-ítélet (C-689/13, EU:C:2016:199) végrehajtása tekintetében – úgy határozott, hogy ugyanezen bíróság teljes ülése elé terjeszti a következő kérdést:

„[A] nyílt közbeszerzési eljárás jogi aktusaival szembeni jogorvoslati eljárásban a bíróságnak együttesen kell-e vizsgálnia az alapkeresetet és a kizárás érdekében a nyertes ajánlattevő által benyújtott viszontkeresetet, még akkor is, ha más versenytársak is – akiknek az ajánlatai nem képezték kereset tárgyát – részt vettek a közbeszerzési eljárásban, és ha megállapítja, hogy csak a vitatott ajánlatokat érintik a kereset jogalapjaként hivatkozott szabálytalanságok?”

A Consiglio di Stato (államtanács) teljes ülése megállapítja, hogy a nemzeti ítélkezési gyakorlat szerint abban az esetben, ha csak két ajánlattevő vett részt az ajánlati felhívásban, és mindketten keresetet nyújtottak be a másik félnek a kizárása érdekében, az alapkeresetet és a viszontkeresetet is meg kell vizsgálni. Ezenkívül egyértelmű, hogy több mint két ajánlattevő esetén ugyanez a megoldás akkor is alkalmazandó, ha az alapkereset olyan jogalapokon alapul, amelyek – amennyiben helyt adnak nekik – az egész eljárás megismétlését vonnák maguk után, akár azért, mert e jogalapok kétségbe vonják a nyertes ajánlattevő és a többi, eljárásban maradt ajánlattevő helyzetének szabályszerűségét, akár azért, mert magát a kiválasztási eljárás érvényességét vitatják.

Ezzel szemben továbbra is kétségek állnának fenn abban az esetben, ha – mint a jelen ügyben – az alapkereset nem olyan jogalapokon alapul, amelyek – amennyiben helyt adnak nekik – az egész eljárás megismétlését vonnák maguk után.

E tekintetben a nemzeti ítélkezési gyakorlat ellentmondásos. Az ítélkezési gyakorlat első megközelítése szerint a 2016. április 5-i PFE-ítélet (C-689/13, EU:C:2016:199) ilyen esetben az alapkereset vizsgálatát a viszontkeresetnek való helyt adás után is megköveteli, anélkül, hogy figyelembe kellene venni az eljárásban félként részt vevő vállalkozások számát, vagy pedig az alapkereset jogalapjaként felhozott jogsértéseket. Az ilyen megközelítés azonban nem veszi figyelembe a 2016. december 21-i Bietergemeinschaft Technische Gebäudebetreuung und Caverion Österreich ítéletet (C-355/15, EU:C:2016:988), amelyben a Bíróság megállapította, hogy a 89/665 irányelvvel nem ellentétes, ha azzal az ajánlattevővel szemben, akit az ajánlatkérő jogerőre emelkedett határozatával kizártak a közbeszerzési eljárásból, megtagadják a szóban forgó közbeszerzési szerződés odaítéléséről szóló határozattal szembeni jogorvoslatot. Ezenkívül az ítélkezési gyakorlat e megközelítése nem veszi figyelembe azt, hogy a közbeszerzési eljárás felülvizsgálata és megsemmisítése pusztán fakultatív, így az alapkeresetet előterjesztő felperes eljáráshoz fűződő érdeke nem bizonyos.

Az ítélkezési gyakorlat második megközelítése szerint az alapkereset vizsgálata csak akkor kötelező, ha e kereset megalapozottsága a felperesnek valódi előnyt biztosíthat, ami azt feltételezi, hogy az eljárásban félként részt nem vevő ajánlattevők ajánlatait ugyanazon jogellenesség jellemzi, mint az alapkeresetnek helyt adó határozat alapjául szolgáló ajánlatnak. Ezt az értelmezést azonban amiatt érte kifogás, hogy ellentétes a 2016. április 5-i PFE-ítélettel (C-689/13, EU:C:2016:199), és figyelmen kívül hagyja azt, hogy még ha a viszont- és alapkereset vizsgálatát követően megállapítást is nyer, hogy valamennyi benyújtott ajánlat – ideértve a jogvitában félként részt nem vevő ajánlattevők ajánlatait is – a bíróság által vizsgált ajánlatokban foglaltakhoz hasonló hibákat tartalmaz, az ajánlatkérő szervnek csupán lehetősége, nem pedig kötelezettsége az, hogy újakezdje az odaítélési eljárást.

A Consiglio di Stato (államtanács) teljes ülésének véleménye szerint a nemzeti eljárásrendszerrel való koherencia miatt és a felek keresetén alapuló eljárási autonómia elvével összhangban azt a megoldást kell előnyben részesíteni, amely szerint az alapkereset felperesének eljáráshoz fűződő érdekét az eljáró bíróságnak konkrétan, és nem pusztán elméleti indokok alapján kell értékelnie. Ebből a szemszögből nézve el kell ismerni a

tagállamok számára azt a lehetőséget, hogy meghatározzák az említett érdek konkrét jellegének bizonyítási módját, biztosítva ugyanakkor a közbeszerzési eljárásban még részt vevő, de bíróság elé be nem idézett ajánlattevők védelemhez való jogát is, és ezt a bizonyítási teherre vonatkozó elveknek megfelelően kell megtenniük.

E körülmények között a Consiglio di Stato (államtanács) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdést terjeszti a Bíróság elé:

„Értelmezhető-e úgy a [89/665] irányelv 1. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdése és (3) bekezdése, hogy abban az esetben, ha a közbeszerzési eljárásban egyenél több vállalkozás vett részt, és azokat nem idézték a bíróság elé (és az általuk tett ajánlatokat nem támadták meg), a bíróság a tagállamoknak biztosított eljárási autonómia alapján továbbra is köteles értékelni az azon ajánlattevő alapkeresetében foglalt érdek konkrét jellegét, aki ellen a megalapozottnak ítélt, kizárás iránti viszontkereset irányul, a jogrend által a rendelkezésére bocsátott eljárási eszközöket használva, és ezáltal összhangba hozva ezen szubjektív álláspont védelmét a fél kérelmére (a polgári perrendtartás 112. cikke), a megállapított érdek bizonyítására (a polgári törvénykönyv 2697. cikke), valamint a *res iudicata* szubjektív korlátaira vonatkozó alapvető nemzeti elvekkel, amely utóbbi csak az eljárás felei között következik be, és nem érinteti a jogvitában részt nem vevő személyeket (a polgári törvénykönyv 2909. cikke)?”

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésről

A kérdésével az előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a 89/665 irányelv 1. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdését és (3) bekezdését úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes, hogy az olyan ajánlattevő által előterjesztett, valamely másik ajánlattevő kizárására irányuló alapkeresetet, akinek érdekében áll egy adott szerződés elnyerése, és akinek az uniós közbeszerzési jog, illetve az e jogot átültető szabályok állítólagos megsértése érdeksérelmet okozott, vagy ennek kockázata fennáll, a kizárásra irányuló kölcsönös keresetek vizsgálatára vonatkozó nemzeti eljárási szabályok vagy ítélezési gyakorlat alapján elfogadhatatlannak minősítik, függetlenül a közbeszerzési eljárás résztvevőinek és a kereseteket benyújtóknak a számától.

Elöljáróban emlékeztetni kell arra, hogy – amint az a 89/665 irányelv második preambulumbekzdéséből kitűnik – ezen irányelv arra irányul, hogy a nemzeti és uniós szinten már meglévő mechanizmusokat megerősítse a közbeszerzési szerződések odaítélésével kapcsolatos irányelvek hatékony alkalmazásának biztosítása érdekében, különösen abban a szakaszban, amikor a jogsértések még orvosolhatók (2017. április 5-i Marina del Mediterráneo és társai ítélet, C-391/15, EU:C:2017:268, 30. pont).

A 89/665 irányelv 1. cikke (1) bekezdése harmadik albekezdésének és (3) bekezdésének rendelkezései értelmében annak érdekében, hogy az ajánlatkérő döntéseivel szembeni jogorvoslat hatékonyan minősülhessen, annak igénybevételét legalább azon személyek számára lehetővé kell tenni, akiknek érdekükben áll vagy állt egy adott szerződés elnyerése, és akiknek az állítólagos jogsértés érdeksérelmet okozott, vagy ennek kockázata fennáll.

Ily módon, amikor a közbeszerzési eljárást követően két ajánlattevő keresetet nyújt be a kölcsönös kizárásuk érdekében, az előző pontban említett rendelkezések értelmében mindkét ajánlattevőnek érdekében áll az adott szerződés elnyerése. Ugyanis egyrészt az egyik ajánlattevő kizárása azt eredményezheti, hogy a másik a szerződést közvetlenül ugyanezen eljárás keretében nyeri el. Másrészt abban az esetben, ha valamennyi ajánlattevőt kizárják, és új közbeszerzési eljárás indul, azon mindegyik ajánlattevő részt vehet, és ezáltal közvetetten elnyerheti a szerződést (lásd ebben az értelemben: 2016. április 5-i PFE-ítélet, C-689/13, EU:C:2016:199, 27. pont).

Következésképpen a nyertes ajánlattevő viszontkeresete nem vezethet a sikertelen ajánlattevő keresetének elutasításához abban az esetben, ha mindkét gazdasági szereplő ajánlatának szabályszerűsége ugyanazon eljárásban vitatott, mivel ilyen esetben mindkét versenytárs érvelhet azzal, hogy egyenértékű jogos érdeke fűződik a másik fél ajánlatának kizárásához, amely annak megállapításához vezethet, hogy az ajánlatkérő számára lehetetlen egy szabályszerű ajánlat kiválasztása (2013. július 4-i Fastweb ítélet, C-100/12, EU:C:2013:448, 33. pont; 2016. április 5-i PFE-ítélet, C-689/13, EU:C:2016:199, 24. pont).

Az előző pontban említett ítéletekben kimondott azon elv, amely szerint a kizárásra irányuló kölcsönös kere-

setek keretében követett érdekek főszabály szerint egyenértékűnek tekintendők, az e kereseteket elbíráló bíróságok azon kötelezettségében nyilvánul meg, hogy ne nyilvánítsa elfogadhatatlannak a kizárásra irányuló alapkeresetet a másik ajánlattevő által benyújtott viszontkereset elsőbbségi vizsgálatát előíró nemzeti eljárási szabályok alapján.

Ez az elv abban az esetben is alkalmazandó, ha – mint az alapügyben – az odaítélési eljárás keretében más ajánlattevők is nyújtottak be ajánlatokat, és a kizárásra irányuló kölcsönös keresetek nem az említett, kizárásra irányuló keresetek tárgyát képező ajánlatoknál hátrább rangsorolt ajánlatokra vonatkoznak.

El kell elismerni ugyanis, hogy – a jelen ügyben szereplőhöz hasonlóan – harmadik helyre rangsorolt és az alapkeresetet benyújtó ajánlattevőnek jogos érdeke fűződik a nyertes és a második helyre rangsorolt ajánlattevő ajánlatának kizárásához, mivel nem zárható ki, hogy – még ha ajánlata szabálytalan is – az ajánlatkérő szerv egy másik szabályos ajánlat kiválasztásának lehetetlenségét állapíthatja meg, és ezt követően új eljárást bonyolít le.

Közelebről, ha az elutasított ajánlattevő keresetét megalapozottnak ítélik, az ajánlatkérő szerv az eljárás megszüntetése és új odaítélési eljárás megindítása mellett dönthet azzal az indokkal, hogy a fennmaradó szabályos ajánlatok nem felelnek meg kellően az ajánlatkérő szerv által támasztott elvárásoknak.

E körülmények között az alapkereset elfogadhatósága – a 89/665 irányelv hatékony érvényesülése veszélyeztetésének terhe mellett – nem függhet annak előzetes megállapításától, hogy az összes, az említett keresetet benyújtó ajánlattevő ajánlatától hátrább rangsorolt ajánlat is szabálytalan. Ez az elfogadhatóság nem függhet attól a feltételtől sem, hogy az említett ajánlattevő bizonyítsa, hogy az ajánlatkérőnek újra meg kell ismételnie a közbeszerzési eljárást. Az ilyen lehetőség fennállását e tekintetben elegendőnek kell tekinteni.

Hozzá kell tenni továbbá, hogy ezt az értelmezést nem kérdőjelezi meg az a körülmény, hogy az alapkereset előterjesztője mögé rangsorolt többi ajánlattevő nem avatkozott be az alapeljárásba. A Bíróságnak ugyanis már volt alkalma megállapítani, hogy az érintett nyílt közbeszerzési eljárásban résztvevők száma, hasonlóan a keresetet indító résztvevők számához, valamint az

általuk felhozott jogalapok különbözősége nem releváns a jelen ítéletben említett, ítélkezési gyakorlatban kidolgozott elv alkalmazása szempontjából (lásd ebben az értelemben: 2016. április 5-i PFE-ítélet, C-689/13, EU:C:2016:199, 29. pont).

A kérdést előterjesztő bíróság által említett 2016. december 21-i *Bietergemeinschaft Technische Gebäudebetreuung und Caverion Österreich* (C-355/15, EU:C:2016:988) ítélet nem ellentétes az ilyen értelmezéssel. Ugyanis, bár igaz, hogy ezen ítélet 13–16., 31. és 36. pontjában a Bíróság kimondta, hogy azon ajánlattevővel szemben, amelynek az ajánlatát az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárásból kizárta, meg lehet tagadni a közbeszerzési szerződés odaítéléséről szóló határozat elleni jogorvoslatot, meg kell állapítani, hogy az ezen ítélet alapjául szolgáló ügyben említett ajánlattevő kizárásáról szóló határozatot az azt megelőzően jogerőssé vált határozat hagyta helyben, hogy a szerződés odaítéléséről szóló határozat elleni keresetet elbíráló bíróság határozatot hozott volna, ily módon úgy kellett tekinteni, hogy az említett ajánlattevő véglegesen ki volt zárva a szóban forgó közbeszerzési eljárásból (lásd ebben az értelemben: 2017. május 11-i *Archus és Gama* ítélet, C-131/16, EU:C:2017:358, 57. pont).

Márpedig az alapügyben a kizárásra irányuló kölcsönös kereseteket benyújtó egyik ajánlattevőt sem zárták ki véglegesen az odaítélési eljárásból. Így az említett ítélet egyáltalán nem cáfolja az előző pontban említett, ítélkezési gyakorlatban megfogalmazott elvet.

Végül a tagállamok eljárási autonómiájának elvével kapcsolatban elegendő emlékeztetni arra, hogy ezen elv semmi esetre sem igazolhatja a belső jog azon rendelkezéseit, amelyek gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézé teszik az uniós jogrend által biztosított jogok gyakorlását (lásd ebben az értelemben: 2019. április 11-i *PORR Építési Kft.* ítélet, C-691/17, EU:C:2019:327, 39. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Márpedig a jelen ítéletben kifejtett okokból a 89/665 irányelvnek a Bíróság által értelmezett 1. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdéséből és (3) bekezdéséből az következik, hogy az olyan keresetet benyújtó ajánlattevő, mint amelyről az alapügyben szó van, nem fosztható meg e kereset érdemi vizsgálatához való jogától az olyan nemzeti eljárási szabályok vagy gyakorlatok alapján, mint amelyeket a kérdést előterjesztő bíróság ismertetett.

A fenti megfontolásokra tekintettel az Európai Bíróság (tizedik tanács) úgy határozott, hogy az előterjesztett kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 89/665 irányelv 1. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdését és (3) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes, hogy az olyan ajánlattevő által előterjesztett, valamely másik ajánlattevő kizárására irányuló alapkeresetet, akinek érdeke fűződik egy adott szerződés elnyeréséhez, és akinek az uniós közbeszerzési jog, illetve az e jogot átültető szabályok állítólagos megsértése érdeksérelemet okozott, vagy ennek kockázata fennáll, a kizárásra irányuló kölcsönös keresetek vizsgálatára vonatkozó nemzeti eljárási szabályok vagy ítélkezési gyakorlat alapján elfogadhatatlannak minősítik, függetlenül a közbeszerzési eljárás résztvevőinek és a kereseteket benyújtóknak a számától.

Összeállította:

Dr. Horváth Éva

közbeszerzési biztos

Közbeszerzési Döntőbizottság

KÖZBESZERZÉSI IRÁNYTÚ

A Közbeszerzési Hatóság kiemelt feladatának tekinti, hogy a zöld, szociális és innovatív közbeszerzések előmozdításának lehetőségeit, az arra vonatkozó nemzetközi és hazai szabályozást, valamint az elérhető jó gyakorlatokat megismertesse a jogalkalmazókkal. Erre tekintettel a Hatóság a tavalyi év során meghirdette „A fenntartható közbeszerzések éve” elnevezésű programját, melynek keretében fenntarthatósági pályázatot írt ki. A következőkben három, a nevezett pályázatra benyújtott, díjnyertes pályaművet szeretnénk a Tisztelt Olvasókkal megismertetni.

A közbeszerzések a fenntartható fejlődés szolgálatában

Manapság nem telik el úgy egy nap, hogy ne hallanánk a klímaváltozásról vagy egyéb természeti katasztrófáról. Egyéni és társadalmi szinten is rengeteget tudunk tenni annak érdekében, hogy e katasztrófákat elkerüljük vagy legalább a mértéküket csökkentjük. Erre társadalmi szinten a közbeszerzés lehet az egyik eszközünk. De mégis hogyan? A válasz kézenfekvő: a közbeszerzések zöldítésével. Már csak az ehhez szükséges módszereket kellene a gyakorlatba is átültetnünk. A jelen cikk ehhez nyújt némi útmutatót.

1. Mit jelent a fenntartható fejlődés?

1.1 A fenntartható fejlődés fogalma

Manapság szinte már hétköznapiaknak számít a fenntartható fejlődés fogalma, pedig e fogalom mögött rengeteg vélt vagy valós bizonytalanság, bizonyosság, kérdés és megfontolás áll. Hosszú történeti előzményt, valamint számos gazdasági, jogi és társadalmi (erkölcsi) érdeket, illetve célt, olykor ezeknek a látszólag kibékíthetetlen összeütközését vagy ellentmondását ismerhetjük meg e fogalom mögött. Mindannyian hallottuk már ezt a fogalmat, és mindannyian társítunk hozzá egyfajta jelentést, de vajon tudjuk-e, hogy ki vagy mi által került meghatározásra. Van-e egyáltalán definíciója a fenntartható fejlődésnek?

A fenntartható fejlődés fogalmát a köztudatban az ENSZ Környezet és Fejlődés Világbizottságának¹ (a

továbbiakban: *Brundtland Bizottság*²) 1987-ben közzétett *Közös Jövők*³ című jelentése (a továbbiakban: *Jelentés*) terjesztette el:⁴

„A fenntartható fejlődés a fejlődés olyan formája, amely a jelen szükségleteit úgy elégíti ki, hogy az nem veszélyezteti a jövő generációk szükségleteinek kielégítését.”⁵

Könnyedén azt lehetne hinni, hogy a fenntartható fejlődés csupán egy olyan fogalom, amely egy közelgő ökológiai válság egyre növekvő tudatosságával összefüggésben jelent meg a 20. század második felében.⁶ Az ilyenfajta következtetés viszont csak az érem egyik fele lenne, a fenntartható fejlődés fogalma és annak immansz elemi (fenntarthatóság, növekedés, fejlődés stb.) ugyanis hosszú múltra tekintenek vissza, függetlenül attól, hogy a fogalom maga – ennyire tudatosan – a *Jelentés* meghozatala előtt még sosem került megfogalmazásra.

¹ Eredeti nyelven: „World Commission on Environment and Development”.

² A Brundtland Bizottság elnevezés Gro Harlem Brundtland aszszony nevéből ered, akit a bizottság vezetésére kértek fel.

³ Eredeti nyelven: „Our Common Future”.

⁴ Gyulai Iván: Fenntartható fejlődés és fenntartható növekedés, Statisztikai Szemle, 91. évfolyam, 2013/8-9. szám, 797. o.

⁵ *Jelentés* 2.1. pontja. Eredeti nyelven: „Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs.”

⁶ Jacobus A. Du Pisani: Sustainable development – historical roots of the concept. <http://bit.ly/352Itxm> (Utolsó letöltés: 2019.09.24.).

A fenntarthatóság problematikája már az ókorban is megjelent. Már Platón is számos olyan környezeti kárról számolt be, amelyek az emberi tevékenységből fakadtak (pl. szikesedés, erdőirtás). A 18. század folyamán a gomba módjára szaporodó hajóépítések következtében egyesek még inkább elkezdtek foglalkozni a fenntarthatóság kérdésével. A korban több gondolkodó is megfogalmazta, hogy saját generációjuk felelőssége és érdeke a természeti erőforrások megőrzése a jövő nemzedékei számára.⁷ Ismerős gondolatok, igaz? Minden korban megvoltak azok, akik felfigyeltek a Föld véges eltartóképeségére, ugyanakkor az ipari forradalom utáni időszakban emelkedett meg igazán azoknak a száma, akik minduntalan elkezdtek a vészharangot kongatni.

A fejlődés fogalma a fenntarthatósághoz hasonlóan ókori gyökerekkel rendelkezik, ugyanakkor sokáig a növekedés (growth) és a fejlődés (development) kifejezései tartalmilag nem váltak el egymástól. A felvilágosodás idejére datálható a fejlődés folyamatos, egyirányú, pozitív változásként való felfogása, majd a 19. században Auguste Comte munkássága nyomán terjedt el igazán.⁸ A kort az *előrehaladás törvénye* hatotta át, amely egy mára már túlzó optimizmusnak tűnő szemléletet fogalmazott meg. Ezt a vak optimizmust a 20. század elején lezajló pusztító globális háborúk és gazdasági válságok ingatták meg, ez az időszak volt a társadalmi és gazdasági katasztrófa ideje.⁹ A II. világháború utáni időben tapasztalt gazdasági fellendülés azonban ismét megújította a folyamatos, egyirányú és pozitív fejlődésbe vetett hitet. Mindemellett ez a gazdasági fellendülés volt egyben az is, amely arra a felismerésre vezetett, hogy az emberiségnek szemléletváltásra van szüksége a fennmaradáshoz.¹⁰

Annak ismeretében, hogy a fenntartható fejlődés immanens elemei (fenntarthatóság, növekedés, fejlődés stb.) több ezer éves múltat tekintenek vissza, kijelenthetjük, hogy a fogalom maga még igencsak gyerekcipőben jár, tekintve, hogy 1987 óta még csak néhány évtized telt el. Mégis ezalatt a világ szinte a feje tetejére állt, hiszen olyan mértékű technikai és technológiai fejlődés zajlott le néhány évtized folytán, amelyet a 18-19. században sem tapasztalhattunk. Éppen erre tekintettel szükséges a fenntartható fejlődés történeti előzményeit is ismerünk, amikor magát a fogalmat és az ahhoz szorosan kapcsolódó témákat – ideértve a zöld közbeszerzések tárgyát is – kívánjuk megérteni.

1.2 A fogalom interpretációja

A Jelentésben olvasható fenti meghatározás egyik legfőbb kritikája, hogy a fenntartható fejlődés fogalma túlságosan általánosan lett meghatározva. Valójában azonban a Jelentés sem marad meg pusztán az absztrahálás szintjén, hiszen a fogalommal szemben bizonyos elvárásokat is megfogalmaz:¹¹

1.2.1 Rendszerszemlélet

A Jelentés egészét áthatja a rendszerszemlélet, tartalmából több olyan rész is kiragadható, amely a Brundtland Bizottság erre vonatkozó meggyőződését tükrözi, mégis az alábbi néhány sor, amely a legjobban kihangsúlyozza az egyes alrendszerek közötti kapcsolatot:

„Elemzéseink és ajánlásaink alapja a szegénység, az egyenlőtlenség és a környezetkárosodás közötti összefüggések feltárása és megismertetése. Most a gazdasági növekedés új korszakára van szükség. Olyan

⁷ Jacobus A. Du Pisani: Sustainable development – historical roots of the concept
<https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/15693430600688831> (Utolsó letöltés: 2019.09.10.).

⁸ Markó Lilla, Mit jelent valójában a fenntartható fejlődés? A fenntarthatóság és a fenntartható fejlődés fogalmi keretei, Nyirkos Tamás (szerk.), Közös jövőnk, A fenntarthatóság elmélete és gyakorlata, Ostrakon Hallgatói Szervezetért Közhasznú Egyesület, Budapest, 2017, 9. o.

⁹ Seppo Vehkamäki, The concept of sustainability in modern times
<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.460.880&rep=rep1&type=pdf> (Utolsó letöltés: 2019.09.11.).

¹⁰ Jacobus A. Du Pisani: Sustainable development – historical roots of the concept,
<https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/15693430600688831> (Utolsó letöltés: 2019.09.10.).

¹¹ Gyulai Iván, A fenntartható fejlődés elvárásai, Gyulai-Schmidt Andrea (szerk.): Közbeszerzések a fenntartható és innovatív fejlődés szolgálatában, PÁZMÁNY PRESS, Budapest, 2015, 21. o.

növekedésre, amely erőteljes, ugyanakkor társadalmilag és környezetileg egyaránt fenntartható”¹²

Ez alapján a Brundtland Bizottság a fenntartható fejlődést egy háromlábú székként képzelte el, amelynek a három lábát a környezet-, a gazdaság- és a szociálpolitika (társadalom) képezi. Ez a három tartó pillér kölcsönösen feltételezi egymást, azaz egy rendszeren belül léteznek, és ezért együtt kezelendők, nem pedig külön.¹³ A rendszerszemléletet nevezhetnénk akár a fenntarthatóság kulcsának is, a Jelentés ebben látta ugyanis alapvetően az emberiség jövőjének a zálogát. Ez az elvárás azon a felismerésen nyugszik, hogy a környezet megóvása iránti cél és a gazdasági, társadalmi fejlődés problémája egy rendszeren belül létezik, azaz azok egymástól sterilen semmiképpen sem választhatóak el. Ennek megfelelően a megoldásnak is globálisnak és szektorokat átívelőnek kell lennie.¹⁴ A fenntarthatóság tehát azt hivatott kifejezni, hogy az egymással esetleg konkuráló célok is egy dimenzióban léteznek, amelyben a bonyolult rendszerösszefüggések következtében tiszteletben kell tartani bizonyos korlátokat.¹⁵

A rendszerszemlélet ugyanakkor önmagában még nem elégséges a fenyegető veszélyek leküzdéséhez. Egyrészt a rendszerek túlságosan összetettek és változékonyak, éppen emiatt permanens igazságot belőlük képtelenség megállapítani. El kell fogadnunk azt a tézist, hogy (teljes mértékben) egyetlen rendszer sem megismerhető.¹⁶ Ezzel összefüggésben be kell azt is látnunk, hogy a rendszer komplexitásán túl figyelembe kell vennünk,

hogy az egyes alrendszerekhez sorolható jelenségek üteme eltérő.¹⁷ A fentiek értelmében tehát nem azt a kérdést kell megválaszolnunk, hogy igaz-e, hogy az emberi társadalomban az egyes problémák egy rendszerben léteznek, hanem azt, hogy azok mégis miképpen állnak egymással összefüggésben.

1.2.2 A rendszerhatárok felismerése

A rendszerek egyik alaptulajdonsága a rugalmasságuk (resilience), bizonyos mértékben ugyanis minden rendszer bír némi rugalmassággal. Ez alapján tudhatjuk meg, hogy mekkora az a ráható erő, amelytől a rendszer még nem szenved szerkezeti, azaz adott esetben visszafordíthatatlan károsodást.¹⁸ Például ha egy gumikötelet elkezdünk ellenkező irányba húzni, akkor egy idő után a gumi szétszakad, hiszen nagyobb erőt fejtettünk ki rá, mint amit a rugalmassága elbírt volna. A természet is egy érzékeny, működő rendszer, aminek szükség-szerűen vannak korlátai. Mi emberek pedig rá vagyunk utalva a természet által nyújtott véges erőforrásokra.¹⁹ A kérdés már csak az, hogy vajon mekkora a Föld rugalmassága. Meddig tudjuk még feszegetni a határokat?

Wackernagel és munkatársai fogalmazták meg az emberiség úgynevezett ökológiai lábnyomát, a következőképpen: „Az ökológiai lábnyom egy olyan számítási eszköz, mely lehetővé teszi, hogy felbecsüljük egy meghatározott népesség vagy gazdaság erőforrás-fogyasztási és hulladékfeldolgozási szükségleteit termékeny földterületben mérve.”²⁰

¹² A Jelentés Elnöki Előszava. Eredeti nyelven: „These links between poverty, inequality, and environmental degradation formed a major theme in our analysis and recommendations. What is needed now is a new era of economic growth - growth that is forceful and at the same time socially and environmentally sustainable.”

¹³ Gyulai Iván: Fenntartható fejlődés és fenntartható növekedés, Statisztikai Szemle, 91. évfolyam, 2013/8-9. szám 798. o.

¹⁴ Gyulai Iván: A fenntartható fejlődés elvárásai, Gyulai-Schmidt Andrea (szerk.): Közbbszerzések a fenntartható és innovatív fejlődés szolgálatában, PÁZMÁNY PRESS, Budapest, 2015, 21. o.

¹⁵ Fleischer Tamás: A fenntarthatóság fogalmáról, KNOLL Imre – LAKATOS Péter: Közszolgálat és fenntarthatóság, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2014, 9. o.

¹⁶ Gyulai Iván (szerk.): A fenntartható fejlődés, Ökológiai Intézet a Fenntartható Fejlődésért Alapítvány, Miskolc, 2012., 8. o.

¹⁷ Jancsovszka Paulina: Fenntartható fejlődési célok, Tájökológiai lapok, 14. évfolyam, 2016/2. szám, 173. o.

¹⁸ Gyulai Iván: A fenntartható fejlődés elvárásai, Gyulai-Schmidt Andrea (szerk.): Közbbszerzések a fenntartható és innovatív fejlődés szolgálatában, PÁZMÁNY PRESS, Budapest, 25. o.

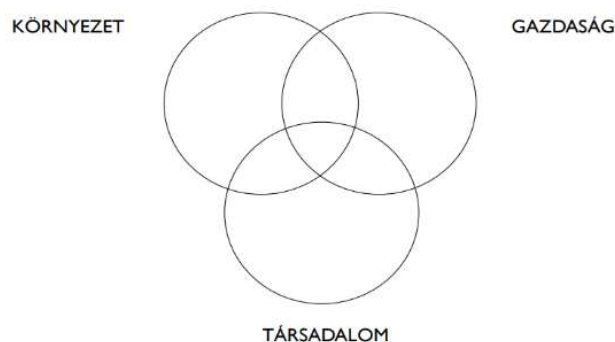
¹⁹ Fleischer Tamás: A fenntarthatóság fogalmáról, KNOLL Imre – LAKATOS Péter: Közszolgálat és fenntarthatóság, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2014, 9. és 11. o.

²⁰ Mathia Wackernagel – William E. Rees: Ökológiai lábnyomunk, Föld Napja Alapítvány, Budapest, 2001, 21. o.

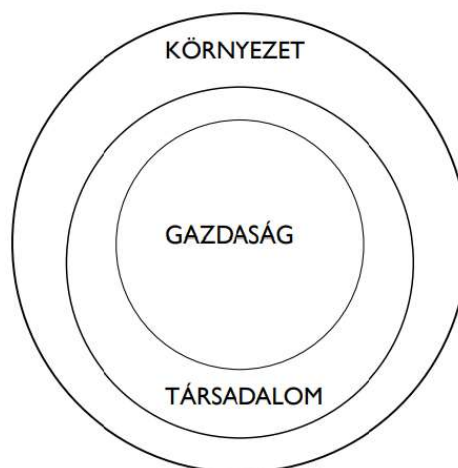
Ez alapján Wackernagel és munkatársai arra a következtetésre jutottak, hogy az emberiség nagyjából 20%-kal már meghaladta a Föld eltartó képességét. A számításaik alapján az emberiség utoljára az 1980-as években volt fenntartható szinten.²¹ Azaz jelenlegi fogyasztásunk és technológiánk mellett nagyjából csak egy 25-30%-kal nagyobb Földön tudnánk tartósan megélni.²² Elértük tehát a bolygónk rugalmasságát. Ezt onnan tudhatjuk, hogy szerkezeti változtatásokat hoztunk létre (pl. légszennyezés a megnövekedett széndioxid kibocsátástól).

Tekintve, hogy a Jelentés egy általános jellegű meghatározást ad a fenntartható fejlődés fogalmának, ezért azt mindenki másképp értelmezi:²³ mást jelent az ENSZ szervezeteinek, a Világkereskedelmi Szervezetnek (WTO), az egyes nemzeti kormányoknak, illetve a különféle környezetvédelmi szervezeteknek. Emiatt mindenki másképp gondolja megoldani a problémát. Az értelmezési különbségek alapvetően az ember és a természet közötti kapcsolat jellegének megítéléséből adódnak. Alapvetően két megközelítése lehetséges a fenntartható fejlődés értelmezésének: egy antropocentrikus és egy ököcentrikus vagy biocentrikus. De ez csupán a két végpont, közöttük még számos egyéb értelmezési paradigmák helyezkedhetnek el.²⁴ Az antropocentrikus irányzat az emberiség érdekeit helyezi előtérbe, ennek során a természet csak egyfajta eszköz-szerepet játszik. Az ököcentrikus vagy biocentrikus irányzatban a természet mint önálló (védendő) érték jelenik meg.²⁵ Ennek megfelelően megkülönböztetünk erős (strong), azaz radikálisabb és gyenge (weak), azaz liberálisabb fenntarthatóságot.²⁶ A köznyelv leginkább

a gyenge fenntarthatóság értelmében használja a fenntartható fejlődés fogalmát.



1. ábra – Gyenge fenntarthatóság²⁷



2. ábra – Erős fenntarthatóság²⁸

²¹ Bányai Orsolya: Kiút a zsákutcából, azaz a (fenntartható) fejlődés – jogi nézőpontból, Jogelméleti szemle, 2011/3. szám, <http://jesz.ajk.elte.hu/banyai47.html> (Utolsó letöltés: 2019.09.24.).

²² Vida Gábor: Fenntarthatóság és a tudósok felelőssége, Magyar Tudomány, 2007/12. szám, 1602. o.

²³ Jancsovszka Paulina: Fenntartható fejlődési célok, Tájékológiai lapok, 14. évfolyam, 2016/2. szám, 173. o.

²⁴ Bányai Orsolya: Kiút a zsákutcából, azaz a (fenntartható) fejlődés – jogi nézőpontból, <http://jesz.ajk.elte.hu/banyai47.html> (Utolsó letöltés: 2019.09.24.).

²⁵ Burjáné Botos Barbara: A fenntartható fejlődés nyomában, Földrajzi Értesítő, 2002. LI. évf. 3-4. füzet, 298. o.

²⁶ Burjáné Botos Barbara: A fenntartható fejlődés nyomában, Földrajzi Értesítő, 2002. LI. évf. 3-4. füzet, 297. o.

²⁷ Fleischer Tamás: A fenntarthatóság fogalmáról, KNOLL Imre – LAKATOS Péter: Közzolgálat és fenntarthatóság, Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Budapest, 2014, 18. o.

²⁸ Fleischer Tamás: A fenntarthatóság fogalmáról, KNOLL Imre – LAKATOS Péter: Közzolgálat és fenntarthatóság, Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Budapest, 2014, 19. o.

1.2.3 Felelősségvállalás

Ez az elvárás leginkább az emberi önzés ellen szólal fel, hiszen az ember hajlamos az önös, rövid távú érdekeit előnyben részesíteni a köz érdekével szemben, ideértve a környezetet is. Gyulai Iván szavaival élve:

„[M]inden ember kötelessége az élet minden formájának tisztelete, a természet erőforrásainak fenntartható használata, az anyagi értékeken túli világ megőrzése, és saját egészségének önakaratból történő oltalma. A fenntarthatóság tehát nem nézheti el a nemzeti és gazdasági önzés számtalan formáját”.²⁹

Magyarország Alaptörvényének Nemzeti Hitvallása is deklarálja ezt a fajta felelősségvállalást:

„Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit.”

Ezt a felelősségvállalást és a hozzákapcsolódó időbeli összefüggést szokás egyszerűen intergenerációs szolidaritásnak nevezni, amelyet a Jelentés is lényegi elemként tartalmaz.³⁰ Az intergenerációs szolidaritás egyszerűen azt jelenti, hogy a mai fogyasztási szokásaink változatlanul történő fenntartása a természeti erőforrások kimerüléséhez vezethet, amely veszélyeztetheti a jövő generációk szükségleteinek kielégítését, a mai generációéhoz hasonló jólét elérését és akár létét is.³¹

A Föld – mint az emberiség ökológiai rendszere – korlátozott, azaz véges forrásokkal rendelkezik. Ha az ember feléli a bolygó valamennyi forrását, akkor az kétségtelenül az emberi faj pusztulásához vezet. Ez lehet akár lassú vagy gyors folyamat is. Attól függ, hogy mi emberek milyen módon kívánjuk kezelni a fennálló és leendő ökológiai problémákat. Nyilvánvaló, hogy a jelenlegi irány tarthatatlan, változtatásra van szükség, a Titanic

példájával élve: a túlélés érdekében el kell kerülnünk a jégheggyel való ütközést. Az irányt illetően azonban a mai napig nincs abszolút egyetértés, miközben az idő vészesen fogy.

2. A fenntartható fejlődés és a közbeszerzések találkozása: a zöld közbeszerzések

2.1 A közbeszerzések jelentősége

A közbeszerzések igazi jelentőségét akkor tudjuk a leginkább megérteni, ha számokkal érzékeltetjük azt, hogy a közbeszerzési piac milyen óriási pénzüsségeket mozgat meg. 2016-ban a magyar GDP 35.420,3 milliárd forint volt,³² ennek 5,7%-a volt a közbeszerzések értéke, amely kicsivel több, mint 2000 milliárd forintot jelent. A hétköznapiakban ilyen hatalmas összeget el se lehet képzelni. Világkereskedelmi viszonylatban ez a szám még elképzelhetetlenebb: évente több, mint 1,3 billió euró. Az Európai Unióban a közszféra beszerzéseinek értéke a becslések szerint a GDP 16%-át adja ki.³³



3. ábra – A közbeszerzések értéke a GDP arányában³⁴

²⁹ Gyulai Iván: A fenntartható fejlődés elvárásai, Gyulai-Schmidt Andrea (szerk.): Közbeszerzések a fenntartható és innovatív fejlődés szolgálatában, PÁZMÁNY PRESS, Budapest, 31. o.

³⁰ Fleischer Tamás: A fenntarthatóság fogalmáról, KNOLL Imre – LAKATOS Péter: Közzolgálat és fenntarthatóság, Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Budapest, 16. o.

³¹ Jancsovicska Paulina: Fenntartható fejlődési célok, Tájökológiai lapok, 14. évfolyam, 2016/2. szám, 172. o.

³² http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qpt001.html (Utolsó letöltés: 2019.09.27.).

³³ <http://ec.europa.eu/trade/policy/accessing-markets/public-procurement/> (Utolsó letöltés: 2019.09.27.).

³⁴ A Közbeszerzési Hatóság Elnökének tájékoztatója a közbeszerzések alakulásáról 2016. évben: <http://bit.ly/2RooXHD> (Utolsó letöltés: 2019.09.27.).

A fenti számok is egyértelműen azt mutatják, hogy a közbeszerzések egyrészt óriási piacot jelentenek, másrészt az állam beszerzőként jelentős befolyással lehet a gazdaságra, a piacok működésére. Mellár Tamás közgazdász szavaival élve:

„Az állam és a gazdaságirányítás igen pozitív befolyást gyakorolhat a gazdaság működési feltételeinek biztosításával, illetve tökéletesítésével. Például az intézményi, törvényi háttér megteremtése, a jogbiztonság, a kiszámítható, stabil gazdaságpolitikai szabályozás, mind olyan tényezők, amelyek kedvezően hatnak a kínálati oldalra. Az ilyen közvetett eszközök mellett azonban az állam közvetlenül is hatást gyakorolhat a termelésre, elsősorban a kormányzati kiadásokon keresztül.”³⁵

Egyáltalán nem elhanyagolható tehát az, hogy az állam miként intézi a közkiadásait, azaz milyen eljárás keretei között történik a közpénzfelhasználás. Már emiatt különösen fontos, hogy az állam elszámoltatható és transzparens legyen, illetve a lehető leghatékonyabb módon használja fel a közpénzt, miközben engednie kell azt is, hogy a piaci verseny előnyei érvényesülhessenek. A beszerzés során fontos a versenyeztetés, mivel amíg a közpénzt felhasználó ajánlatkérők nincsenek arra kényszerítve, hogy a verseny tisztaságának figyelembevételével járjanak el, addig a verseny jótékony hatása (pl. árcsökkenés) sem tud érvényesülni.³⁶ Az állami beszerzési rendszer hatékonysága és kultúrája különbözik a piaci szereplőkétől, az ajánlatkérő szerveknél általában bürokratikusabb szabályok vannak. Ennek megfelelően az állam beszerzése nemcsak a gazdasági befolyásolás miatt lényeges, hanem a tekintetben is, hogy a közbeszerzések megteremtik a köz- és a magánszféra kooperációjának az alapját is.³⁷

A közbeszerzésekkel tehát az állam mint, beszerző a környezetterhelés csökkentésével járó megoldások al-

kalmazásával (pl. kizárólag alternatív hajtású járművek beszerzésével csökkenne a széndioxid kibocsátás) pozitív befolyást tud gyakorolni a társadalomra, szolgálva a fenntartható fejlődést.

2.2 A zöld közbeszerzések meghatározása

A zöld közbeszerzések³⁸ fogalmát az Európai Bizottság a következőképpen fogalmazta meg a Környezetvédelmi szemléletű közbeszerzés című közleményében:

„[O]lyan eljárás, amely során a hatóságok olyan áruk, szolgáltatások és munkálatok beszerzésére törekednek, amelyek más, azonos rendeltetésű árukhoz, szolgáltatásokhoz és munkálatokhoz képest az életciklusuk során kisebb mértékben terhelik a környezetet.”³⁹

A fenti fogalom meghatározás normatív módon nem került jogszabályban megfogalmazásra, így sem a Kbt., sem pedig – a témát tekintve még esetleg relevánsnak számító – a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény nem tartalmazza. A Közbeszerzési Hatóság is ugyanakkor – tartalmában és a főbb lényegi elemeket illetően – az Európai Bizottság fenti definícióját használja a beszámolóiban és a honlapján is.⁴⁰ Ennek megfelelően ezt a meghatározást kell irányadónak tekintenünk.

Látnunk kell ugyanakkor, hogy ez a meghatározás egy általános definíciót jelent, amelynek az előnye és a hátránya is egyben a generikus jellege. Az absztrakt megfogalmazás nyújt arra lehetőséget, hogy a technika és a technológia rohamos fejlődése mellett a zöld közbeszerzések is helyt tudjanak állni. Egy túlzott kazuisztikus megfogalmazás akarva-akaratlanul egyes területeket, fogalmakat, illetve piaci megoldásokat kizárna a fogalom alól. Az általános megfogalmazás hátránya ugyanakkor, hogy éppen amiatt a fogalom alkalmazása némi

³⁵ Mellár Tamás: A költségvetési kiadások hatása a kínálatra, Közgazdasági Szemle, XLII. évfolyam, 1995/6. szám, 553. o.

³⁶ <http://bit.ly/38fQfWY> (Utolsó letöltés: 2019.09.27.).

³⁷ Kirchhof Attila: A közbeszerzés gyakorlata, Budapesti Corvinus Egyetem, Budapest, 2011, 5. o.

³⁸ Elterjedt rövidítése a fogalomnak a GPP betűszó, amely a „green public procurement” kifejezést foglalja magába.

³⁹ Európai Bizottság: Környezetvédelmi szemléletű közbeszerzés című közleménye, COM, 2008, 400 végleges, 6. o.

Eredeti nyelven: „a process whereby public authorities seek to procure goods, services and works with a reduced environmental impact throughout their life cycle when compared to goods, services and works with the same primary function that would otherwise be procured.”.

⁴⁰ Ld. a Közbeszerzési Hatóság 2016. január 1. és december 31. közötti időszakban végzett tevékenységéről szóló beszámolójának (B/15539) a 41. oldalán foglaltakat, valamint a honlapot <http://bit.ly/2LwqEiF> (Utolsó letöltés: 2019.09.23.).

nehézséggel jár, azaz eltérő értelmezésre adhat lehetőséget, amely eltérő gyakorlatot eredményezhet. Emiatt szükség van olyan támpontokra, amelyek irányt nyújtanak az egységes gyakorlat felé. Kettő ilyen támpont bemutatására vállalkozom az alábbiakban: az életciklusköltség és a zöld közbeszerzési követelményrendszer bemutatására.

Azért ezt a két területet emelem ki külön, mert egyrészt a fenti fogalomnak része az életciklus kifejezés, másrészt a zöld közbeszerzési követelményrendszer – ahogy arra az alábbiakban is hivatkozom – az Európai Bizottság által megfogalmazott olyan rendszer, amelynek szükségességét a zöld közbeszerzések fogalmának meghatározásával egyidejűleg rendelte el az Európai Bizottság.

2.2.1 Az életciklus fogalma és az ahhoz tartozó költségelem

A fenti meghatározás központi elemének nevezhetjük az életciklus fogalmát és az ahhoz tartozó költség-elemet, együttesen: életciklusköltséget (LCC),⁴¹ ugyanakkor a jelentőségük megértéséhez szükséges röviden ismertetni, hogy milyen szabályozási környezetből származnak. Az új közbeszerzési irányelvek megalkotásakor kiemelt célkitűzés volt a közbeszerzések stratégiai használatának további előmozdítása. Ehhez kapcsolódóan az uniós jogalkotó a fenntarthatóság érdekében a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat értékelését tette meg elsődleges követelménynek. Előrelépést jelent továbbá az is, hogy a 2014/24/EU irányelv az értékelési szempontokkal összefüggésben bevezette az életciklusköltség-számítás alkalmazhatóságát.

Az életciklusköltségek számítása alatt azokat a módszereket értjük, amelyek alkalmazásával az ajánlatkérő a

beszerezni kívánt termék, szolgáltatás vagy építési beruházás életciklusa során felmerült költségek egészét vagy valamely részét, a jelentőségüknek megfelelően veszi figyelembe.⁴² Az életciklusköltség-számítás lényege tehát röviden az, hogy számításba vegyük az adott termék, szolgáltatás vagy beruházás teljes életciklusa alatt felmerülő, meghatározott költségét.⁴³ A zöld közbeszerzéssel ellentétben az életciklus fogalmát – a 2014/24/EU irányelvnek⁴⁴ megfelelően és az ott foglaltakkal megegyezően – a Kbt. már definíciószerűen tartalmazza:

„életciklus: 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.”⁴⁵

Az életciklus elemzése tehát a környezetvédelmi aspektusokat és azok lehetséges hatásait vizsgálja a közbeszerzés tárgyának a teljes életciklusát illetően („bölcsőtől a sírig” elv).⁴⁶ Ezzel a meghatározással szorosan együtt értelmezendők a Kbt. 78. § rendelkezései, amelyekből kitűnik, hogy alapvetően két csoportra lehet osztani az életciklusköltségeket: (i.) belső költségek és (ii.) a környezeti externáliáknak betudható költségek.⁴⁷ A belső költségek alá olyan költségek tartoznak, mint a megszerzéshez, a használathoz és fenntartáshoz

⁴¹ Irish Environmental Protection Agency: Green Procurement – Guidance for the Public Sector, Environmental Protection Agency, 2014, 2. o. <http://bit.ly/2rrqS3A> (Utolsó letöltés: 2019.09.24.).

⁴² Kbt. 78. § (2) bekezdés.

⁴³ A Közbeszerzési Hatóság útmutatója az életciklusköltség-számítási módszertanokról, K.É. 2017. évi 35. szám, 2017. március 10., 11. o.

⁴⁴ Ld. az 2014/24/EU irányelv 2. cikk 20. pontját.

⁴⁵ Kbt. 3. § 7. pontja.

⁴⁶ Dr. Bakonyi József – Dr. Barna Orsolya – Dr. Havas-Kovács Gabriella: Fenntartható és zöld közbeszerzés a gyakorlatban, Perfekt Gazdasági Tanácsadó, Oktató és Kiadó Zrt., 2012, 64. o.

⁴⁷ Dezső Attila (szerk.): Kommentár a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvényhez. Kommentár a Kbt. 78. §-ához [www.ujjogtar.hu.].

szükséges költségek.⁴⁸ A környezeti externáliáknak betudható költségek körébe sorolhatjuk például a termék előállításához felhasznált nyersanyagok kitermelése során keletkező költségeket.⁴⁹

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. Természetesen 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.⁵⁰

Mindez a zöld közbeszerzések szempontjából azért bír kiemelt jelentőséggel, mert a korábbi szabályozáshoz képest újdonság az életciklus kifejezett nevesítése, függetlenül attól, hogy a régi uniós irányelvek alapján is lehetséges volt életciklusköltség-számítási módszerek alkalmazása.⁵¹ Erre a legjobb példa a 2009/33/EK irányelvbe (a továbbiakban: Tiszta Járművek Irányelv) foglalt, környezeti externáliáknak betudható költségek számítását lehetővé tevő módszertan.⁵² Ezt az irányelvet átültető, a környezetkímélő és energiahatékony közúti járművek beszerzésének előmozdításáról szóló 48/2011. (III. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Tiszta Járművek Kormányrendelet) hatálya alá tartozó beszerzések esetén ugyanis az ajánlatkérők kötelesek vagy műszaki kritériumként vagy az értékelés körében

érvényesíteni az előírt energiafelhasználással, széndioxid-kibocsátással és nitrogén-oxid (NO_x), nemmetán szénhidrogén (NMHC) ésrészecske-kibocsátással (PM) összefüggő környezetvédelmi követelményeket.⁵³

A fentiek tehát azt mutatják, hogy a zöld közbeszerzések egyre szélesebb körű tételes jogi teret hódítanak meg. Az ilyen tendencia pedig a fenntartható fejlődés szempontjából mindenképpen bizakodásra ad okot.

2.2.2 Környezetvédelmi szempontok

Az Európai Bizottság nemcsak a zöld közbeszerzések fogalmát adta meg definíciószerűen, hanem javaslatot tett egységes zöld közbeszerzési követelmények felállítására is, valamint szorgalmazta az információszerzést adott termékek teljes életciklusára vetített költségeire vonatkozóan, továbbá jogi, gyakorlati útmutatók elkészítését is tanácsolta.⁵⁴ Mindezt annak érdekében, hogy a zöld közbeszerzések térhódítása egyúttal ne jelentse az egységes piac torzulását és az uniós versenyképesség csökkenését.⁵⁵ Az Európai Bizottság álláspontja szerint:

„A feltételrendszerek egységesítése jelentős mértékben csökkentené a gazdasági szereplőkre és a GPP-eljárást [zöld közbeszerzéseket] alkalmazó közigazgatási rendszerekre nehezedő adminisztratív terheket.”⁵⁶

A fenti célkitűzés gyakorlati megvalósulásaként 2008 óta több mint húsz különböző termék- és szolgáltatáscsoportra vonatkozóan lett kidolgozva zöld közbeszerzési követelmény (pl. az irodaépületek tervezésére,

⁴⁸ Ld. a Kbt. 78. § (2) bekezdés a) pontját.

⁴⁹ A Közbeszerzési Hatóság útmutatója az életciklusköltség-számítási módszertanokról, K.É. 2017. évi 35. szám, 2017. március 10., 13. o.

⁵⁰ A Közbeszerzési Hatóság útmutatója az életciklusköltség-számítási módszertanokról, K.É. 2017. évi 35. szám, 2017. március 10., 9. o.

⁵¹ Dezső Attila (szerk.): Kommentár a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvényhez. Kommentár a Kbt. 78. §-ához [www.uj.jogtar.hu].

⁵² <http://ec.europa.eu/environment/gpp/lcc.htm> (Utolsó letöltés: 2019.09.24.).

⁵³ a környezetkímélő és energiahatékony közúti járművek beszerzésének előmozdításáról szóló 48/2011. (III. 30.) Korm. rendelet 3. § (1), (2) és (4) bekezdései.

⁵⁴ Bakonyi József: A közbeszerzések mint meghatározó gazdasági kategória kialakulása, a fenntarthatósági igény megjelenése a közbeszerzésekben, GYULAI-SCHMIDT Andrea (szerk.): Közbeszerzések a fenntartható és innovatív fejlődés szolgálatában, PÁZMÁNY PRESS, Budapest, 2015, 77. o.

⁵⁵ Európai Bizottság: Környezetvédelmi szemléletű közbeszerzés című közleménye, COM, 2008, 400 végleges, 4. o.

⁵⁶ Európai Bizottság: Környezetvédelmi szemléletű közbeszerzés című közleménye, COM, 2008, 400 végleges, 4. o.

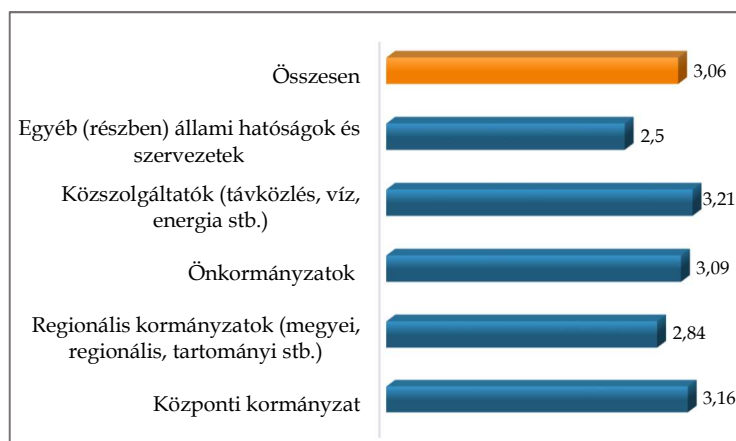
kivitelezésére és kezelésére, illetve a számítógépekre és monitorokra vonatkozó uniós zöld közbeszerzési követelmények).⁵⁷ A követelmények alkalmazási területtől függően egyrészt az ökcímkézésre⁵⁸ vonatkozó hatályos uniós és nemzeti követelményeken, másrészt az adott ágazatban érdekeltek és a civil társadalom által nyújtott információkon alapulnak.⁵⁹

A kialakított követelmények között megkülönböztünk alap és átfogó követelményeket. Az alapkövetelmények a zöld közbeszerzések egyszerű alkalmazására nyújtanak lehetőséget, míg az átfogó követelmények az ambiciózusabb és környezettudatosabb beszerzések megvalósítására adnak lehetőséget.⁶⁰ Az egységes követelmények használata széles körű lehet, ugyanis azok a beszerzés tárgyának meghatározásakor, a közbeszerzési műszaki leírásban, az alkalmassági feltételek körében, az értékelési szempontok között, valamint a szerződés teljesítési feltételeinek megadásakor egyaránt alkalmazhatóak.⁶¹

A zöld közbeszerzési követelmények célja tehát egyrészt az egyes érintett termékek és szolgáltatások főbb környezeti hatásainak azonosítása, másrészt világos, ellenőrizhető és ambiciózus kritériumok meghatározása a beszerzés folyamata során. A követelmények azonban nem kötelező erejűek, csupán ajánlások a tagállamok részére. Így az átvett kritériumok tükrözhetik a nemzeti termékekkel és szolgáltatásokkal kapcsolatos piaci különbségeket, az eltérő közbeszerzési megközelítést és a környezetvédelmi és egyéb prioritásokat. Hasonlóképpen az egyes ajánlatkérők azt is választhatják, hogy a kritériumokat az egyedi beszerzési igényeikhez igazítják. Külön nemzeti jogszabályok hiányában az ajánlatkérők maguk választhatják ki, hogy mely kritériumokat alkalmazzák.⁶²

A követelmények alkalmazása tekintetében az Európai Bizottság 2011-ben vizsgálatot indított, amely a zöld közbeszerzések megvalósítását mérte fel mind a huszonhét tagállamban ugyanarra a tíz termékcsoporthra vetítve, a 2009 és 2010 közötti időszakot vizsgálva. A válaszadók részletes információval szolgáltattak arról, hogy az utolsó olyan közbeszerzési szerződés, amelyben környezetvédelmi szempontot érvényesítettek, mennyiben felelt meg az alkalmazott zöld közbeszerzési követelményeknek, valamint általánosságban beszámoltak közbeszerzéseik zöldítéséről a vizsgált időszakra vonatkozóan.⁶³

A 2012. február 29. napján publikált tanulmányból az derül ki, hogy a beszerzők egytől-ötig (ahol az 1 = nagyon könnyű, az 5 = nagyon bonyolult) terjedő skálán átlagosan 3,06 értékben találják bonyolultnak a környezetvédelmi szempontok alkalmazását:⁶⁴



4. ábra – A környezetvédelmi szempontok figyelembevételének érzékelt nehézségei a közbeszerzésekben⁶⁵

A válaszadók tehát egy stabil közepesre értékelték a zöld közbeszerzési követelmények alkalmazhatóságának a nehézségi fokát, amely kiindulópontnak nem

⁵⁷ http://ec.europa.eu/environment/gpp/gpp_criteria_en.htm (Utolsó letöltés: 2019.09.24.).

⁵⁸ Az ökcímkék a környezetbarát termékekre vonatkozó termékjelzések gyűjtőmegnevezés (Ld. a 3.4.6. pontba foglaltakat).

⁵⁹ Bakonyi József: A közbeszerzések mint meghatározó gazdasági kategória kialakulása, a fenntarthatósági igény megjelenése a közbeszerzésekben, Gyulai-Schmidt Andrea (szerk.): Közbeszerzések a fenntartható és innovatív fejlődés szolgálatában, PÁZMÁNY PRESS, Budapest, 2015, 77. o.

⁶⁰ Európai Bizottság: Környezetvédelmi szemléletű közbeszerzés című közleménye, COM, 2008, 400 végleges, 8. o.

⁶¹ <https://www.kozbeszerzes.hu/cikkek/zold-kozbeszerzes> (Utolsó letöltés: 2019.09.24.).

⁶² http://ec.europa.eu/environment/gpp/faq_en.htm#AretheEUGPPcriteriaamandatory (Utolsó letöltés: 2019.09.24.).

⁶³ https://www.kozbeszerzes.hu/hirek/cikk_portal_51311 (Utolsó letöltés: 2019.09.24.).

⁶⁴ Jesus Ballesteros – Anne-Claire Zirnhelt: The uptake of green public procurement in the eu27, European Union, Brussels, 2012, 27. o.

⁶⁵ Jesus Ballesteros – Anne-Claire Zirnhelt: The uptake of green public procurement in the eu27, European Union, Brussels, 2012, 28. o.

rossz, de még nyilvánvalóan van tennivaló annak érdekében, hogy a zöld közbeszerzési követelmények alkalmazhatósága javuljon, és ezáltal a zöld közbeszerzések elterjedése is növekedjen. Az Európai Bizottság a követelményrendszert éppen emiatt folyamatos felülvizsgálat alatt tartja.

2.3 A zöld közbeszerzések tervezése és előkészítése

Amennyiben az ajánlatkérő úgy dönt, hogy él a közbeszerzési irányelvek és a Kbt. adta lehetőségével és a beszerzése tárgyát a fenntartható fejlődés elvének figyelembevételével határozza meg, akkor is elsődlegesen a Kbt. általános – minden közbeszerzési eljárásra irányadó – szabályaiból kell kiindulnia. Az általános szabályok ugyanis azok a rendelkezések, amelyek keretet adnak az eljárásnak, meghatározzák a résztvevők jogait és kötelezettségeit. Így a zöld és fenntartható szempontok is a közbeszerzési eljárás előkészítése során kerülnek elsődlegesen meghatározásra.⁶⁶

A beszerzés folyamata egy konkrét beszerzési igény megfogalmazásával kezdődik. Az előkészítés célja ennek az igénynek a meghatározása.⁶⁷ Itt kerül továbbá sor a különböző adatok elemzésére és tényezők vizsgálatára, minden olyan mozzanatra, amely szükséges eleme lehet egy közbeszerzési eljárásnak.⁶⁸ Ebből kifolyólag ez a szakasz meghatározó jelentőséggel bír a közbeszerzési eljárás során: a sikeres közbeszerzési eljárás egyik kulcsa ugyanis a megfelelő előkészítés. A gyakorlati tapasztalatok szerint sokszor merül fel olyan akadály, amely abból adódik, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárást nem megfelelő alapossággal készítette elő, és ez alapján már a megfelelő

ajánlattételre sem volt lehetőség. A jogalkotó emiatt úgy döntött, hogy – az Értelmező Rendelkezések közötti meghatározáson túl⁶⁹ – a Kbt.-ben a korábbi közbeszerzési törvényekkel ellentétben egy külön szakaszt szán az eljárás előkészítésére vonatkozó rendelkezéseknek:⁷⁰

„Az ajánlatkérő köteles a közbeszerzési eljárást – a beszerzés tárgyára és becsült értékére tekintettel – megfelelő alapossággal előkészíteni.”⁷¹

A fenti általános előírás mellett a Kbt. további normatív elvárásokat is megfogalmaz a közbeszerzési dokumentumokkal szemben, ugyanis azoknak biztosítaniuk kell az ajánlattevők számára a „*műszakilag megfelelő, fizikailag megvalósítható és gazdasági szempontból reális ajánlattétel*” lehetőségét.⁷²

Tekintve, hogy a Kbt. külön kiemeli a beszerzés tárgyának és a becsült értéknek a fogalmát, ezért mindenképpen azt mondhatjuk, hogy ezek meghatározása esszenciális mozzanat az eljárások során. A becsült érték és a közbeszerzés tárgyának kellő gondossággal való megfogalmazása és meghatározása a későbbi eljárás legfontosabb nulladik állomása. Ezt felismerve a jogalkotó a Kbt.-be részletesebb rendelkezéseket foglalt, amelyben nővumként a fenntarthatósági szempontok és a környezetvédelem is helyet kapott. A Kbt. ugyanis előírja, hogy az ajánlatkérőknek már az előkészítés során törekedniük kell – többek között – a környezet védelmére és a fenntarthatósági szempontok figyelembevételére.⁷³ A Kbt. ezen rendelkezését kötelezettséggként nem lehet értelmezni, mégis a jogalkotó ezáltal egyfajta elvárást/odaadást fogalmaz meg a jogalkalmazó ajánlatkérőkkel szemben. Ha az ajánlatkérő ennek megfelelően zöld közbeszerzés lefolytatása mellett dönt, akkor is az alábbiak alapján köteles eljárni.

⁶⁶ Dr. Bakonyi József – Dr. Barna Orsolya – Dr. Havas-Kovács Gabriella: Fenntartható és zöld közbeszerzés a gyakorlatban, Perfekt Gazdasági Tanácsadó, Oktató és Kiadó Zrt., 2012, 61. o.

⁶⁷ Dezső Attila (szerk.): Kommentár a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvényhez. Kommentár a Kbt. 58. §-ához [www.ujjogtar.hu].

⁶⁸ Juhász Ágnes: A közbeszerzésekről másképpen - Közjog és magánjog határán, Lectrum Kiadó, Szeged, 2014, 18. o.

⁶⁹ Ld. Kbt. 3. § 22. pontját: „az adott közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárás megkezdéséhez szükséges cselekmények elvégzése, így különösen az adott közbeszerzéssel kapcsolatos helyzet- és piacfelmérés, előzetes piaci konzultáció, a közbeszerzés becsült értékének felmérése, a közbeszerzési dokumentumok előkészítése”.

⁷⁰ A Kbt. 28. §-ához fűzött törvényi indokolás.

⁷¹ Kbt. 28. § (1) bekezdése.

⁷² Kbt. 28. § (1) bekezdése.

⁷³ Kbt. 28. § (1) bekezdése.

2.4 Környezetvédelmi szempontok a műszaki leírásban

A műszaki leírás az a közbeszerzési jogi jogintézmény, amely tartalmazza a beszerzés tárgyának a meghatározását, így itt kerül megfogalmazásra valamennyi specifikum, jellemző és sajátosság, amely ahhoz kell, hogy az ajánlatkérő beszerzési igénye ténylegesen kielégítést nyerjen.⁷⁴ Műszaki leírás meghatározására egy egyszerű példa: ha a szerződés tárgyaként az energiahatékony számítógépeket jelölték meg, akkor a műszaki leírásban lehetséges és szükséges is megadni azt, hogy mit értünk energiahatékony alatt, például a számítógép fogyasztása a készenléti üzemmódban ne haladja meg az X wattot.⁷⁵ A Kbt. normatív módon a fentiek az alábbi módon foglalja össze:

„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.”⁷⁶

A 2014/24/EU irányelv (97) preambulumbekkezdése az uniós jogi alapja a Kbt. 58. § (2) bekezdés második mondatának, amely lehetővé teszi az ajánlatkérők számára, hogy a közbeszerzés tárgya tekintetében megkövetelt jellemzők akár „utalhatnak a kért építési beruházás, áru vagy szolgáltatás előállításának és nyújtásának folyamatára vagy módszerére, vagy életciklusa bármely más szakaszának valamely konkrét folyamatára, akkor is, ha ezek a tényezők végeredményben nem befolyásolják az adott építési beruházás, áru vagy szolgáltatás tulajdonságait, feltéve, hogy kapcsolódnak a szerződés tárgyához [76. § (7) bekezdés], valamint annak értékéhez és céljaihoz képest arányosak.”

Az irányelvből kiderül, hogy a fenti rendelkezés bevezetésének a célja, hogy a szociális és környezetvédelmi megfontolások erőteljesebben beépüljenek a közbeszerzésekbe.⁷⁷ A korábbi irányelveken alapuló gyakorlat alapján a műszaki leírás főszabály szerint csak a végtermékre vonatkozhatott, így meghatározott gyártási eljárást, technológiát sem lehetett előírni. A környezetvédelmi szempontok esetében ugyanakkor ez bizonyos kérdéseket vetett fel, mivel sok esetben nem lehet megállapítani egy környezetbarát technológiával gyártott termék és egy hagyományos eljárással készített termék között, hogy melyik készült környezetbarát technológiával. Ennek értelmében pedig a felhasználásukban sem lehet különbséget tenni.⁷⁸ Ennek felismeréseként a 2004/18/EK irányelv (2) preambulumbekkezdése is már úgy rendelkezett, hogy környezetvédelmi szempontokként valamely gyártási módszert is meg lehet állapítani a műszaki leírásban, amelyet az Európai Unió Bíróságának a gyakorlata is alátámaszt.⁷⁹

Az új irányelvek és azoknak megfelelően a Kbt. is már egyértelműen emellett foglal állást, hogy a műszaki leírás nemcsak a végtermékre vonatkozóan határozhat meg jellemzőket, hanem annak életciklusának bármely szakaszára is. A Kbt. ugyanakkor ennek a rendelkezésnek az alkalmazását feltételekhez köti. Egyrészt a megkövetelt jellemzőknek kapcsolódnuk kell a szerződés tárgyához, valamint annak értékéhez és céljaihoz képest arányosnak kell lennie.⁸⁰ Ezeknek a feltételeknek a kikötése mögött alapvető megfontolás áll, ugyanis nem szabad engedni, hogy egyes gazdasági szereplők vagy termékek előnyben részesüljenek vagy kizorítsák őket a versenytől.

A környezetvédelmi célok érvényesítésének egyik legkedveltebb eszköze a műszaki leírás.⁸¹ Ennek megfelelően amennyiben az ajánlatkérő fenntarthatósági

⁷⁴ Fővárosi Ítéltábla Kf.327.012/2010/4. számú ítélete.

⁷⁵ Diófási-Kovács Orsolya: A zöld beszerzés sikertényezőinek vizsgálata – A zöld szempontok hazai beszerzési gyakorlatba történő integrációját támogató eszközrendszer és módszertan fejlesztése, Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem, Gazdálkodás- és Szervezéstudományi Doktori Iskola, Budapest, 2015, 88. o.

⁷⁶ Kbt. 58. § (1) bekezdése.

⁷⁷ 2014/24/EU irányelv (97) preambulumbekkezdése.

⁷⁸ Dezső Attila: Magyarázat az Európai Unió közbeszerzési jogához, Wolters Kluwer, Budapest, 486. o.

⁷⁹ Ld. Európai Unió Bírósága 2012. május 10-én C-368/10 számú ügyében hozott ítélete, 61. pontját.

⁸⁰ Kbt. 58. § (2) bekezdés második mondata.

⁸¹ Dezső Attila: Magyarázat az Európai Unió közbeszerzési jogához, Wolters Kluwer, Budapest, 486. o.

célokat kívánnak megvalósítani a beszerzésükkel, akkor azt a legegyszerűbben úgy tudják megtenni, ha az Európai Bizottság által kidolgozott környezetvédelmi szempontokat belefoglalják a műszaki leírásukba. Ennek során nemcsak a beszerzendő termékre vagy szolgáltatásra vonatkozóan követelhetnek meg zöld jellemzőket, hanem azok életciklusának bármely szakaszára vonatkozóan. Így feltétel lehet például annak előírása, hogy a vásárolt termékek gyártása során nem használhatnak fel mérgező vegyi anyagokat, vagy hogy a vásárolt szolgáltatásokat energiahatékony gépek felhasználásával kell nyújtani.⁸²

Itt kell utalnunk arra, hogy a környezetvédelmi szempontok nemcsak a műszaki leírásban, de a Kbt. 76. § (3) bekezdés a) pontja alapján értékelési szempontként is megjelenhetnek. Ennek megfelelően az ajánlatkérőknek az előkészítés során kiemelt figyelmet kell szánniuk arra, hogy a műszaki leírás tartalmát és az értékelési szempontokat egymással teljes összhangban határozzák meg.

Összegezve azt mondhatjuk el, hogy az ajánlatkérők zöld közbeszerzési eszköztára az új irányelvek és a Kbt. révén kibővült, illetve rugalmasabbá vált, amely új lendületet adhat a fenntartható fejlődés melletti küzdelemben.

2.5 Magyar „jó gyakorlat”

A fentiek gyakorlati bemutatásaként egy magyar példát mutatok be az alábbiakban. Miután Magyarország csatlakozott az Európai Unióhoz, Budapest Főváros Önkormányzata elfogadta a saját zöld közbeszerzési szabályzatát. Budapest önkormányzatának fontos ugyanis, hogy olyan módon járjon el, amely környezetvédelmi szempontból felelős, és motiválja az ajánlatkérőket a környezetvédelmi ügyekben való részvételre, valamint egyúttal példát is mutasson a környezetvédelmi célok megfogalmazásával és megvalósításával. Ennek megfelelően 2009-ben közbeszerzési eljárást indítottak olyan világítás beszerzése iránt, amely a Szabadság-hídhoz esztétikailag illik, illetve az autók, villamosok és gyalogosok biztonságos közlekedését lehetővé teszi, valamint ellenáll a páratartalomnak és a rezgéseknek is. A műszaki leírásban az úttesten és járdákon a szükséges

világítási szinteket az EN 13201 szabványnak vagy azzal egyenértékűnek megfelelően adták meg.

Az eljárás eredményeként több, mint 800 világítóttest került kihelyezésre, amelyből 584 LED-es izzó. A díszvilágítás várható élettartama tizenöt év, míg az utcai világításé várhatóan harminc év. Ez a hosszabb élettartam alacsonyabb helyettesítési arányt jelent, ami jelentős közvetlen és közvetett gazdasági előnyökkel jár, továbbá csökkenti a hulladéktermelést is. A híd lámpáinak cseréje ugyanis általában bonyolult és költséges, hiszen az szükségesen a forgalom megzavarásával jár. Összességében a megvalósult beszerzés jelentős megtakarításokat eredményezett.⁸³

3. Konklúzió

Az ajánlatkérők normatív módon (még) nem kötelesek a környezetvédelmi szempontok használatára, ezért a természeti tőke csak mint helyettesíthető tőke jelenik meg a gazdasági és szociális, társadalmi érdekek mellett a közbeszerzési eljárásokban. Ebből kifolyólag a zöld közbeszerzések jelenlegi szabályozása kapcsán csak gyenge fenntarthatóságról beszélhetünk. Ha a jogalkotó majd normatív módon kötelezővé teszi a zöld közbeszerzési eljárások lefolytatását, akkor valósul meg az erős fenntarthatóság elve. Erre utaló jelek is találhatók már a jogrendszerben, lásd például a Tiszta Járművek Irányelv vagy a Tiszta Járművek Kormányrendelet rendelkezéseit.

Összefoglalva, az elmúlt évek jogfejlődése azt mutatja, hogy a zöld gondolkodás egyre elterjedtebb, ezt igazolja a zöld közbeszerzések térhódítása is. Nem szabad ugyanakkor még hátradólnunk és learatnunk a babérokat, szükségesnek tartom a folyamatos tenni akarást a fenntartható fejlődés érdekében, hiszen mindannyian felelősséggel tartozunk a bolygónkért.

Dr. Deák Richárd

⁸² a 2014/24/EU irányelv (97) preambulumbekkezdése.

⁸³ <http://bit.ly/2LMnibB> (Utolsó letöltés: 2019.09.29.).

A megújuló energiafelhasználás és a közbeszerzési eljárások

Jelen tanulmányban a fenntarthatóság, a környezetvédelem fontosságának elméleti, valamint főként gyakorlati megnyilvánulásait fogom bemutatni a közbeszerzési jog szabályozásával összhangban, amelyben kiemelt szerepet kap a Föld éltető erejét adó napenergia felhasználása. A fenntartható fejlődés lényeges eleme - a fenti megfogalmazásból is olvasható -, hogy az emberek részvétele különösen fontos a különböző módszerek alkalmazásában, amelyeket úgy kell kialakítani, hogy a legnagyobb mértékben kielégítsék a felhasználó generáció igényeit, ugyanakkor fokozott figyelemmel kell lenni a jövő generációk megfelelő életminőségének és az életükhöz szükséges feltételek megteremtésére.

1. Bevezetés

A természeti környezet védelmének fontossága egyre szélesebb teret kap társadalmunk mindennapjaiban, amely hosszú és jelentős fejlődésen ment keresztül a felvilágosult kor ipari és technikai innovációval beálló változásaival összhangban. Az ipari fejlődés XIX. században kezdődő, robbanásszerű fejlődésétől jelen korunkig a természetben megtalálható erőforrások, energiaforrások jelentős részének felfedezése megtörtént, amely folyamatoknak a környezetre gyakorolt negatív, terhelő hatásai nagymértékben és érezhetően megnövekedtek. A hétköznapi élet és az ipari termelés fedezésére fordítandó energiaellátás globális szinten nagymértékű környezetterhelést eredményez, így a modern kori társadalom egyik legfontosabb célkitűzésévé vált a környezetre gyakorolt pusztító hatások mérséklése és a megújuló energiafelhasználás széles körű alkalmazása a tudomány alkotta módszerek változatos alkalmazásával.

A fenntartható fejlődés, mint fogalom a Brundtland jelentés nyomán, az 1980-as évek végén terjedt el széles körben, a szakirodalomban. Az első értelmezések szerint az ilyen típusú társadalmi és gazdasági fejlődésnél összhangot kell teremteni a társadalom anyagi igényei, a népesség növekedése és a természeti erőforrások hasznosítása között, minimalizálva a környezet szennyezését.

A „Közös Jövőnk” címet viselő jelentés a fenntartható fejlődést a következőképpen definiálja: „A fenntartható fejlődés olyan fejlődés, amely kielégíti a jelen generáció szükségleteit anélkül, hogy veszélyeztetné a jövő

generációk esélyét arra, hogy ők is kielégíthessék szükségleteiket.” (Brundtland Bizottság, 1987)¹

2. A környezetvédelem

2.1 A környezetvédelem alapfogalmai

A környezet fogalmát a Környezet- és Természetvédelmi Lexikon négy különböző aspektusban is definiálja. Az első megfogalmazás szerint „az élő szervezeteket körülvevő fizikai, kémiai és biológiai körülmények összessége”, másodszor „a valakit körülvevő személyek összessége”, harmadszor „a biológiai, ökológiai környezet (az élőlény vagy társulás életfeltételeit meg szabó külső tényezők, amik az élőlényre, társulásra hatnak), továbbá „az a tér, terület, amelyben az ember és kisebb közösségei élete zajlik.”

A fenti négy értelmezés mindegyike gyakorlati jelentőséggel bír a környezetvédelem, mint fogalom meghatározásában, amelyet már a hazai szabályozásunk is használ, a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 4. § 32. pontjában. „Környezetvédelem: olyan tevékenységek és intézkedések összessége, amelyeknek célja a környezet veszélyeztetésének, károsításának, szennyezésének megelőzése, a kialakult károk mérséklése vagy megszüntetése, a károsító tevékenységet megelőző állapot helyreállítása.”

¹ Természeti erőforrás és környezetgazdálkodás 5., Környezetgazdálkodás Alapjai - Dr. Tenk Antal (2010) (Nyugat-magyarországi Egyetem) https://www.tankonyvtar.hu/en/tartalom/tamop425/0027_TEK5/ch01s04.html.

2.2 A szabályozás hazai és nemzetközi háttere

2.2.1 Alapelvek

A környezetvédelem jogi szabályozását is, mint általában minden ágazat-specifikus jogi szabályozást különböző elvek hatják át, amelyeknek nagy része nemzetközi szintű egyezményekben, szerződéseken ölt testet, valamint kap kiemelkedő szerepet a jogszabályok hazai szintű átültetésénél. A nemzetközi környezetvédelmi jogot többen önálló tudományágként kezelik és kutatják. A környezet védelmével összefüggésben közel 300 multilaterális, és 1200 db bilaterális egyezmény van hatályban, amelyek egy részében (kb. 40) Magyarország is részesként szerepel.²

Az alapelvek alapvetően három csoportba sorolhatók, ugyanakkor jellemző, hogy bizonyos elvek több csoportban is megjelennek:³

Környezetpolitikai elvek: az egész környezetvédelem legáltalánosabb kereteit szabják meg. (Példa: Az Európai Közösség Tanácsa 1973. novemberében fogadta el egész környezetpolitikáját meghatározó Első Környezeti Akcióprogramját, amelyet napjainkig további hat program követett. A programok számos alapelvet fogalmaztak meg; jelenleg a Hetedik Akcióprogram végrehajtása folyik 2020-ig, amelyben aktuálisan 9 olyan fő célkitűzés került megfogalmazásra, melyek között jelentős szerepet kap a fenntarthatóság.)⁴

Jogi alapelvek: egy egész környezetjogi rendszer felépítéséhez szükséges irányultság meghatározása. Jogalkotási felhatalmazással bíró nemzetközi integrációs szervezetek (mint az Európai Közösség maga) vagy nemzeti jogrendszerek kialakítása és alkalmazása során nélkülözhetetlen. [Példák: Lisszaboni Szerződés, környezeti követelmények más politikai területekbe való integrációja (EUMSZ 11. cikk); a környezetvédelem magas szintje (EUMSZ 114. (3) cikk; illetve 191. (2) cikk); a megelőzés (EUMSZ 191. (2) cikk); az elővigyázatosság (EUMSZ 191. (2) cikk); a forrásnál való fellépés (EUMSZ 191. (2) cikk); a szennyező fizet (EUMSZ 191. (2) cikk); a fenntartható fejlődés (EUSZ 3. (3) cikk)].

Szakterületi elvek: amelyek megtalálhatók akár egy nemzetközi egyezményben, integrációs szervezet joganyagában, akár a környezetet veszélyeztető egyes tényezők nemzeti szabályozása esetében. (Példa: 2012. évi CLXXXV. törvény a hulladékról; 3. § Alapelvek: az újra használat és az újra használatra előkészítés elve, a kiterjesztett gyártói felelősség elve, az önellátás elve, a közelség elve, a szennyező fizet elve, a biológiailag lebomló hulladék hasznosításának elve, a költséghatékony hulladékgazdálkodási közszolgáltatás biztosításának elve stb.)

2.2.2 Szabályozás módszertana

A szabályozás módszere nem egyetlen módszert jelent, hanem különböző szempontok szerint eltérő módszereket, amelyek az adott szabályozás kialakításában együtt jelennek meg.

- **Külső és belső integráció.** A megkülönböztetés ismérve az integrációs megoldások vagy a szektorális megközelítés aránya. (A környezeti elemek, környezethasználatok, környezeti terhelések szektorális vagy integrált megközelítése; illetve a környezeti érdekek és a más gazdasági-társadalmi érdekek együttes, integrált vagy elkülönített, szektorális kezelése.) Pl.: 96/61. sz. irányelv az integrált szennyezés-megelőzés és -ellenőrzés kérdéseiről (IP PC-irányelv), környezeti hatásvizsgálat, hazánkban először a 193/2001. (X. 19.) Korm. rendeletben, jelenleg hatályos: 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet.
- **Jogi és állami befolyás érvényesülése.** A jogi és állami jelenlét erőssége (a közigazgatás közvetlen beavatkozásának túlsúlya, az állam erőteljes meghatározó szerepével; a gazdasági-piaci eszközök bevonása; az önszabályozási módszer, a szabályozott közösség felelősségének erősítése érdekében).

² Kovács Péter: Nemzetközi közjog (Osiris Kiadó, 2011.).

³ Bándi Gyula: Környezetjog (Szent István Társulat, 2011.).

⁴ A hetedik környezetvédelmi cselekvési program – általános uniós környezetvédelmi cselekvési program 2020-ig <http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/7eap/hu.pdf>.

- **A környezethasználat, környezetterhelés jogilag megengedhető, elfogadható szintjének, mértékének meghatározása.** (A terhelés mérhetősége, számszerűsítése a mértékrendelkezések segítségével; a terhelés kereteinek minél rugalmasabb megközelítése, technikai-technológiai módszerek segítségével.⁵⁾

2.2.3 Egyes szabályozási területek

A környezetvédelem több olyan jogágban is megjelenik, amelyeknek szabályozási körében egészen más védendő társadalmi érdekek állnak, ugyanakkor a globális méretű fejlődéssel olyan új, jogalkotók általi beavatkozást igénylő problémák jelentek meg, amelyek a témakör tárgyalása során mindenképpen említést érdemelnek.

Polgári jog: Az alapvetően mellérendeltségen és egyenjogúságon alapuló polgári jogi viszonyokban számos, eltérő formában találkozhatunk a környezetvédelemmel való összefonódás jelenségével. A szerződéses kötelmi viszonyok terén a leggyakoribb, ugyanakkor pl. a személyi jog, dologi jog dogmatikai fogalmköréhez tartozó jogintézmények kapcsán is felmerülhetnek környezeti kérdések az iparjogvédelem, a szomszédjog, a birtokvédelem és a szerződésen kívül okozott károkért való felelősség körében. (Aktuális példával élve, érdemes megemlíteni a 2018. október 1-jén nyolcadik évfordulóját megélt, hatalmas károkat okozó „Vörösiszap-katasztrófát”, amely vonatkozásában nem csupán az érintett települések lakóinak okozott anyagi természetű károk voltak óriási jelentőségűek, hanem a kiömlött szennyező anyagoknak a környezetben, talajban okozott pusztításai is hatalmas méreteket öltöttek. Polgári Törvénykönyvünk (2013. évi V. törvény) nevesíti is a környezeti károkozást a 6:535. § (2) bekezdésében „A veszélyes üzemi felelősség” meghatározásának körében. A Legfelsőbb Bíróság a BH2002. 306. szám alatt közzétett döntésében azt fejtette ki, hogy a fokozott veszéllyel járó tevékenység fogalmához tartozó kör folyamatos bővülése miatt a veszélyes tevékenység folytatását az adott ügyben, egyedileg kell megítélnie.)

Büntetőjog: Az említett polgári jogi védelemnél szigorúbb szabályozást és nevesített bűncselekményeket fogalmaz meg a Büntető Törvénykönyvünk (2012.

évi C. törvény) Különös része. A környezeti értékek megőrzése és védelme alapfeltétel, ezért a büntetőjog eszközeivel is védelmezi a jogalkotó az emberi tevékenység és a természet közötti harmónia megsértését. A XXIII. fejezet, „A KÖRNYEZET ÉS A TERMÉSZET ELLENI BŰNCSELEKMÉNYEK” kategóriában büntetni rendeli az alábbi, példálózó jelleggel felsorolt bűncselekményeket: Környezetkárosítás (241. §), Természetkárosítás (242. §), A hulladékgazdálkodás rendjének megsértése (248. §). A felsorolt bűncselekmények elkövetése esetén a kiszabható büntetési tételek általában egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztés büntetésig terjednek, de súlyosabban minősülő esetben a kettőtől nyolc évig terjedő szabadságvesztés büntetés kiszabását is elérhetik. A Btk. 253. §-a a kitiltást nevesíti, mint bármelyik, felsorolt három bűncselekmény elkövetése esetén kiszabható mellékbüntetést.

2.2.4 Nemzetközi és hazai szabályozás rövid áttekintése

A mai értelemben vett környezetvédelem jogi szabályozása a II. világháború után alakult ki, a szabályozás fejlődésének legnagyobb mérföldkövének az ENSZ 1945-ös megalakulása tekinthető. A stockholmi konferenciát 1972. június 5–19. között rendezték meg, és fő eredménye az volt, hogy elfogadta 'Az emberi környezetről' szóló nyilatkozatot, 26 alapelvet, 109 javaslatot egy akcióterv keretében, valamint az ENSZ szervezeti és pénzügyi lépéseit involváló terjedelmes határozatot.

Elsőként jelent meg a megújuló energiaforrások, valamint a modernizált hulladékkezelés kérdése is. Újabb változásokat hozott az ENSZ Környezet és Fejlődés Konferenciája, amelynek megtartására Rio de Janeiroban került sor, 1992-ben. A konferencia eredményeként előirányzott huszonhét alapelvből kiemelkedő, hogy a fenntartható fejlődés is nevesítetten került az alapelvek közé.

„A fenntartható fejlődés érdekeinek középpontjában az emberek állnak. Ők jogosultak – a természettel összhangban – egészséges és termékeny életre.”

Az említett nyilatkozatokon kívül számos forrásból áll a nemzetközi szintű környezetvédelmi szabályozás, amelyek közül például megemlíthetjük:

⁵ Bándi Gyula: Környezetjog (Szent István Társulat, 2011.).

az éghajlatváltozásról szóló keretegyezményt és a Biológiai Sokféleség Egyezményt, az Agenda 21-t, Ipari Balesetek Országhatáron Túli Hatásairól szóló Helsinkii egyezményt. A deklarációk mellett kiemelkedő és jelentős szerep jut az ENSZ egyes szakosított intézményeinek is.

Az Európai Unió rendeletek és irányelvek kiadásával, valamint tagjai számára azok kötelező alkalmazásával segíti elő a környezetvédelmi alapelvek és szabályozások érvényesülését. Pl: Az Európai Parlament és Tanács 1293/2013/EU rendelete (2013. december 11.) a környezetvédelmi és éghajlat-politikai program (LIFE) létrehozásáról és a 614/2007/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről, az Európai Parlament és Tanács 2013/30/EU irányelve (2013. június 12.) a tengeri olaj- és gázipari tevékenységek biztonságáról és a 2004/35/EK irányelv módosításáról.⁶

Hazai szabályozásunk az európai uniós és nemzetközi szabályokkal összhangban az elfogadott rendeleteket, irányelveket a nemzeti jogszabályokban átültetve alkalmazza.

3. A környezetvédelem, mint meghatározó szempontrendszer a közbeszerzési jogban

A fenntarthatóság a közbeszerzési jog és annak alkalmazása körében is kiemelt szerepet kap hazai szabályozásunkban. A zöld Közbeszerzés – Green Public Procurement – fogalmát az Európai Bizottság az e témában kiadott közleményében⁷ az alábbi módon fogalmazza meg: « A GPP lényegében olyan eljárás, amelynek alkalmazásakor a hatóságok azoknak az áruknak, szolgáltatásoknak és munkálatoknak a beszerzését részesítik előnyben, amelyek más, azonos rendeltetésű árukhoz, szolgáltatásokhoz és munkálatokhoz képest kisebb mértékben terhelik a környezetet”.

A környezetet kisebb mértékben terhelő áruk, szolgáltatások és munkálatok előnyben részesítése mellett zöld közbeszerzés esetén, az ár és a minőség, mint sokaságosan előforduló értékelési szempontok mellett olyan kritériumok alkalmazását is érthetjük, amelyek

alkalmazása során a környezetvédelem egyes megnyilvánulási formái különbözőképpen tudnak érvényesülni.

Az Európai Bizottság a GPP szempontrendszer kialakítására vonatkozóan kiadott útmutatásában több olyan releváns tényezőt határozott meg, amelyekkel összefüggésben – azok környezetre gyakorolt hatásai miatt – a zöld közbeszerzés megfelelő eszközként szolgálhat, egyben meghatározza azt is, hogy milyen irányokban célszerű a változtatásokat eszközözni,⁸ ilyen környezeti jelenségek pl.: az éghajlatváltozás, a levegő- és vízszennyezés, az erdőirtás.

A zöld közbeszerzés alkalmazásának számos, elsősorban gazdasági, társadalmi és szociális előnye van, amelyek mind az ajánlatkérők, mind az ajánlattevők szempontjából lényegesen pozitív hatásokat váltanak ki. Fent ismertetett célkitűzések megvalósítása érdekében számos hazai és nemzetközi rendelkezés született.

3.1 Jogszabályi háttér – hazai és nemzetközi szabályozás lényeges rendelkezései

A zöld közbeszerzésre vonatkozó szabályozás tekintetében a hazai legjelentősebb közbeszerzési jogforrásunk, a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) meghatározó szerepén kívül számos, elsődlegesen uniós forrásokból származó – a jelen témánk szempontjából releváns rendelkezéseket tartalmazó – irányelvek és útmutatók jelentek meg a 2000-es évek elejétől Magyarország Európai Unióhoz történő csatlakozását követően, amelyek immár nem pusztán a hazai és a határokon átnyúló közbeszerzések hatékony és eredményes lefolytatását szolgálják, hanem érvényre juttatják a bemutatott alapelvek előírásait, az abban foglalt előirányzatokat is. A közbeszerzések jogi kereteit az EUMSZ rendelkezései, valamint az uniós közbeszerzési irányelvek határozzák meg, az Európai Bíróság gyakorlatának jogfejlesztő, értelmezést segítő döntései is segítségünkre lehetnek a kérdések megítélésében. Nemzetközi szempontból az Unióra a Kereskedelmi Világszervezet (WTO) közbeszerzésről szóló megállapodásának (GPA) feltételei és a kétoldalú

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/>

⁷ A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK, A GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK - Környezetvédelmi szemléletű közbeszerzés <http://bit.ly/38kSKY7>.

⁸ <http://bit.ly/340AH5O>.

kereskedelmi megállapodások vonatkoznak. A gyakorlatban kiterjesztően kell értelmezni a felsorolt szabályokat, tekintettel a harmadik országokban letelepedett gazdasági szereplőkre, akik bizonyos feltételrendszereknek megfelelően szintén részt vehetnek az eljárásokban.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés	Az uniós közbeszerzési jogszabályok alapja, továbbá meghatározza a követendő alapelveket.
A közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014/24/EU irányelv	A közszférára vonatkozó közbeszerzési irányelv.
A vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014/25/EU irányelv	A közüzemi ágazatokra vonatkozó közbeszerzési irányelv.
A koncessziós szerződések odaítéléséről szóló 2014/23/EU irányelv	A koncessziós irányelv (a közszférára és a közüzemi ágazatokra is vonatkozik).
Európa 2020: Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája, COM(2010) 2020	Uniói stratégia, mely 2020-ig teljesítendő célkitűzéseket határoz meg. A zöld közbeszerzést a fenntartható növekedés eléréséhez szükséges egyik intézkedésként említi az Innovatív Unió, az erőforrás-hatékony Európa és az Energia 2020 kezdeményezésekben.
Környezetvédelmi szemléletű közbeszerzés, COM (2008) 400	Iránymutatást biztosít arra vonatkozóan, hogy a közszféra fogyasztása okozta környezeti hatásokat hogyan lehet csökkenteni, és a zöld közbeszerzést hogyan lehet arra felhasználni, hogy a környezetbarát technológiák, termékek és szolgáltatások terén ösztönözze az innovációt.
A COM (2008) 400 dokumentumot kísérő munkadokumentum, SEC (2008) 2126	Hasznos iránymutatással szolgál a hatóságok számára a környezetvédelmi követelmények meghatározásához és ellenőrzéséhez, eszközöket biztosít a zöld közbeszerzés ösztönzésére, és számos termékcsoportra vonatkozóan nyújt példákat. Jogi és gyakorlati iránymutatást is biztosít.
Az anyagkörülforgás megvalósítása – a körforgásos gazdaságra vonatkozó uniós cselekvési terv, COM/2015/0614 final	A zöld közbeszerzést a körforgásos gazdaság egyik kulcsfontosságú elemének tekinti, továbbá hangsúlyozza az olyan kérdések kezelését a zöld közbeszerzési követelményekben, mint a tartósság és a javíthatóság, illetve felkéri a Bizottságot a zöld közbeszerzés végrehajtásának előmozdítására.
Kereskedelmi hasznosítást megelőző beszerzés: az innováció serkentése a fenntartható, minőségi európai közszolgáltatások érdekében, COM (2007) 799	Meghatározza a kutatási és fejlesztési szolgáltatások beszerzésének egyik sajátos módszertanát, amely az irányelvekből hiányzik.
AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 1221/2009/EK RENDELETE (2009. november 25.) a szervezeteknek a közösségi környezetvédelmi vezetési és hitelesítési rendszerben (EMAS) való önkéntes részvételéről és a 761/2001/EK rendelet, a 2001/681/EK és a 2006/193/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről	Elismeri, hogy szükség van az ipar számára kidolgozott és önkéntes alapon alkalmazandó eszközök működésének javítására, valamint szükség van az önkéntes rendszerben részt vevő szervezetek számának növelésére annak érdekében, hogy a környezeti állapot javításában jobb általános hatás legyen elérhető.
AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2010/31/EU IRÁNYELVE (2010. május 19.) az épületek energiahatékonyságáról	Épületekkel kapcsolatos az Unió teljes energiafogyasztásának 40 %-a. Az ágazat terjeszkedik, ami szükségszerűen energiafogyasztásának növekedésével jár. Az energiafogyasztás csökkentése és a megújuló forrásból származó energia felhasználása az épületekben az Unió energiatartósságának és az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásának csökkentéséhez szükséges, fontos intézkedései hozzájárulnak a megújuló forrásból származó energia felhasználásának növelése mellett, az energiafogyasztásnak az Unióban történő csökkentését célzó intézkedések lehetővé tételéhez.

3.2 A Kbt. és a Közbeszerzési Hatóság iránymutatásai

A közösségi szintű elvárások hatásai számos hazai jogszabályban megfogalmazásra kerültek, amelyek egyértelműen a megvalósulás irányába hajtják a beszerzési eljárásokban is a főbb célkitűzéseket. Hazánk Nemzeti Környezetvédelmi Programja¹ nevesíti, hogy a közbeszerzések környezetbaráttá, környezetkímélővé tételét jogszabályban, illetve kézikönyvek, iránymutatások kiadásával is elő kell segíteni. A jogforrási hierarchia hazai csúcsán elhelyezkedő Alaptörvény XXI. cikkében alkotmányos szintre emeli, elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez, amelynek biztosítása állami feladat.

Következő és egyben legjelentősebb szintként említhető a Kbt., amely ugyan egy átfogó, leginkább eljárást szabályozó jogszabály, mégis komplexitást mutat a tekintetben, hogy különböző fogalom-meghatározásokkal, kötelező szempontrendszer-kialakítással és azok alkalmazandóvá tételével a környezetvédelem érvényesülését eredményezi az eljárások lefolytatása során. A törvény preambulumban is rögzíti és nevesíti, hogy megalkotásának célja a „közpénzek hatékony felhasználásának átláthatósága és nyilvános ellenőrizhetőségének biztosítása, továbbá a közbeszerzések során a tisztességes verseny feltételeinek megteremtése érdekében, a helyi kis- és közepes vállalkozások közbeszerzési eljárásokba való bekapcsolódásának, valamint a környezetvédelem és az állam szociális célkitűzéseinek elősegítése”.

A Kbt. 3. §-ában, az értelmező rendelkezései között is számos, a témával összefüggésben kulcsfontosságú definíció kerül rögzítésre, mint például: címke, cím-kézési követelmények, életciklus.

A Kbt. a 28. § (1) bekezdésében megfogalmazza, hogy az ajánlatkérőnek már a közbeszerzési eljárás előkészítése során törekednie kell a magas minőségű teljesítés feltételeinek biztosítására, a környezet - beszerzés tárgyra tekintettel biztosítható - védelmére és a fenntarthatósági szempontok figyelembevételére, valamint a beszerzés tárgyát érintő szerződésmódosítások megelőzésére.

A Kbt.-ben a környezet fontossága a címkék és tanúsítások megkövetelése (59. §), a kizáró okok (63. § (1) a)

pont), az aránytalanul alacsony ár és egyéb aránytalan vállalatokra adott indokolás (72. § (2) e) pont), az érvénytelenség (73. § (4)), továbbá a nyertes ajánlattevők kiválasztására vonatkozó szempontok meghatározása körében is fontos szerepet kap.

Hasonlóan nagy jelentőséggel bírnak a hazánkban lefolytatandó eljárások minden fázisában a Közbeszerzési Hatóság iránymutatásai, amelyek között számos kiadás a környezetvédelmi célokkal összefüggésben született. Pl.: A Közbeszerzési Hatóság útmutatója az életciklus-költség-számítási módszertanokról (K.É. 2017. évi 35. szám, 2017. március 10.); A Közbeszerzések Tanácsának útmutatója az alkalmassági feltételek előírásával kapcsolatos szabályokról (KÉ, 2016. évi 147. szám, 2016. december 21.); A Közbeszerzési Hatóság útmutatója a nyertes ajánlattevő kiválasztására szolgáló értékelési szempontrendszer alkalmazásáról (KÉ 2016. évi 147. szám, 2016. december 21.).

3.3 A zöld közbeszerzési eljárás lépései

A „zöld közbeszerzés” kifejezés használata semmilyen különösebb változást nem igényel az ajánlatkérők oldalán, csupán másra kell nagyobb hangsúlyt fektetni az eljárás előkészítése és lefolytatása során, mint azoknál az eljárásoknál, amelyeknél e szemléletet nem szeretné az ajánlatkérő érvényesíteni. Nemcsak a kiválasztási és odaítélési szempontokat foglalja magában az „extra” megnevezés (jelző), hanem olyan előírásokat és szerződés szerinti teljesítési feltételeket is, amelyek segíthetnek a szemlélet kiteljesedésében a szerződés megkötéséig, illetve a megkötött szerződés életének nyomon követése során. Első fontos lépésként a zöld közbeszerzési követelmények forrásainak meghatározását említeném, 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.

¹ 4. NEMZETI KÖRNYEZETVÉDELMI PROGRAM 2014-2019 <http://bit.ly/2PfkHrr> .

A 2014. évi irányelvek 2018-ig írták elő az elektronikus közbeszerzésre való teljes átállást, amelyet Magyarország is megvalósított az EKR rendszer bevezetésével. Számos előnye mellett a rendszer azt is 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.

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.

4. A közbeszerzési eljárás lefolytatásának sajátosságai a zöld közbeszerzések esetén

4.1 Építési beruházás – az eljárás sajátosságai

Az építési beruházások bizonyos típusainál az ajánlati dokumentációnak kötelező tartalmi eleme a „zöld” közbeszerzési elvek alkalmazása során a környezetvédelmi szempontok pontos ismertetése, egyes környezetvédelmi projektek kapcsán kötelező a környezeti hatástanulmány készítése. A környezeti hatástanulmánynak olyan, a kivitelezés során hasznos információkat kell az ajánlattevők rendelkezésére bocsátania, amelyek alapján a szerződéses kötelezettségeknek eleget tudnak tenni és előzetesen fel tudják mérni, hogy a projekt részükről (szakmai/műszaki szakértelmükkel, rendelkezésre álló vagy beszerezhető alapanyagokból, stb.) kivitelezhető-e.

Az építési beruházások vonatkozásában a részletes szabályozást az építésügyi és az építésüggyel összefüggő szakmagyakorlási tevékenységekről szóló 266/2013. (VII.1.) Korm. rendelet tartalmazza.

Kötelezően alkalmazandó rendelkezéseket tartalmaz:

- az engedélyhez kötött szakmagyakorlási tevékenységek meghatározása;
- a szakmagyakorlási tevékenység megkezdésének és folytatásának feltételei;
- a szakmagyakorlási tevékenység engedélyezésének feltételei és a bejelentés tartalma;
- településtervezés;

- építészeti-műszaki tervezés;
- tervezési program, tervezési szerződés; tervezési díj;
- építési műszaki ellenőrzés és felelős műszaki vezetés;
- energetikai tanúsítás;
- szakmai képzések és névjegyzékvezetések;
- szakmagyakorlási jogosultságokhoz szükséges szakmai képesítések és szakmai gyakorlati idők minimumkövetelményeinek vonatkozásában.

Építési beruházások esetében az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X.30.) Korm. rendelet szabályai irányadók:

- a tervezési és mérnöki szolgáltatások megrendelésére vonatkozó speciális szabályok,
- az építési beruházásra vonatkozó szabályok,
- az építési koncesszió,
- továbbá a műemlékekkel kapcsolatos építési beruházás részletes meghatározása vonatkozásában.

A becsült érték meghatározására a fent említett 322/2015. (X.30.) Korm. rendelet vonatkozásain túl a Közbeszerzési Hatóság KÉ 2017. évi 95. számában megjelent útmutatója tartalmaz egyedi rendelkezéseket (pl.: gazdasági funkcionális egység értelmezése tekintetében hogyan kell eljárni, mi tekinthető műszaki-gazdasági funkcionális egységnek a részekre bontás tilalmára vonatkozó kötelezettség figyelembe vételével).

Az ajánlati dokumentációnak kötelező tartalmi eleme építési beruházások esetén a műszaki leírás, amely részletesen tartalmazza az előzetesen elkészített kivitelezési tervdokumentáció alapján elkészített műszaki terveket, rajzokat, az elvégzendő munkálatokat beazonosítható részekre bontásával, azonosítható módon ábrázolva, amely alapján az ajánlattevők eldönthetik, részt kívánnak-e venni az eljárásban. A műszaki leírás vonatkozásában a 321/2015. (X.30.) Korm. rendelet 46. § - 48. § - ai tartalmaznak rendelkezéseket.

A Kbt. 76. § (5) bekezdése alapján az ajánlatkérő nem alkalmazhatja a legalacsonyabb ár szempontját egyedüli értékelési szempontként tervezési, mérnöki és

építészeti szolgáltatások, valamint építési beruházások esetében.

4.2 Árubeszerzés és szolgáltatás megrendelés - az eljárás sajátosságai

Az árubeszerzés fogalmát a Kbt. 8. § (2) bekezdésében úgy határozza meg, mint „forgalomképes és birtokba vehető ingó dolog tulajdonjogának vagy használatára, hasznosítására vonatkozó jognak - vételi joggal vagy anélkül történő - megszerzése az ajánlatkérő részéről.”

Az áruk pontos mennyiségének, minőségének meghatározása fontos lépés az árubeszerzések előkészítésében; a beszerezni kívánt áruk tekintetében a „zöld” eljárásnál gyakran megköveteli az ajánlatkérő bizonyos címkézés (ökocímke) használatát.

Árubeszerzés tipikusan adásvételi szerződés keretében valósul meg az ajánlatkérő, mint vevő és a nyertes ajánlattevő, mint eladó között.

4.3 Értékelési szempontrendszer kialakításának elvei, lehetséges módszerei

Az ajánlatok értékelése tekintetében az ajánlati dokumentációban és a felhívásban minden gazdasági szereplő és érdeklődő részére megismerhetővé kell tenni, hogy milyen értékelési szempontok mentén történik a beérkező ajánlatok értékelése.

Az ajánlatok elbírálása során az ajánlatkérőnek meg kell vizsgálnia, hogy az ajánlatok megfelelnek-e az ajánlati (ajánlattételi) felhívásban, a dokumentációban, valamint a jogszabályokban meghatározott feltételeknek.

A Kbt. 76. § (1) bekezdése alapján 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 (értékelési szempontok).

- Értékelési szempontként alkalmazhatóak:
- a legalacsonyabb ár,

- a legalacsonyabb költség, amelyet az ajánlatkérő által meghatározott költséghatékonysági módszer alkalmazásával kell kiszámítani, vagy
- a legjobb ár-érték arányt megjelenítő olyan - különösen minőségi, környezetvédelmi, szociális - szempontok, amelyek között az ár vagy költség is szerepel.

A legjobb ár-érték arányt megjelenítő értékelési szempontok vonatkozhatnak különösen az alábbiakra:

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.

(Az értékelési szempontoknak a szerződés tárgyához kell kapcsolódniuk; nem biztosíthatnak önkényes döntési lehetőséget az ajánlatkérőnek, hanem mennyiségi vagy szakmai szempontok alapján értékelhető tényezőkn kell alapulniuk; biztosítaniuk kell a közbeszerzési törvényben foglalt alapelvek betartását; az értékelési szempontok körében nem értékelhető az ajánlattevő szerződés teljesítéséhez szükséges alkalmassága; továbbá nem eredményezhetik ugyanazon ajánlati tartalmi elem többszöri értékelését.)

Ha az ajánlatkérő egyedül a legalacsonyabb költség értékelési szempontját alkalmazza és annak körében az áru, szolgáltatás vagy építési beruházás költségét életciklusköltség-számítási módszer alkalmazásával határozza meg, az ajánlatkérő 78. §-ban foglaltakat adja meg a közbeszerzési dokumentumokban.

Az **életciklusköltség-számítás** alapvetően egy gazdasági modell alkalmazását jelenti. Közbeszerzésben akkor értelmezhető, amennyiben a beszerzés tárgya vagy annak egy része fizikai értelemben megjelenő tárgy, rendszer, létesítmény, tehát tipikusan és leggyakrabban előforduló esetben az építési beruházásoknál bír relevanciával.

A Közbeszerzési Hatóság e témában kiadott iránymutatása² felsorolja, hogy mely esetben javasolt

² A Közbeszerzési Hatóság útmutatója az életciklusköltség-számítási módszertanokról

használni ezt a módszert, továbbá amennyiben alkalmazását választja az ajánlatkérő, milyen módszerek állnak rendelkezésére az életciklus-szemlélet érvényesítésére.

Az életciklusköltség modell a következő fejezetben egy konkrét, környezetvédelmi szempontból jelentős példán keresztül részletesen kerül bemutatásra.

5. Elemzés – megújuló energia felhasználás napelemes rendszerek kialakításával

5.1 Napenergia felhasználásának fontossága, gyakorlati jelentősége

Az ember a napenergiát évezredek óta hasznosítja, ennek ellenére a napenergia hasznosítással működő melegítő és elektromos áramot előállító rendszerek új technológiának tekinthetők, amelyet Európában a 60-as évek vége óta üzemeltetnek. A napenergia technológiai hasznosítását két nagy csoportba szoktuk osztani. Az egyik esetben nem használunk külön berendezést a napenergia befogására, ekkor **passzív napenergia hasznosításról** beszélünk. A másik esetben a napenergia befogására és elvezetésére gépészeti berendezéseket használunk, ebben az esetben aktív napenergia hasznosításról beszélhetünk. A passzív napenergia felhasználásra nagyon jó példák az üvegházak, üveggel fedett teraszok, amelyek jelentősen hozzájárulnak a lakóház, vagy az erre a célra rendszeresített (pl. növénytermelés céljára) fűtéséhez, jelentős fűtési költségek takaríthatók meg ezzel a passzívnak mondható, külön berendezést és üzemeltetést nem igénylő módszerrel.

A passzív felhasználás adta költséghatékony módszereknél azonban a napenergia adta lehetőségeket hatékonyabban is ki lehet használni, így érdemes olyan technológiai megoldásokat alkalmazni, amelyek speciálisan a napenergia befogására és hasznosítására készültek. Ezeket az épületgépészeti berendezésekkel működő rendszereket aktív napenergia hasznosítóknak nevezzük.

A napenergia közvetlen hasznosítására szolgáló aktív rendszerek leggyakrabban előforduló, háztartásokban is népszerűvé vált eleme a napenergia-gyűjtő szerkezet

(elnyelő szerkezet), az ún. napkollektor. A napkollektor a napsugárzást elnyeli és a keletkezett hőt alkalmas munkaközegnek adja át. Használatával jelentősen csökkenthetők az energiatermelésre fordítandó 'rezsi' költségek, ugyanakkor az alkalmazott technológiától függően változó élettartamúak lehetnek: vannak olyan gyártási technológiával rendelkező termékek a piacon, amelyeknek teljesítménye az üzembe helyezést követően 5-6 évvel már csökkenni kezdhet.

A napkollektornál hosszabb élettartamot biztosító aktív felhasználási mód a napenergia fotovillamos hasznosítása, azaz a napelemes rendszerek alkalmazása. A napelemes rendszer a Nap sugárzási energiáját közvetlenül villamos energiává alakítja és az ezt hasznosító energiaátalakító szerkezeteket nevezzük napelemeknek.

A napelemek olyan félvezetőkből állnak, mint a szelén, az amorf szilícium, a szilícium kristály, a gallium arzénid, a réz indiumdiszelen, vagy a kadmium tellurid. Működésük azon alapul, hogy a fénysugárzás fotonjai a félvezető elektronjait a kötéstől kimozdítják. Így elektron-lyuk párok keletkeznek. Ezek abban az esetben, ha ellentétes típusú félvezető anyag határfelületére érkeznek, kettéválnak. Az n típusú félvezetőkben elektron többlet, a p-típusúban elektron hiány keletkezik. A félvezetők jól vezető alaplapra szerelve és a Nap felőli oldalán elektromos vezető csíkokkal ellátva a keletkező energia elvezetőiként funkcionálnak.³

Napjainkban egyre elterjedtebb a napelemes rendszerek kiterjesztett kialakítása, amely naperőművek formájában valósul meg. A naperőművek két alapvető típusa alakult ki, az egyik a nap energiáját hővé alakítja, és ezt alakítja tovább elektromos energiává, a másik típus napelemek segítségével közvetlenül elektromos energiává alakítja a napenergiát.

Valamennyi naperőmű típusnak a célja, hogy a hagyományos, környezetszennyező erőművi technológiát fokozatosan kiváltsa "tisztá" energiaforrásokkal.

A napenergiát hővé alakító erőművek jellemzően koncentrálnak a napenergiát. A napenergia koncentrállására három technológia alakult ki:

K.É. 2017. évi 35. szám, 2017. március 10.

³ Vágvölgyi Gusztáv: A Napenergia <http://www.laurusalapitvany.hu/dokumentumtar/kornyved/napenergia.pdf>.

- Parabolikus teknők, amelyek a napsugárzást egy olyan csővezetékbe gyűjtik össze, amely a teknők gyűjtőpontjában van.
- Energiatornyok, amelyeket heliosztikus tükör mezők vesznek körül, amelyek a napsugárzást a központi toronyra szerelt fogadó berendezésre koncentrálik.
- Parabolatükrök, amelyek a napot két tengelyen követik, s amelyek a napsugárzást a tükör gyűjtőpontjában levő érzékelőre, vagy motorra koncentrálik.

A napenergiát közvetlenül elektromos energiává alakító erőművek működési elve lényegében azon alapul, hogy napelem táblák nagy mennyiségét kötik sorba és ezzel érnek el nagyobb teljesítményt.

A következő fejezetben egy naperőmű kivitelezésére irányuló közbeszerzési eljárás elemzésén keresztül megismerhetővé válik a napenergia felhasználásának e hatékony módszere.

5.2 A Mátrai Erőmű Zrt. közbeszerzési eljárásának elemzése

A Mátrai Erőmű Zrt. 2017. évben „Mátrai Erőmű Zrt. Erőmű Bükkábrányi telephelyén kialakítandó új 20 MW-os fotovoltaikus erőmű létesítése” címmel uniós értékhatárt elérő értékű, részvételi felhívással induló tárgyalásos eljárást folytatott le a Kbt. Második Része szerint.

Az eljárás két szakaszból állt: egy részvételi és egy ajánlattételi szakaszból. A részvételi szakasz részvételi felhívása szerint Ajánlatkérő építési beruházás tárgyában kívánt közbeszerzési eljárást lefolytatni. A beszerzés rövid meghatározása: Vállalkozási szerződés, a „Mátrai Erőmű Zrt. Bükkábrányi telephelyén kialakítandó új 20 MW-os fotovoltaikus erőmű létesítése” - a közbeszerzési dokumentumokban részletezett és a tárgyalások során véglegesített feltételekkel.

A részvételi felhívás az uniós értékhatárt meghaladó eljárások esetében alkalmazandó hirdetménymintákra vonatkozó rendelet (A Bizottság 2015. november 11-i (EU) 2015/1986 végrehajtási rendelete a közbeszerzési hirdetmények közzétételére használandó hirdetmény-minták létrehozásáról és a 842/2011/EK végrehajtási rendelet hatályon kívül helyezéséről) II. melléklete

szerinti hirdetményminta alkalmazásával került szabályszerűen közzétételre.

A beszerzés Mátrai Erőmű ZRt. Bükkábrányi telephelyén kialakítandó új 20 MW-os fotovoltaikus erőmű létesítésére irányult, a felhívás II.2.4) pontjában röviden megfogalmazásra kerültek a kivitelezéssel kapcsolatos főbb műszaki jellemzők: a naperőmű létesítésére irányuló kivitelezési munkák mellett a felhívásban szerepelt, hogy Ajánlatkérő „az PV erőmű komplett tervezése, beszerzése, kivitelezése, üzembe helyezése mellett 2 éves mérnöki felügyeletének biztosítása elvárt, a jólteljesítési garanciák ellenőrizhetősége és érvényesítése érdekében.”

Az értékelés módszereként a Legjobb ár-érték arányt megjelenítő szempontokat választotta Ajánlatkérő, az értékelési szempontok között minőségi kritériumot és ár kritériumot határozott meg:

- minőségi kritérium: a megajánlott fotovoltaikus erőmű műszaki értéke a VI.4.3 pontban meghatározott alszempontok alapján 30-as súlyszámmal
- ár: ajánlati ár 70-es súlyszámmal.

A beszerzés nettó becsült értékét ajánlatkérő a részvételi jelentkezés szakaszában nem közölte a felhívásban.

Ajánlatkérő az ajánlattevők és a bevonni kívánt alvállalkozók tekintetében a kizáró okokat a minősített ajánlattevők nyilvántartásba vételéhez szükséges feltételek szerint határozta meg, nem alkalmazott szigorúbb feltételeket, a Kbt. 63. §-a szerinti kizáró okok nevesítve nem szerepeltek a részvételi felhívásban.

Az alkalmassági minimumkövetelmények között pénzügyi/gazdasági, továbbá szakmai követelmények is kerültek meghatározásra az alábbiak szerint:

- P1: *Részvételre jelentkezőnek a 321/2015 (X.30.) Korm. rendelet 19.§ (1)bekezdés c) pontja alapján csatolnia kell az előző három mérlegfordulónappal lezárt üzleti évben, vagy ha később jött létre, tevékenysége megkezdésétől számítottan általános forgalmi adó nélkül számított árbevételéről szóló nyilatkozatát.*

- P2: *A Kbt. 65. § (1) a) és a 321/2015. (X.30.) Korm. rendelet 19.§ (1) b) pontja szerint a felhívás közzétételét megelőző három mérlegfordulónappal lezárt üzleti év számviteli jogszabályok szerinti éves beszámolóinak benyújtásával.*

- M1: A 321/2015. Korm. 22.§ (3) bek. alapján a részvételre jelentkező az eljárást megindító felhívás feladásától visszafelé számított legfeljebb 8 éven belül megkezdett, új létesítésű, minimum 5 MW teljesítményű fotovoltaikus (PV) naperőmű és tartozékainak létesítését is magában foglaló legjelentősebb teljesítéseinek ismertetése, az alábbiak szerint:

A szerződést kötő másik fél által adott igazolás, melyben a szerződést kötő másik fél nyilatkozik a

- referenciamunka bemutatása,
- kivitelezőjének személyéről,
- szerződés összegéről
- teljesítésének idejéről (kezdő és befejezési időpont), és helyéről,
- az előírásoknak és a szerződésnek megfelelő teljesítéséről,
- a szerződést kötő másik fél képviselőjének személyéről és elérhetőségéről (telefonszám, e-mail).

- M2: A 321/2015. Korm. 21.§ (2) bek. b.) pontja, továbbá a 307/2015. Korm. 4.§ (4) bek. alapján részvételre jelentkezőnek a teljesítésbe bevonásra tervezett egyes szakembereinek megnevezése, képzettségüket igazoló okiratok benyújtása, ahol megkövetelt, a szakmai gyakorlati idő munkáltató által történő igazolása.

-M3: A 321/2015. Korm. 21.§ (2) bek. c.) pontja alapján - nyilatkozat arról, hogy rendelkezik a teljesítési terjedelemben tartozó (főegységet képező) inverterekre, transzformátorokra és elosztókra vonatkozóan olyan európai szervizbázissal, amelyre támaszkodva a hiba felmérését 24 órán belül meg tudja kezdeni, továbbá a meghibásodott inverterek pótlását 96 órán belül tudja biztosítani.

-M4: A 321/2015. Korm. 21.§ (2) bek. c.) pontja szerint csatolja a minőségirányítási rendszer bevezetését igazoló tanúsítvány másolatát, vagy mutassa be az ezzel egyenértékű minőségirányítási intézkedéseit, ha az ajánlattevőnek nem volt lehetősége az előírt tanúsítványt az ajánlattételi határidőig megszerezni, feltéve, ha az ajánlattevő bizonyítja, hogy a javasolt minőségbiztosítási intézkedések megfelelnek az előírt minőségbiztosítási szabványoknak.

A teljes műszaki leírást, a később benyújtandó ajánlatok tartalmi követelményeit, a benyújtandó nyilatkozatok mintáit és további információkat a közbeszerzési dokumentáció tartalmazott.

Ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentációban részletesen ismertette a tervezési követelmények között a

környezetvédelmi engedélyezés és a környezetvédelmi szabályozásnak megfelelés minimumkövetelményeit az alábbiak szerint:

„Tervezési követelmények

Az energiahivatali kötelező átvételi hozzájárulások, a hálózati csatlakozási terv és a környezetvédelmi engedély rendelkezésre áll. A kivitelezés indításához még szükséges az építési engedély megszerzése, amelynek dokumentációját a jelen közbeszerzési eljárás nyertese készíti el.

Alapkövetelmény a szerződéskötéskor érvényben lévő magyar jogszabályoknak mindenben maradéktalanul megfelelő, magyar nyelvű tervdokumentáció, arra jogosult tervezők aláírásával. A tervdokumentáció tartalmi, formai követelményeit előíró jogszabályokat és a hatályban lévő szabványok előírásait be kell tartani!

Felhívjuk a partner figyelmét arra, hogy a felhasználást illetően semmilyen korlátozó kitétel a műszaki tervdokumentációra vonatkozóan nem szerepelhet (a dokumentáció az ajánlatkérő tulajdonává válik)!

A magyar szabványokat, a harmonizált magyar szabványokat és az Európai Unióban alkalmazott szabványokat (EN ISO, IEC) kell a projekt esetében alkalmazni.

Engedélyezési tervek:

Az engedélyezési terveket az ajánlatkérővel együtt szakmai zsűriztetésnek kell alávetni, erről jegyzőkönyv készül, melynek megállapításainak megfelelően kerül véglegesítésre a terv. A kivitelezés csak e véglegesített kiviteli terv elkészülte után és annak alapján kezdődhet meg!

Kiviteli tervek:

A kötelezően előírtakon felüli tervrészeket (pl. a Mátrai Erőmű üzemeltető / karbantartó személyzetének üzembe helyezés előtti oktatásához szükséges dokumentációk, az előzetes kezelési és karbantartási utasítások) is igényel az ajánlatkérő.

Megvalósulási tervek:

Amennyiben a kivitelezés során az engedélyezett, illetve zsűrizett tervektől eltérésre van szükség, akkor csak tervezői jóváhagyással, illetve tervmódosítást követően lehet azokat kivitelezni.”

Az ajánlattételi szakaszban kötelező nyilatkozat megtétele az ajánlattevő részéről, hogy a szerződésben foglalt műszaki, környezetvédelmi, biztonságtechnikai követelményeknek eleget tesz.

A részvételi felhíváshoz kapcsolódó dokumentumok között fent említetteken túlmenően ajánlatkérő rendelkezésre bocsátotta a teljes dokumentációt, amelynek szerves részét képezi a vállalkozási szerződés tervezet, továbbá annak mellékletei. A mellékletek az alábbi rendszer szerint épülnek fel:

1. Részletes műszaki leírás (véglegesített ajánlat alapján)
2. Árazott költségvetés (véglegesített ajánlat alapján)
3. Tartalék alkatrészek listája (....sz melléklet) (véglegesített ajánlat alapján)
4. A Megrendelő területén érvényes munka, vagy- és tűzvédelmi előírások betartására vonatkozó rendelkezések
5. Kiegészítő Munkabiztonsági Feltételek
6. Magatartás Kódex
7. Vállalati Politika
8. Alvállalkozók foglalkoztatásáról szóló nyilatkozat
9. Építési napló vezetésének szabályai
10. **Környezetvédelmi előírások (4. számú melléklet)**
11. Általános Feltételek
12. Erőmű Tűzvédelmi Szabályzat kivonat
13. Idegen kivitelezőkre vonatkozó munkavédelmi, tűzvédelmi és egyéb előírások
14. Összeférhetetlenségi nyilatkozat

A Környezetvédelmi előírások vonatkozásában a vállalkozási szerződés aláírásával ajánlattevőnek vállalnia kell, hogy köteles betartani a tevékenységével kapcsolatos vonatkozó hatályos környezetvédelmi jogszabályokat és a Mátrai Erőmű Zrt. (továbbiakban: Mátra) előírásait.

Ajánlatkérő az alábbi három témakörben ír elő környezetvédelemmel kapcsolatos konkrét előírásokat:

1. Környezetszennyezés elhárításának feladatai
2. Vállalkozó veszélyes anyagok felhasználásával kapcsolatos feladatai
3. Vállalkozó hulladékgyűjtési és- kezelési feladatai.

A teljes részvételi felhívás, valamint az azt követő ajánlattételi szakasz összes dokumentációját volt szerencsém áttekinteni a tanulmány elkészítéséhez, amelyek alapján megállapítható, hogy a szabályosan lefolytatott, eredményes közbeszerzés eredményeként a megkötött vállalkozási szerződés és az odaítélt összeg felhasználása a Kbt.-ben megfogalmazott céloknak megfelelően történik.

Értékelési szempontrendszer elemzése

Ajánlatkérő a röviden összefoglalt és bemutatott eljárás során a legjobb ár-érték arányt alkalmazta, mint értékelési szempontrendszert. A szempontrendszer megválasztása megfelelt a jogszabályi követelményeknek, tekintettel arra, hogy a Kbt. ezt a módszert javasolja abban az esetben, ha az ajánlatkérő minőségi, környezetvédelmi vagy szociális szempontokat érvényesít.

A legjobb ár-érték arány módszerének választása során két lehetőség közül dönthet az ajánlatkérő: jelen esetünkben az ár+egyéb minőségi követelmény értékelési szempontok megadását választotta, azonban az életciklusköltség-számítás módszerét is fontosnak tartom megemlíteni az elemzés körében.

Az életciklusköltség modell alkalmazása gyakori és ajánlott módszer az olyan beszerzések körében, amely-nél a beszerzés tárgya kifejezetten *hosszú élettartamú eszköz, rendszer, létesítmény, amely folyamatos és alapvető szolgáltatást nyújt, üzemelés és fenntartási költsége hosszú időn keresztül jelentkezik*.⁴

Az elemzett eljárásban a hosszú élettartamú létesítmény önmagában a fotovoltai rendszer kiépítésével megvalósul, mint követelmény: naperőmű létesítése minden esetben hosszú élettartamra tervezett működésre szánt beruházás, átlagosan minimum 30-35 éves távlatban; továbbá a működésének biztosításához szükséges üzemeltetési és fenntartási költségek nem a létrehozásával

⁴ A Közbeszerzési Hatóság útmutatója az életciklusköltség-számítási módszertanokról K.É. 2017. évi 35. szám, 2017. március 10. – 10. old.

és átadásával kapcsolatosan jelentkeznek, hanem az általa végzett energiatermelés teljes ideje alatt.

Szakértői véleményem szerint, amennyiben ajánlatkérő a benyújtandó költségvetésében kéri a teljes fenntartás ideje alatt felmerülő üzemeltetési-fenntartási költség előzetesen várható összes költségének feltüntetését, a megvalósított teljes beruházás életciklusa alatt felmerülő összes költség számításba vételével nagyobb eséllyel elérhető a legköltséghatékonyabb ajánlat kiválasztása.

5.3 Összefoglalás

A Közbeszerzési Értesítő nyilvánossága révén bárki számára kiváló felületet biztosít ahhoz, hogy különböző szűrési és keresési feltételek beállításával olyan témakörökben lehessen keresést végezni, amelyek bármely szempontú kutatás részét képezhetik.

A kutatás témájának vezérmotívumaként kiemelt nap-elemes rendszerek vonatkozásában számos példát találhatunk, amelyek tisztán bizonyítják, hogy a „zöld” közbeszerzések napjainkban egyre fontosabbá válnak és erősítik a közösségi és nemzetközi szintű, a társadalom életminőségének javítására irányuló törekvések hatékonyabb megvalósulását.

Jelen tanulmány során elsődlegesen a megújuló energiaforrások fontosságát szeretném kiemelni, amely a környezetvédelmi szempontok érvényesítésének leghatékonyabb módja napjaink közbeszerzési eljárásai során.

A KSH adatai szerint továbbra is jelentősen alacsony a teljes energiafelhasználásnak az a mennyisége, amely a rendelkezésünkre álló és a technika és tudomány mai állása szerint megvalósítható, természeti jelenségekből nyerhető energia felhasználásán nyugszik.

Nem csupán közbeszerzési jogi szempontból tartom fontosnak kiemelni azt, mennyire fontos megtartani természeti erőforrásainknak és Földünk kincseinek kimagasló értékeit, hanem a társadalmi felelősségvállalás minden szempontjából lényeges a tudatos energiafelhasználás.

A környezetünkre gyakorolt káros hatások leszármazóink jövőjét is nagymértékben negatív irányba befolyásolják. Amennyiben felelősen gondolkodunk, és minden, akár a jog által rendelkezésünkre bocsátott eszközökkel felelősen alakítjuk a jövőt, mindannyian

hozzá tudunk járulni a jövő generációk életkörülményeinek biztosításához. Javaslom, hogy a Hatóság a jogfejlesztő/jogalakító tevékenysége körében továbbra is magas prioritással támogassa a közbeszerzések „zöld” irányát, a környezetvédelmi szempontok minél magasabb szintű figyelembe vételét a megkötött és még tervezett szerződések értékelése és bírálata során.

Cicero szavait említve záró gondolatként, *„Nihil tam alte natura constituit, quo virtus non possit eniti.”* – azaz a természet semmit sem helyezett olyan magasra, hogy azt a bátorság ne érne fel.

Dr. Kovács Zoltán Pál

Felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó

A zöld és az innovatív közbeszerzés jogszabályi háttere és gyakorlati megvalósulása

Az írás az innováció és a zöld közbeszerzés témakörét veszi górcső alá. Részletesen kifejtésre kerülnek a témát érintő irányelvi, valamint nemzeti jogszabályokban rögzített rendelkezések, néhány jelentősebb európai példát bemutatva a gyakorlati alkalmazásukra vonatkozóan, illetve olyan európai bírósági ítéletek, döntések kerülnek bemutatásra, amelyek hatással voltak a jogalkotásra.

1. Bevezetés: a téma jelentősége a közbeszerzések területén

Az Európai Parlament és a Tanács 2014. február 26. napján elfogadta a közbeszerzésekre vonatkozó jelenleg hatályos irányelveket,¹ amelyek a korábbi tapasztalatok és az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: Bíróság) ítélkezési gyakorlatára figyelemmel a tagállamok számára új megközelítés- és szemléletmódot képviselnek – immár normatív alapokon – a közbeszerzések területén, tekintettel arra, hogy az elfogadott irányelvek a tagállamok által létrehozandó egységes belső piac kialakításáról előtérbe helyezik a közbeszerzések stratégiai célokra történő felhasználását. Emellett nagyobb szerepet kap bennük a minőségi kiválasztás, azaz azon szemlélet, hogy valódi értékhez jussanak az ajánlatkérők az elköltött közpénz fejében,² szemben a korábbi legjobb minőséget a legjobb áron megközelítéssel.

Az irányelv átültetése érdekében a magyar jogalkotó a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvényt (a továbbiakban: Kbt.) alkotta meg, amely 2015. november 1-jén lépett hatályba.

A téma választását indokolja, hogy az innováció jogszabályba emelése, illetve a környezettudatos közbeszerzés a versenyképesség növelésében rendkívül nagy potenciált rejt magában. Tekintettel arra, hogy az Európai Unióban a közbeszerzések összértéke 2 billió euró körül mozog, amely az uniós GDP 19 %-át teszi ki, nem vitatható, hogy jelentős hatást gyakorol az Unió gazdaságára. Az új, innovatív termékek/szolgáltatások/építési

beruházások közbeszerzése fokozhatja a termelékenységet, ezzel egyidejűleg csökkentheti a környezetre gyakorolt hatást. Ezáltal hozzájárulhat a fenn-tartható fejlődéshez – amely hosszú idő óta és egyre jelentősebb mértékben az Unió kiemelt célkitűzései között szerepel – és nem utolsósorban költségmegtakarítást is eredményezhet az ajánlatkérő szervezetek számára. Kiemelkedő szerepet játszik a munkahelyteremtésben, elősegítheti a társadalmi kihívások hatékony leküzdését, valamint növeli a GDP-t, ezáltal hozzájárul az európai vállalatok versenyképességének javításához.

Az Unió arra ösztönzi a tagországokat, hogy 2020-ra GDP-jük 3%-át kutatásra és innovációra fordítsák (1%-ot közpénzekből, további 2%-ot magánszektorbeli befektetésekből), ezáltal 7 millió új munkahely létrejöttét és az éves uniós GDP közel 800 milliárd euróval történő növekedését prognosztizálva.

2. Az Irányelvben,³ illetve a Kbt.-ben rögzített jogszabályi lehetőségek

2.1. Az előzetes piaci konzultációról szóló szabályok részletes előírása

Az Irányelv rögzíti, hogy a jogintézmény célja a közbeszerzés előkészítése, a gazdasági szereplők tájékoztatása beszerzési terveikről, követelményeikről, tanácsok kérése különböző független szakértőktől, hatóságoktól, piaci szereplőktől, amely a közbeszerzési eljárás előkészítése és lefolytatása során felhasználható. Azonban elengedhetetlen, hogy az ajánlatkérők körültekintően

¹ A közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014/24/EU irányelv, a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014/25/EU irányelv, valamint a koncessziós szerződésekről szóló 2014/23/EU irányelv.

² Dr. Császár Dániel, a Miniszterelnökség közbeszerzési felügyeletért felelős helyettes államtitkára által a Közbeszerzési Hatóság szervezésében „A közbeszerzések ellenőrzésének tapasztalatai” címmel 2015. május 7. napján tartott szakmai konferencia megnyitóján elhangzottak alapján.

³ A továbbiakban „Irányelv” alatt a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014/24/EU irányelvet értjük.

járjanak el és az összeférhetetlenség kiküszöbölésére nagy figyelmet fordítsanak.

A Kbt. 3. § 22. pontjában rögzítésre kerül, hogy a közbeszerzési eljárás előkészítési tevékenységei közé tartozik az előzetes piaci konzultáció is. A verseny tisztasága érdekében a 25. § (7) bekezdés b) pontja kiemeli, hogy nem eredményezi a verseny tisztaságának sérelmét és nem összeférhetetlen az olyan személy eljárásban való részvétele, aki az ajánlatkérő által folytatott előzetes piaci konzultációban részt vett, feltéve, hogy az ajánlatkérő minden szükséges intézkedést megtesz ennek érdekében, így például a releváns információkat a közbeszerzési dokumentumokban rendelkezésre bocsátja. Végül a 28. § (4) bekezdése rögzíti a jogintézmény lényegét, miszerint „a közbeszerzési eljárás megindítása előtt az ajánlatkérő független szakértőkkel, hatóságokkal, illetve piaci résztvevőkkel előzetes piaci konzultációkat folytathat a közbeszerzési eljárás előkészítése, valamint a gazdasági szereplők - tervezett beszerzésre és annak követelményeire vonatkozó - tájékoztatása érdekében”.⁴

Tekintettel arra, hogy az ajánlatkérők olyan szakemberektől tudnak tanácsot kérni, akik az adott területen igen széleskörű ismeretekkel rendelkeznek, kevésbé lesznek kötve az általuk eddig ismert megoldásokhoz, új lehetőségek kiaknázása válik elérhetővé, amely az innováció ösztönzője lehet, illetve környezetbarátabb beszerzéseket teremti.

2.2. Funkcionális vagy teljesítményalapú műszaki leírások

Az Irányelv a funkcionális vagy teljesítményalapú műszaki leírások alkalmazásának előírásával lehetővé teszi, hogy az ajánlatkérő kizárólag az elérendő eredményt rögzítse, az ahhoz vezető utat a gazdasági szereplőkre bízsa.⁵ Az ajánlatkérők nem azt írják elő, hogy a szolgáltatást milyen eszközökkel kell nyújtani vagy a beszerzendő árunak milyen jellemzőkkel kell rendelkeznie, csak azt, hogy a nyújtandó szolgálta-

tásnak, illetve a beszerzendő árunak milyen előírásoknak, szabványoknak kell megfelelnie.

A Kbt. 28. § (1) bekezdése rögzíti, hogy az ajánlatkérőnek már a közbeszerzési eljárás előkészítése során törekednie kell a környezet védelmére és a fenntarthatósági szempontok figyelembevételére. A műszaki leírás vonatkozásában a Kbt. 58. § (2) bekezdésében kizárólag arról rendelkezik, hogy a műszaki leírásban azokat a jellemzőket kell rögzíteni, amely által a közbeszerzés tárgya megfelel az ajánlatkérő által igényelt rendeltetésnek. A jellemzők a beszerzés életciklusa bármely folyamatára, módszerére vonatkozhatnak. A 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet ennél részletesebb szabályokat tartalmaz, amikor a 46. § (2) bekezdés a) pontjában rögzíti, hogy a műszaki leírás meghatározható akként, hogy ajánlatkérő a teljesítmény-, illetve funkcionális követelményeket kellően pontosan rögzíti ahhoz, hogy a szerződés tárgya az ajánlattevők számára egyértelműen megállapítható legyen,⁶ külön kiemelve, hogy ideértendőek a környezetvédelmi jellemzők is. A 48. § (2) bekezdés továbbá kiemeli, hogy a műszaki leírás a környezetre és az éghajlatra gyakorolt hatások szintjét is tartalmazhatja.

A műszaki leírás ilyenén meghatározása által lehetőség nyílik arra, hogy a gazdasági szereplők különböző javaslatokat, változatokat tegyenek az elérendő megoldás megvalósítására, ami ösztönzi az innovációt és segíti a zöld közbeszerzések megvalósítását. Az előírásnak azonban pontosan rögzítenie kell, hogy az ajánlatkérő által elérni kívánt céllal kapcsolatban milyen környezetvédelmi, minőségbiztosítási, jogszabályi és egyéb előírások vannak hatályban. Az elérendő célt továbbá pontosan rögzíteni kell, hogy az ajánlatok összehasonlíthatóak legyenek.

2.3. Környezeti és szociális szempontok alkalmazása, valamint az életciklus-költségek figyelembe vétele az odaítélési és a szerződéses feltételek között

Az Irányelv a szerződés odaítélési szempontjai között szabályozza az életciklus-költséget, mint egyfajta költséghatékonysági módszert,⁷ amelyhez mind a

⁴ Kbt. 28. § (4) bekezdés.

⁵ Irányelv 42. cikk (3) bekezdés a) pont.

⁶ 321/2015. Korm. rendelet 46. § (4) bekezdés.

⁷ Irányelv 67. cikk (2) bekezdés, 68. cikke.

környezeti externáliák, mind szociális költségek kapcsolódhatnak. Az életciklus-költségbe beleértendő bármely olyan költség, amely pénzben kifejezhető és a beszerzés tárgyának életciklusához – kezdve a megtervezéstől, kutatás-fejlesztéstől egészen a megsemmisítésig – köthető.

A Kbt. a fentiekkel összhangban az értelmező rendelkezések között kiemeli az életciklus fogalmát,⁸ majd a 76. § (7) bekezdésében rögzíti, hogy az odaítélési (értékelési) szempontok akkor tekinthetők a szerződés tárgyához kapcsolódónak, ha a közbeszerzés tárgyának életciklusa bármely szakaszához kötődnek az előállítástól kezdődően a kereskedelem, illetve megvalósítás teljes folyamatát felölelve. A Kbt. rögzíti továbbá, hogy a legalacsonyabb költség értékelési szempont akár életciklus költség-számítással is meghatározható, akkor azonban a módszer, illetve a figyelembe veendő költségelemek megadása a közbeszerzési dokumentumokban kötelező.⁹ A Közbeszerzési Hatóság útmutatót adott ki az életciklus költség-számítási módszertanokról.

Ez az újfajta értékelési mód – amely nem kizárólag a szerződés odaítélésénél játszhat fontos szerepet, hanem mint szerződéses feltétel előírása a teljesítés során is jelentőséghez jut – serkentő hatással lehet az innovációra és a környezetvédelemre, hiszen olyan új, a piacon jelenleg nem hozzáférhető megoldások kifejlesztését ösztönzi, amely a fenntartható fejlődés követelményeit kielégíti.

2.4. Innovációs partnerség

Az Irányelv 31. cikke rendelkezik az innovációs partnerségről. A kutatás-fejlesztés fázisaihoz igazodó többszázszoros, meghirdetett eljárás lényege, hogy az ajánlatkérő által meghatározott minimumkövetelményekre vonatkozóan bármely gazdasági szereplő jelentkezhet innovatív megoldással, azonban ajánlatkérő szabadsága eldönteni, hogy a partnerséget egy vagy több partnerrel kívánja-e létrehozni. Célja egy olyan, a piacon még nem rendelkezésre álló, innovatív termék, szolgáltatás vagy építési beruházás kifejlesztése és beszerzése, amely

megfelel a felek által közösen kidolgozott teljesítményszinteknek és költségeknek.

A Kbt. 95-97. §-ai szabályozzák az innovációs partnerséget, amely új termékek, szolgáltatások és építési beruházás kifejlesztése és kereskedelmi méretben történő megvásárlása, illetve megvalósítása. Mindenekelőtt a jogalkotó rögzíti, hogy ezen eljárásfajta nem csupán az innovatív termék, szolgáltatás vagy építési beruházás kifejlesztését foglalja magában, hanem a K+F szolgáltatások mellett sor kerül a létrejött termék, szolgáltatás vagy építési beruházás kereskedelmi mértékben történő beszerzésére egy vagy több gazdasági szereplő közreműködésével. Az eljárás két szakasza az eljárási szakasz – amely az innovációs partnerségben résztvevő partnerek kiválasztását foglalja magában –, valamint a szerződéses szakasz – amely a fejlesztési folyamatot és a beszerzést, azaz a létrejött innovatív termék, szolgáltatás vagy építési beruházás megrendelését öleli fel.

Az eljárásfajta lefolytatását a tárgyalásos eljárás szabályai szerint kell elvégezni, alkalmazását minden esetben indokolni kell a beszerzés tárgya újszerűségének (innovativitásának) ismertetésével, emellett fontos kiemelni, hogy az ajánlatkérő az eljárási szakasz lezárásaként több ajánlattevővel is megkötheti a partnerségi szerződést. Az ajánlatkérő minden szakasz lezárulását követően dönthet a partnerség megszüntetéséről vagy a partnerek számának csökkentéséről.

2.5. A K+F szolgáltatások közbeszerzés alóli mentessége

A K+F szolgáltatások nem minden esetben tartoznak az Irányelv hatálya alá. Az Irányelv (35) preambulum bekezdésében rögzítésre került, hogy „a kutatási és fejlesztési (K+F) programok üzleti forrásokból történő társfinanszírozását ösztönözni kell. Következésképpen egyértelművé kell tenni, hogy ez az irányelv csak akkor alkalmazandó, ha nem kerül sor ilyen társfinanszírozásra”, azaz a nyújtott szolgáltatás ellenértékét teljes mértékben az ajánlatkérő szerv fizeti meg, „és ha a K+F tevékenységek eredményére az érintett ajánlatkérő szerv jogosult”¹⁰ a szolgáltatásnak a saját tevékenységében való felhasználása során. Azonban ezen feltételek

⁸ Kbt. 3. § 7. pont.

⁹ Kbt. 78. § (1)-(2) bekezdés.

¹⁰ Irányelv preambulum (35) bekezdés.

fennállása esetén is kizárólag meghatározott K+F szolgáltatások,¹¹ a kísérleti fejlesztési szolgáltatások, az előzetes megvalósíthatósági tanulmány és technológiai demonstráció tartozik az Irányelv hatálya alá, ahogy az a 14. cikkben rögzítésre került.

A Kbt. a fenti rendelkezéseket akként vette át, hogy a 9. § (8) bekezdés l) pontjában a kivételi körbe emel szűk körben meghatározott CPV kódú kutatás-fejlesztési szolgáltatásokat, ha annak eredményét nem kizárólag az ajánlatkérő hasznosítja tevékenysége során és az ellenszolgáltatást nem teljes mértékben az ajánlatkérő szerv teljesíti.

A K+F szolgáltatások közbeszerzés alóli mentessége hozzájárul ahhoz, hogy szélesebb körben elterjedjenek olyan lehetőségek, amelyek új ismeretek és szakértelem megszerzésére, új termékek, eljárások vagy szolgáltatások kifejlesztésére, vagy már létező termékek, eljárások vagy szolgáltatások jelentős továbbfejlesztésére irányulnak, elősegítve ezáltal a versenyképesség növekedését és a fenntartható fejlődés megvalósítását.

2.6. Tárgyalásos eljárás alkalmazásának kiszélesítése

Az Irányelv preambulumban is kiemelésre került, hogy „rendkívül nagy szükség van arra, hogy az ajánlatkérő szervek rugalmasabban dönthessenek valamely a tárgyalásokat lehetővé tevő közbeszerzési eljárás mellett”.¹² Az ilyen eljárások szélesebb körű alkalmazása várhatóan növelné a határokon átnyúló kereskedelmet, amely az európai integráció egyik alapköve.

Ezt szem előtt tartva az Irányelv a korábbi szabályozáshoz képest jóval szélesebb lehetőséget kínál a tárgyalásos eljárás alkalmazására. A 26. cikk (4) bekezdés a) pontjának ii. alpontja kifejezetten említést tesz az alkalmazási jogalapok között arról, hogy tárgyalásos eljárást alkalmazhatnak az ajánlatkérők, ha a beszerzés tárgya tervezést vagy innovatív megoldásokat tartalmaz.

A Kbt. a fentiek alapján a 85. § (2) bekezdésének b) pontjában a tárgyalásos eljárás jogalapjai között rögzíti azt az esetet, amikor a közbeszerzés tárgya tervezést vagy innovatív megoldásokat tartalmaz, továbbá az Irányelv

32. cikk (3) bekezdés a) pontjának átültetéseként a 98. § (4) bekezdés a) pontjában rögzíti, hogy az ajánlatkérő hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárást alkalmazhat árubeszerzés esetén akkor is, ha „az érintett dolgot kizárólag kutatási, kísérleti, tanulmányi vagy fejlesztési célból állítják elő”. Azonban amennyiben a mennyiség megalapozza a piacképességet, illetve a kutatásfejlesztés költségeit fedezi, ez a jogalap nem alkalmazható.

Azáltal, hogy az ajánlatkérők könnyebben dönthetnek a tárgyalásos eljárás megindítása mellett, lehetőségük nyílik arra, hogy kevésbé egzakt műszaki leírásokat alkalmazzanak. Az eljárásfajta továbbá jól kiegészíti a fentebb már említett funkcionális vagy teljesítményalapú műszaki leírásokat, hiszen a tárgyalások során lehetőség nyílik arra, hogy ajánlatkérő egyeztessen a piaci szereplőkkel az elvárt eredményről, és folyamatos kommunikációval a lehető legjobb megoldást érjen el.

2.7. A közös közbeszerzésről szóló szabályok

A közös beszerzés segíti az ajánlatkérőket, hogy „maximálisan kihasználhassák a belső piacon rejlő lehetőségeket a méretgazdaságosság, valamint az előnyök és a kockázatok megosztása szempontjából”.¹³

A hatályos szabályozás részletesen kiter a különböző tagállamok ajánlatkérő szerveinek részvételével zajló beszerzések lefolytatásának szabályaira, illetve az alkalmazandó jogra, mind a határon átnyúló központosított közbeszerzés, mind a több, különböző tagállamokból származó ajánlatkérő szerv együttes eljárása esetén.

A rendelkezések lehetővé teszik, hogy különböző tagállamok ajánlatkérő szervei a nemzeti jog vagy az uniós jog hatálya alatt közös jogalanyokat hozzanak létre.

A Kbt. ezzel összhangban a 29-30. §-okban részletezi a jogintézményre vonatkozó szabályokat.

Figyelemmel arra, hogy a „társulás” által a kockázatok csökkenthetők, míg a tapasztalatok köre bővül, illetve a haszon megosztható, ezen beszerzési technika alkalmazásával is lehetőség nyílik új megoldások keresésére.

¹¹ Ideértve a kapcsolódó tervezési, kivitelezési és tanácsadói szolgáltatásokat, valamint a tesztelést és értékelést is.

¹² Irányelv preambulumban (42) bekezdés.

¹³ Irányelv Preambulumban (73) bekezdés.

2.8. Címkék előírása

Bár az innovációt kevésbé, de a zöld közbeszerzés előtérbe kerülését segíti az Irányelv 43. cikkében szereplő előírás, miszerint amennyiben az ajánlatkérő szervek különös környezeti, szociális vagy egyéb jellemzőkkel bíró építési beruházásokat, árukat vagy szolgáltatásokat kívánnak beszerezni, a műszaki leírásban, az odaítélési szempontok vagy a szerződés teljesítésére vonatkozó feltételek keretében előírhatják a szerződés tárgyához kapcsolódó, objektív módon ellenőrizhető mindenki számára hozzáférhető, konkrét címke használatát.

Ilyen ökocímke lehet például a skandináv északi hattyú, a német kék angyal vagy az euro-virág.¹⁴

A Kbt. 59. § (1) bekezdése a fenti rendelkezéseket akként vette át, hogy ha az ajánlatkérő különleges környezeti, szociális vagy egyéb jellemzőkkel bíró építési beruházást, árut vagy szolgáltatást kíván beszerezni, vagy ezen jellemzőket az értékelés során figyelembe kívánja venni, a műszaki leírásban vagy a szerződés teljesítésére vonatkozó feltételek vagy az értékelési szempontok keretében előírhatja valamely címke használatát, feltéve, hogy a címke a szerződés tárgyához kapcsolódik, objektív módon ellenőrizhető és megkülönböztetéstől mentes szempontokon alapul, megszerzése valamennyi érdekelt fél számára lehetséges. Amennyiben ezzel a lehetőséggel él, meg kell adnia a teljesítendő vagy az értékelés során figyelembe vett címkézési követelményeket.

A fentiek alapján elmondható, hogy az irányelvi, illetve ezzel összhangban a hatályos hazai szabályozás számos ponton segíti elő közvetlenül vagy közvetve a zöld közbeszerzés és az innováció közbeszerzésbe történő beépülését, és arra ösztönzi az ajánlatkérőket, hogy stratégiai szempontból tekintsenek a közbeszerzésre és beszerzéseiket ennek figyelembe vételével, a legjobb módszert kiválasztva határozzák meg, amellyel a környezet védelme is előtérbe kerülhet.

2.9. Fakultatív kizáró ok

A teljesség kedvéért szükséges még megemlíteni az Irányelv 57. cikk (4) bekezdés a) pontjában, valamint a

Kbt. 63. § (1) bekezdés a) pontjában rögzített nem kötelezően előírandó kizáró okot, amelynek lényege, hogy a közbeszerzési eljárásból a jogerős bírósági határozat meghozatalától számított három évig kizárható az az ajánlattevő, részvételre jelentkező, alvállalkozó, illetve kapacitást nyújtó szervezet, amely a jogszabályok, kötelezően alkalmazandó kollektív szerződés, illetve nemzetközi egyezmények által előírt környezetvédelmi, szociális és munkajogi követelményeket súlyosan megszegte.

2.10. Környezetvédelemre vonatkozó odaítélési szempontok és szerződéses feltételek

A fentebb kifejtett életciklus-költségek figyelembe vételén túl egyéb környezetvédelmet érintő odaítélési és a szerződéses feltételekről is rendelkeznek a hatályos jogszabályok. A Kbt. 72. § (2) bekezdés e) pontja és (4) bekezdése – összhangban az Irányelv 69. cikk (2) bekezdés d) pontjával és (3) bekezdés 2. albekezdésével – kifejezetten kiemeli, hogy az aránytalanul alacsony árra vonatkozó indokolás tekintetében ajánlatkérő figyelembe veheti a környezetvédelmi, szociális és munkajogi követelményeknek való megfelelésre vonatkozó objektív szempontokat, és nem minősül megalapozottnak az aránytalanul alacsonynak minősített ár, amennyiben megállapítható, hogy ezen követelményeknek nem felel meg.

3. A zöld és innovációs célú közbeszerzések gyakorlati megvalósulása jelentősebb európai példákon keresztül

Annak érdekében, hogy a jövő generációk számára is élhető bolygót tudjunk hátrahagyni, az Európai Bizottság számos beszerzési technikát – pl. zöld közbeszerzés (GPP), fenntartható közbeszerzés (SPP) – javasol az ajánlatkérő szervek számára. Ezek szem előtt tartása azért is fontos, hogy a legutóbb a Rio+20 konferencia keretében meghatározott fenntarthatósági kritériumokat teljesíteni lehessen – vagy legalábbis közelebb kerüljenek az országok az ott meghatározott kötelezettségvállalásokhoz. A közbeszerzés, annak zöldítésével, illetve környezettudatos tervezésével a gazdaságban

¹⁴ <http://survive.hu/hu/eszaki-hattyu-a-skandinav-oroszag-okocimke/>, Utolsó letöltés: 2019. szeptember 30.

<http://survive.hu/hu/kek-angyal-nemorszag-okocimke/>, Utolsó letöltés: 2019. szeptember 30.

<http://www.meteoline.hu/?m=8&nid=4396>, Utolsó letöltés: 2018. január 26.

elfoglalt jelentős szerepe miatt meghatározó befolyást tud(na) gyakorolni erre a területre. Az innováció és a környezetvédelem ötvözése kétség kívül kiemelkedő eredményekre lenne képes globális méretekben is. Ennek az útnak azonban még csak az elején járunk. Az ilyen beszerzések egyelőre elenyészőek annak ellenére, hogy az Európai Bizottság számos javaslatot, ajánlást fogalmazott már meg e témában, kötelező erő hiányában azonban ezek elterjedésével nem igazán lehet számolni. Csupán az ajánlatkérők egyéni környezet-tudatossága, illetve a beruházás megtérülése után az üzemeltetés során elérhető költségmegtakarítás hathat ösztönzőleg számukra.

3.1. Detmold, Németország – A levegőszennyezés csökkentése betonnal¹⁵

Ajánlatkérő nyílt közbeszerzési eljárást írt ki a városi buszpályaudvar újrabetonozására. A piacon jelenlévő gazdasági szereplőkkel folytatott előzetes piaci konzultáció eredményeként kidolgozták azt a műszaki megoldást, amely egy ún. fotokatalitikus beton beszerzését kívánta megvalósítani. Ez a beton a napfény és az UV fény hatására a vele érintkező szennyező anyagokat ártalmatlan sókká alakítja át, amelyek az esőelvezetőkön keresztül a talajba jutnak úgy, hogy nem szennyezik a környezetüket. Ez az új megoldás 3,2 % bekezdési költségnövekedést eredményezett, a káros anyag kibocsátást azonban 40 %-kal csökkenti.

3.2. Rotterdam, Hollandia – Energiatakarékos ágytisztítás¹⁶

Az Erasmus Egyetemi Orvosi Központ azt a célt tűzte ki, hogy 2020-ra 20 %-kal csökkenti a víz- és energia felhasználást. A víz- és energia felhasználás legfőbb indikátora az ágyak tisztítása, tehát erre vonatkozóan kellett a közbeszerzési eljárás előkészítése során megfelelő megoldást kidolgozniuk. Ajánlatkérő uniós forrásból megvalósuló előzetes kötelezettségvállaláson alapuló közbeszerzést (forward commitment procurement, a továbbiakban: FCP) alkalmazott annak érdekében, hogy a számára lehető legmegfelelőbb megoldást megtalálja. Az FCP-t a brit kormányzat fejlesztette

ki a 2000-es évek elején, hogy a piaci szereplőket összehozza azért, hogy együtt gondolkodjanak a legjobb gyakorlat kialakítása érdekében. Ezáltal képesek lesznek arra, hogy a keresleti oldalon lévő akadályokat, kockázatokat, – amelyek az innovációt gátolják – jobban megértsék és megfelelő megoldást alakítsanak ki a kezelésükre.

Az előkészítés során a kórház széleskörű előzetes piaci konzultációt végzett, de nem csak a piacon található gazdasági szereplőket kereste meg, hanem kórházakat is felkeresett a náluk elérhető, illetve elvárt ágymosási technikák megismerése érdekében. Ennek eredményeként további hat kórház jelezte érdeklődését a beszerzés eredménye iránt.

Ajánlatkérő versenypárbeszédet indított, amelyben az értékelési szempontok között a szén-dioxid kibocsátást is rögzítette. A nyertes ajánlattevő egy olyan teljesen automatizált robot ágytisztító berendezést ajánlott, amely a gépjárműgyártásban alkalmazott robottechnológián alapul. Amellett, hogy forradalmian új innovatív megoldást kínál, azért is jelentős ez a beszerzés, mert jól bemutatja, hogy az innováció a szállítási láncok együttműködésére is termékenyen hathat. Azáltal ugyanis, hogy az ajánlatkérő a piacon nem elérhető megoldást kíván beszerezni, a szállítási láncokat arra ösztönzi, hogy képessé tegyék önmagukat az addig nem elérhető megoldás teljesítésére. Ebben az esetben az ágytisztításhoz használt gőzfűvókákat ötvözték az autógyártásban ismert robottechnológiával.

Az innovatív megoldásnak köszönhetően az üzemeltetési költség 28 %-kal, míg a szén-dioxid kibocsátás előreláthatóan 65 %-kal csökken.

3.3. Rawicz, Lengyelország – Bioalapú munkaruhák¹⁷

A Rawicz Megyei Kórház a dolgozók innovatív munkaruha ellátására írt ki közbeszerzési eljárást.

Az előkészítés a holland és az Egyesült Királyságban található kórházakkal együttműködve történt. A közbeszerzési eljárás eredményének hasznosítására további 12 kórház tartott igényt. Az innovatív megoldások között szerepelt, hogy ajánlatkérő eredményorientált

¹⁵ <http://bit.ly/2RmcSTI>, Utolsó letöltés: 2018. január 20.

¹⁶ <http://bit.ly/36cW0CZ>, Utolsó letöltés: 2018. január 20.

¹⁷ <http://bit.ly/2RrFrij>, Utolsó letöltés: 2019. szeptember 30.

műszaki leírást – funkcionális, vonzó, felhasználóbarát, könnyen tisztítható, tartós és költséghatékony egyenruhák – alkalmazott. Emellett az értékelés során a teljes élettartamra vetített költséget is figyelembe vették.

A közbeszerzési eljárás eredményeként 50 %-ban poliészterből, 50 %-ban eukaliptuszból előállított textilből készült egyenruhák beszerzésére került sor. Ajánlatkérő – a kb. 15 %-os beszerzési költségnyövekmény mellett – hosszabb távon – kb. 6 év alatt – közel 20 %-os megtakarítást tud elérni a lecsökkent tisztítási költségek és a megnövekedett hordási időnek köszönhetően. A szállító pedig amiatt, hogy az eukaliptusz termesztés vízigénye csak 1 % a hagyományos pamutéhoz képest, költségmegtakarítást tud elérni.

3.4. Oslo, Norvégia – Hőszivattyúk az iskolákban¹⁸

Oslo városának tanácsa célul tűzte ki, hogy 2011 végéig fokozatosan megszünteti a fosszilis tüzelőanyagok felhasználását az osloei középületekben, így az iskolákban is, annak érdekében, hogy az üvegházhatású gázok kibocsátása csökkenjen. A közbeszerzési eljárás kiírására 2009 januárjában került sor 4 szakaszból álló eljárás alkalmazásával. Az eljárás első szakasza a piaci partnerekkel történő konzultáció és párbeszéd, ezt követte a kereskedelmi hasznosítást megelőző verseny – hogy az innovatív megoldások kifejlesztésre kerüljenek. Ezután következett a fejlesztési szakasz, majd a végső ajánlatadás. Jelen közbeszerzési eljárásban az értékelés során a beruházás teljes életciklusát – illetve annak költségét – vették figyelembe, továbbá olyan értékelési részszempontokat alkalmaztak, mint az élettartam, a megbízhatóság, az innováció mértéke, a pozitív környezeti hatások, valamint a könnyű bevezetés.

A közbeszerzési eljárást megelőzően az osloei iskolák 29 %-a használt fosszilis tüzelőanyagot a fűtéshez, de a közbeszerzési eljárás eredményeként ebben az 52 iskolában is átálltak megújuló energia felhasználására még 2011 vége előtt.

A teljes beruházás mintegy 11,2 millió eurót tett ki, eredményeképpen az éves szén-dioxid kibocsátás közel 3 ezer tonnával csökkent. Emellett egyéb légszennyezést okozó gázok – úgy mint szén-monoxid (CO), nitrogén-

oxidok (NO_x), kén-oxidok és a por – mennyisége is mérsékelhető. Fontos megemlíteni, hogy a beszerzés tapasztalatait felhasználva egy valamennyi középület fűtési rendszerét modernizáló, közel 400 millió euró összköltségvetésű eljárás került kiírásra.

3.5. Bécs, Ausztria – Szennyvíz újrahasznosítás a pénzveréshez¹⁹

Az osztrák érme előállítás során visszamaradó víz (szennyvíz), a kezelést követően is jóval a határértékeket meghaladó mennyiségű vegyi anyagot tartalmazott, ezért az Osztrák Pénzverde új, innovatív megoldást keresett a szennyvíz kezelésére, amellyel egyidejűleg az érme előállításához felhasznált vízmennyiséget is csökkenteni tudja.

A közbeszerzési eljárást széleskörű piackutatás és konzultáció előzte meg, amelynek eredményeként az Osztrák Pénzverde a piacon elérhető megoldások közül a párologtató rendszer bevezetése mellett döntött.

A tárgyalásos közbeszerzési eljárás teljesítményalapú műszaki leírásában vákuum lepárlású szennyvíztisztítási módszer került kiírásra. Nem határozták meg részletesen az előírásokat, kizárólag az eredményt rögzítették pontosan. Ennek megvalósítására várták a különböző műszaki megoldásokat javasoló jelentkezőket. Az eljárás három szakaszból állt. Az első szakaszban megkelesték a potenciális gazdasági szereplőket, hogy adjanak tájékoztatást arról, miként képesek ezen innovatív megoldás megvalósítására. Ezt követően a kiválasztott három legmegfelelőbb pályázót kérték fel ajánlatadásra, akik a tervezett élettartam-költségeket bemutató számításokkal alátámasztott részletes koncepciót nyújtottak be. A gyakorlatban történő kipróbálás során végzett szennyvíz fogyasztási és megtakarítási számítások szolgálták az ajánlatadás alapjául, amely értékeket a nyertes ajánlattevőnek öt évig kell garantálnia. A kipróbálási folyamatot követően a versenyben maradó kettő ajánlattevő nyújthatott be végleges ajánlatot. A szellemi tulajdonjogok a nyertes ajánlattevő tulajdonában maradtak, így lehetőség van arra, hogy a megoldást más szervezetek is megvásárolják. A beszerzett megoldás ugyanis bármilyen környezetbe könnyen telepíthető és számos iparágban felhasználható, mivel olyan

¹⁸ <http://bit.ly/367EboF> , Utolsó letöltés ideje: 2019. szeptember 30.

¹⁹ <http://bit.ly/2Pjn1O2> , Utolsó letöltés ideje: 2019. szeptember 30.

részecskék szűrését is lehetővé teszi, mint az élelmiszer, a fémek vagy a tinta. Így akár hulladék újrahasznosító rendszerekhez is felhasználható.

A rendszer lényege, hogy 40 C fokon elpárologtatja a vizet, hátrahagyva a szennyező részecskéket, és az elpárolgott víz a begyűjtésnek köszönhetően újra felhasználható, aminek köszönhetően 97%-kal csökkent a vízfelhasználás az Osztrák Pénzverdében. Ez gépenként éves szinten 1,9 millió liter vizet jelent. A hátramaradó szennyezőanyagok pedig igen koncentráltak, ezáltal könnyebb összegyűjteni és kezelni őket.

3.6. Wageningen, Hollandia – Újrahasznosított bútorkészítés²⁰

Wageningen városa a városháza beépítései kapcsán 100 % újrahasznosított, egészséges munkakörnyezetet biztosító – veszélyes anyagokat nem tartalmazó, könnyen eltávolítható alkatrészekből álló, hosszú jótállási idővel rendelkező – bútorok beszerzését tűzte ki célul 2016-ban 800.000 euró értékben. A közbeszerzést bonyolító önkormányzat előzetes piaci konzultációt folytatott a lehetséges partnerekkel és próbavásárlást végzett. Az előzetes egyeztetések során olyan szempontokat alkalmaztak, amelyek az ellátási lánc teljes egészét lefedték a termékek tervezésétől a szállításon át a teljes logisztikai folyamat figyelembe vételével. A konzultáció végeredményeként az ajánlatkérő hét különböző termékcsoporthoz vonatkozóan írta ki külön-külön a közbeszerzéseket. Az odaítélési követelmények között többek között szerepelt, hogy a termékek nem tartalmazhatnak króm vagy PVC részeket, valamint egyéb veszélyes vegyületeket, a termékek szállítását lehetőség szerint csomagolóanyagok és ragasztóanyagok használata nélkül kell végrehajtani és a termékek minden alkatrészéhez tartozzon egy kódszám, amely alapján az esetleges cserealkatrészek könnyebben beazonosíthatók. A szerződések végleges összértéke alapján megállapítást nyert, hogy ezen környezetbarát termékek beszerzési ára nem volt magasabb, mint a hagyományos bútoroké. A beszerzés egyik fő környezeti előnye, hogy a fából készült asztalok és szekrények

gumifából készültek ragasztó használata nélkül és ezzel több, mint 10.000 kg CO₂-t tudtak megtakarítani.

3.7. Bécs, Ausztria – Energiahatékony számítógép beszerzés²¹

Az osztrák központi közbeszerző szervezet (BBG) energiahatékony számítógépek beszerzésére vonatkozó keretmegállapodás megkötésére 2016. márciusában indított nyílt közbeszerzési eljárást. A keretmegállapodás a kötelezett intézmények részére a 2016-2019 évek közötti időszakra vonatkozóan 55.400 darab asztali számítógépet foglalt magában mintegy 36 millió euró értékben. Az odaítélési kritériumok között szerepelt, hogy energiatakarékos tápegységekkel, alacsony TDP-vel (a hőelvezető képesség mértékegysége), valamint kisebb mérettel rendelkezzenek a beszerzendő termékek. A beszerzett számítógépek a becslések szerint évente 249,7 tonna üvegházhatást okozó gázkibocsátás csökkenést és 76,7 tonna olajegyenérték csökkentést jelentenek. Ez a példa azért fontos, mert látható belőle, hogy a zöld és innovatív célú közbeszerzések megvalósításáról nem kizárólag az egyéni ajánlatkérők tekintetében lehet beszélni, hanem a központi közbeszerző szervek esetében is, amely szervezetek tekintetében – figyelemmel a beszerzések volumenére és a széles kötelezett körre – még fontosabb az ilyen közbeszerzések megvalósításának ösztönzése.

3.8. Zágráb, Horvátország – E-kerékpárok a postának²²

A horvát állami posta 2015 áprilisában 492 ezer euró értékű nyílt közbeszerzési eljárást írt ki 180 darab elektromos kerékpár beszerzésére, hogy lecserélje az addig használatban lévő hagyományos üzemanyaggal működő (égetőmotoros) robogóit. A kiírási feltételek között a felszereltségen túl szerepelt az is, hogy az e-kerékpároknak az energiafogyasztás mérésére alkalmas eszközzel kell rendelkezniük, továbbá két év garancia és az akkumulátorok tekintetében 800 újratöltés került meghatározásra.

A közbeszerzési eljárás eredményeként beszerzett járművek környezeti hatásait tekintve nem csak

²⁰ <http://bit.ly/2Ls7b2z> , Utolsó letöltés ideje: 2019. szeptember 30.

²¹ <http://bit.ly/2sRwAfP> , Utolsó letöltés ideje: 2019. szeptember 30.

²² <http://bit.ly/2PfOCQi> , Utolsó letöltés ideje: 2019. szeptember 30.

egészségesek, tiszták és olcsók, de a szűkös városi területek kihasználásának is kiváló eszközei.

Az e-kerékpár beszerzéssel elért megtakarítás éves szinten várhatóan 166.616 euró, mert bár az e-kerékpárok beszerzési ára 110-140%-kal a hagyományos robogók ára felett volt, az éves karbantartási költségük azonban mindössze 16 %-a a hagyományos robogókénak, továbbá közel 47.000 euró értékű (43.200 liter) üzemanyag megtakarítás érhető el használatukkal. Emellett csökken a zajszennyezés is.

4. A szabályozásra hatással lévő joggyakorlat

A Bíróság ítélkezési gyakorlata kiemelkedő hatással van a jogalkotásra, hiszen számos esetben az irányelvek, rendeletek megalkotásánál a jogalkotó az ítéletekben rögzítetteket emeli normatív szintre.

A környezetvédelem a Bíróság gyakorlata által nyert teret a közbeszerzésben.

Az előzetes piaci konzultáció előírását illetően az összeférhetetlenség kapcsán a Bíróság C-21/03. és C-34/03. számú Fabricom SA kontra Belga Állam egyesített ügyben hozott ítéletét érdemes kiemelni, amelyben a Bíróság kimondta, hogy az adott közbeszerzési eljárásban ajánlatot tevő, illetve részvételi jelentkezést benyújtó gazdasági szereplő számára, amennyiben a közbeszerzési eljárás előkészítése során ajánlatkérő kutatással, kísérlet végzésével, tanulmány elkészítésével vagy fejlesztéssel bízta meg, lehetőséget kell biztosítani, hogy bizonyítsa, hogy az általa az előkészítésben való részvétellel megszerzett tapasztalatnak az adott közbeszerzésre vonatkozóan nincs versenytorzító hatása.²³

A funkcionális vagy teljesítményalapú műszaki leírások meghatározása kapcsán kiemelendő a Bíróság Európai Községek Bizottsága kontra Írország közötti jogvitát lezáró C-45/87. számú ítélete, amelynek jogfejlesztésben való jelentősége vitathatatlan. A Bíróság kimondta, hogy meghatározott szabvány előírásánál az azzal egyenértékű megfelelésre is lehetőséget kell biztosítani és nem jogszerűen jár el az ajánlatkérő és sérti az áruk Közösségen belüli szabad mozgását, ha ajánlatkérő

kizárólag valamely nemzeti szabványnak való megfelelést ír elő és nem biztosít lehetőséget az ajánlattevők számára az egyenértékűség igazolására.²⁴

A környezeti és szociális odaítélési szempontok alkalmazása tekintetében érdemes kiemelni a Gebroeders Beentjes BV kontra Holland Állam közötti C-31/87. számú ügyben indult előzetes döntéshozatali eljárásban hozott döntést, amelyben a Bíróság leszögezte, hogy a közbeszerzési eljárás során az alkalmasság, valamint a szerződés odaítélésének vizsgálatát el kell határolni egymástól, azonban a két folyamatra egyidejűleg is sor kerülhet, de ez esetben is különböző szabályok vonatkoznak rájuk.²⁵

A Bíróság továbbá rögzítette, hogy a szerződés odaítélésének szempontjait az ajánlatkérők szabadon határozhatják meg, azonban ennek korlátja, hogy ténylegesen a gazdaságilag legkedvezőbb ajánlat kiválasztását kell szolgálniuk.²⁶ E tekintetben ajánlatkérők számára korlátozást jelent, hogy az odaítélési kritériumoknak lehetővé kell tenniük, hogy az ajánlatok objektív módon összehasonlíthatóak legyenek, továbbá ajánlatkérőknek a közbeszerzési dokumentumokban előzetesen tájékoztatást kell adniuk ezekről az ajánlattevők számára. A Bíróság az ügy kapcsán továbbá kiemelte, hogy az ajánlatkérő által előírt munkanélküliek hosszútávú foglalkoztatása nem minősül sem alkalmassági, sem odaítélési feltételnek, így megalkotta a „kiegészítő feltétel” kategóriáját, amelynek előírása kapcsán rögzítette, hogy nem szükséges a szerződés tárgyához kapcsolódnia, így olyan szempontokat is fel lehet tüntetni, amelyek például a környezetvédelemhez kapcsolódnak.

Kiemelkedő jelentőségű e témakörben a Bíróság Concordia Bus Finland Oy Ab kontra Helsingin kaupunki és HKL-Bussiliikenne ügyben kiadott C-513/99. számú előzetes döntéshozatali kérelemre adott válasza (a továbbiakban: Concordia döntés). Ajánlatkérő autóbusz szolgáltatás beszerzésre vonatkozóan kiírt közbeszerzési eljárásában az odaítélési szempontok között olyan ökológiai kritériumokat írt elő, mint a nitrogén-oxid kibocsátás szintje és az autóbuszok zajszintje. A Bíróság egyrészt leszögezte, hogy az összességében

²³ C-21/03. és C-34/03. egyesített ügyek EUB ítélete 47. pont.

²⁴ C-45/87. számú EUB ítélet 27. pont.

²⁵ C-31/87. számú EUB ítélet 15-16. pontok.

²⁶ C-31/87. számú EUB ítélet 19. pont.

legelőnyösebb ajánlat értékelési szempont választásánál nem szükségszerű, hogy ajánlatkérő kizárólag tisztán gazdasági jellegű értékelési részszerzőpontot alkalmazzon, mert nem zárható ki, hogy a nem tisztán gazdasági jellegű tényezők is jelentős hatással legyenek az ajánlat értékére.²⁷ Kiemeli továbbá, hogy a környezetvédelmi kritériumokat a Közösség politikáiba integrálni kell, amely körülmény ösztönzően hathat az ajánlatkérők számára, hogy környezetvédelemre vonatkozó szempontokat írjanak elő odaítélési kritériumként. A Bíróság rávilágított arra, hogy az előírásnak az alábbi feltételeknek kell megfelelnie:

- a kritériumnak a közbeszerzési szerződés tárgyához kell kötődnie,
- nem nyújthat az ajánlatkérő számára feltétel nélküli választási szabadságot, azaz előre pontosan meghatározottnak kell lennie,
- kifejezetten rögzíteni kell a felhívásban vagy az egyéb közbeszerzési dokumentumokban,
- az alapelveket nem sértheti, kiemelve a megkülönböztetés tilalmának elvét.²⁸

Rögzítette továbbá, hogy az adott közbeszerzésre vonatkozóan előírt kritériumok a tényleges verseny fejlesztését segítik elő, amely mindenképp üdvözlendő.

A címkék előírása kapcsán kiemelendő a Bíróság Európai Bizottság kontra Holland Királyság ügyben hozott C-368/10. számú ítélete, amelyben a Bíróság rögzítette, hogy ajánlatkérőknek lehetőségük van arra, hogy „valamely ököcímke részletes követelményeit írják elő, azonban egy adott ököcímket nem követelhetnek meg”,²⁹ továbbá ajánlatkérőknek nem elegendő az adott ököcímke hivatkozni, hanem a közbeszerzési dokumentumokban a beszerzendő termék, szolgáltatás részletes környezetvédelmi jellemzőit is rögzíteni kell. Rögzítette, hogy „elengedhetetlen továbbá, hogy ezeket a követelményeket objektív módon ellenőrizhető szempontok alapján fogalmazzák meg és fogadják el, olyan eljárásban, amelyben részt vehetnek az érdekeltek – a kormányzati szervek, a fogyasztók, a gyártók, a forgalmazók és a környezetvédő szervezetek – is, valamint

elengedhetetlen, hogy a jelölés minden érdekelt fél számára hozzáférhető és elérhető legyen”.

5. Összefoglalás

Amint megfigyelhető, számos lehetőség áll az ajánlatkérők rendelkezésére ahhoz, hogy az innovációban rejlő lehetőségeket kihasználják közbeszerzéseik zöldítése és hatékonyságuk növelése érdekében.

Annak ellenére azonban, hogy jó néhány európai országban sikerrel alkalmazzák az innovációt a közszolgáltatások színvonalának emelése érdekében és eredményesen építik be közbeszerzési gyakorlatukba, illetve szem előtt tartják a környezetvédelmi szempontok érvényesítését, az átütő siker még várat magára. Ennek számos oka van, ezek közül a legfontosabbak:

- Hiányzik az ajánlatkérők ösztönzése. Amennyiben önmaguk nem ismerik fel, hogy az általuk nyújtott szolgáltatás színvonalának emelése csökkenti a költségeket és az adminisztrációt, nem lesz motivációjuk arra, hogy ilyen, igen nagy kockázattal járó beszerzéseket kezdeményezzenek. Továbbá amíg az ajánlatkérők belátására van bízva, hogy a közbeszerzések során zöld szempontokat érvényesítsenek, és nincs erre vonatkozóan kötelező jogi norma, alacsony szinten marad ezek beépítése.
- Hiányosak az ajánlatkérők ismeretei az új technológiák piacán és hiányzik a tudatosság. A közszféra szervezeteket a konzervatív gondolkodásmód jellemzi.
- A közbeszerzési piacok széttagoltak Európában, így nehéz a „kritikus tömeg” elérése.
- Az innovatív kkv-k számos nehézséggel szembesülnek, ha ajánlattevőként szeretnének fellépni, tekintettel arra, hogy az ajánlatkérőknek nincs igazán tapasztalatuk az innováció közbeszerzési eljárásokba való beépítésére, az előkészítési szakasz hosszadalmas és az igény kialakítása bonyolult lehet. Emellett a kkv-k jellemzően nem nagy költségvetéssel rendelkeznek, így a

²⁷ C-513/99. számú EUB ítélet 55. pont.

²⁸ C-513/99. számú EUB ítélet 64. pont.

²⁹ C-368/10. számú EUB ítélet 63. pont.

finanszírozási struktúra kialakítására kiemelkedő figyelmet kell fordítani.

A következő lépés a jogalkotóé: a környezetvédelem területén jelentős haladást jelentene, ha a fakultatív kizáró okok közül a környezetvédelemre vonatkozó előírások átkerülnének a kötelező kizáró okok közé. Emellett számos közbeszerzési eljárás tekintetében kötelezővé lehetne tenni a környezetvédelmi odaítélési szempontok és szerződéses feltételek alkalmazását. Gondolok itt arra, hogy egy építési beruházásra vonatkozó közbeszerzési eljárás során a megújuló energiaforrásokkal történő üzemeltetés kezdetben ugyan megdrágítaná a beszerzést, amelyre az ajánlatkérők költségvetése nem biztos, hogy fedezetet nyújtana, azonban a hosszabb távú üzemeltetés során ez a költségnövekmény többszörösen meg tudna térülni. Ezt a szemléletmódot mindenképp a szabályozásba beépítve lenne szükséges tudatosítani. Esetleg olyan fizetési konstrukciót kialakítani, amely a kiadások egy részét a megtérüléshez igazítaná. De akár elegendő e vonatkozásban csak a fateleptítésre vagy az energiatakarékos világításra gondolni, amely a beszerzés megvalósításakor költségnövekménnyel kevéssé jár, de hosszú távon a környezetre gyakorolt hatása jelentős lehet. Az építési beruházások közbeszerzésénél a különböző öko címkék alkalmazását szintén kötelezővé kellene tennie a jogalkotónak, amely költségnövekmény szintén az üzemeltetés során térülhetne meg.

Teljes szemléletváltásra volna szükség, amelynek fő lépése egyrészt a szabályozás átalakítása, másrészt az ajánlatkérők és a tagállamok támogatása lenne. Ennek elérése érdekében a Közbeszerzési Hatóság egyre jelentősebb szerepet játszik az ajánlatkérők számára nyújtott tanácsadással, értelmezési segítségnyújtással, az elérhető útmutatók körének kiszélesítésével.

Dr. Takács Mária

felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó

A közérdekű bejelentések hatásági tapasztalatai

Jelen cikk a Közbeszerzési Hatósághoz érkező közérdekű bejelentések feldolgozásával kapcsolatos tapasztalatokat mutatja be, kitérve egyes, a közérdekű bejelentésekkel kapcsolatos általános – nem csak a Közbeszerzési Hatóság gyakorlatát érintő – kérdésekre, valamint különböző jogesetekre is. Az írás célja – rövid történeti áttekintést követően – átfogó képet nyújtani a közérdekű bejelentések feldolgozásának menetéről és azok Közbeszerzési Döntőbizottság előtt folytatott jogorvoslati eljárásokra való hatásáról.

1. Bevezetés

A közérdekű bejelentésekről általánosságban elmondható, hogy – ha azokat megfelelően, céljukkal összhangban, nem pedig visszaélés-szerűen alkalmazzák – hatékony eszközei lehetnek az átláthatóság növelésének. A közérdekű bejelentő olyan körülményre hívhatja fel az eljárásra jogosult szerv figyelmét, mely más úton nem feltétlenül jutna a hatóság tudomására, így módon kiválóan szolgálhatja a Közbeszerzési Hatóság mottóját – „Teszünk érte, hogy tisztán lásson!”

2. A közérdekű bejelentések jogszabályi háttere

Magyarország demokratikus jogállamként az Alaptörvény XXV. cikkében biztosítja az ún. petíciós jogot, mely szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez. A petíciós jog, mint alapvető jog a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvényben (a továbbiakban: Pkbt.) manifesztálódik. A Pkbt. általános indokolása is megemlíti, hogy Magyarországon a panaszokat és közérdekű bejelentéseket átfogó igénnyel először a közérdekű bejelentésekről, javaslatokról és panaszokról szóló 1977. évi I. törvény szabályozta, melyet az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény (a továbbiakban:

csatlakozási törvény) hatályon kívül helyezett. A korábbi, részletes szabályozással ellentétben a csatlakozási törvény lakonikusan, pusztán néhány paragrafusban¹ szabályozta a panaszok, illetve a közérdekű bejelentések kivizsgálásának menetét, sajátosságait.

A panaszt, illetve a közérdekű bejelentést a fenti jogszabályok szinte teljesen ugyanúgy határozták meg. A jelenleg hatályos rendelkezések értelmében a panasz egyéni jog- vagy érdeksérelem orvoslását célozza, míg a közérdekű bejelentés egy olyan körülményre célozza felhívni a figyelmet, melynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja.² Mint azt a közvetkező alcímben látni fogjuk, a panasz és a közérdekű bejelentés – illetve a panaszos és a közérdekű bejelentő – egymástól való megkülönböztetése a Közbeszerzési Hatóság gyakorlatában kiemelt jelentőséggel bír az ügyfélképeség vizsgálata szempontjából.

3. Az ügyfélképeség vizsgálata és a közérdekű bejelentő azonosíthatóságának jelentősége

3.1 A közérdekű bejelentő azonosíthatósága

A Közbeszerzési Hatóság joggyakorlatában a közérdekű bejelentések vizsgálata körében elsődleges kérdésnek minősül, hogy a bejelentő ügyfélnek minősülhet-e egy esetleges jogorvoslati eljárásban a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt, figyelemmel a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.)

¹ Csatlakozási törvény 141-143. §-ok.

² Pkbt. 1. § (2) A panasz olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más – így különösen bírósági, közigazgatási – eljárás hatálya alá. A panasz javaslatot is tartalmazhat. A Pkbt. 1. § (3) bekezdésének első mondata alapján a közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja.

148. § (2) bekezdésére,³ másképpen fogalmazva, a bejelentő jogosult lenne-e a Közbeszerzési Döntőbizottság jogorvoslati eljárását kezdeményezni. A Közbeszerzési Hatóság Elnökének a közérdekű bejelentések gyakorlati tapasztalatairól szóló tájékoztatója⁴ (a továbbiakban: Elnöki Tájékoztató) rámutat, hogy ha „az adott megkeresés egyéni érdeksérelem orvoslására vonatkozna (panasz), tehát a Bejelentő egyébként az adott közbeszerzési eljárás esetében ügyfélképeséssel rendelkezne, és valamely mulasztás okán nem kezdeményezett a Közbeszerzési Döntőbizottságnál vizsgálatot, abban az esetben a közérdekű bejelentés alapján benyújtott kérelmet – a 2013. évi CLXV. törvény 1. § (2) bekezdésében foglaltakra tekintettel – a Közbeszerzési Hatóság érdemi vizsgálat nélkül elutasítja, ugyanis a Közbeszerzési Hatóság Elnöke által kezdeményezett hivatalbóli jogorvoslati eljárás jogintézménye nem szolgálhat a konkrét ügyben egyébként ügyfélképeséssel rendelkező személyek jogérvényesítésének a helyettesítésére.” Ezt az értelmezést támasztja alá a Legfelsőbb Bíróság BH2010. 106. döntésében, mely szerint a közérdekű bejelentés lényege, hogy az valamely harmadik fél által elkövetett jogszabálysértésre tekintettel – amely nem feltétlenül a bejelentőnek okozott jogsérelmet – a harmadik fél elleni eljárás lefolytatását célozza. Ez az eljárás nem a bejelentő (vagy más) jogsérelmének reparálására irányul (a jogsérelem léte nem is feltétel), csak a „köz érdekében” alkalmazott szankciók, jogkövetkezmények (tipikusan bírság kiszabása) megállapítására irányuló hivatalból induló eljárás kezdeményezését jelenti, amely a jogsérelmet – ha van egyáltalán – legfeljebb közvetve, áttételesen (és részben) orvosolhatja.

E megközelítést azonban némiképp árnyalja a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság K. 30.964/2014/13. számú határozata. A jelzett számú határozattal lezárt ügy tényállásának lényege, hogy egy közbeszerzési eljárás során az egyik ajánlattevő elektronikus levél formájában megkereste a Közbeszerzési Hatóságot, mert álláspontja szerint az ajánlatkérő által előírt egyik alkalmassági követelmény túlzó követelménynek minősül. A tájékoztatás alapján a Közbeszerzési Hatóság Elnöke kezdeményezte a jogorvoslati eljárást, melynek eredményeként a Döntőbizottság megállapította a jogsértést és az ajánlatkérőt elmarasztalta. Az ajánlatkérő a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárásában, majd a döntéssel szemben kezdeményezett bírósági felülvizsgálati eljárás során is hivatkozott arra, hogy a közérdekű bejelentésnek nem célja, hogy esetleges jogorvoslati kérelmet helyettesítsen a potenciális ajánlattevő részéről. Mindkét eljárásban kifejtette továbbá azt is, hogy álláspontja szerint a rendeltetészerű joggyakorlás elve sérült azzal, hogy egy bejelentés alapján hivatalból indult jogorvoslati eljárás, nem pedig az ajánlattevő kérelmezte azt, így az e-mailben jött bejelentés alapján nem teljesül a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 140. § (1) bekezdésében foglalt azon feltétel, mely szerint a Hatóság elnöke feladatköre ellátása során tudomására jutott magatartás, vagy mulasztás miatt kezdeményezhet eljárást.

³ A Kbt. 148. § (1) bekezdésének első mondata értelmében a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárása kérelemre vagy hivatalból indul. A Kbt. 148. § (2) bekezdése alapján kérelmet nyújthat be az ajánlatkérő, az ajánlattevő, közös ajánlattétel esetén bármelyik ajánlattevő, a részvételre jelentkező, közös részvételi jelentkezés esetén bármelyik részvételre jelentkező vagy az egyéb érdekelt, akinek jogát vagy jogos érdekét az e törvénybe ütköző tevékenység vagy mulasztás sérti vagy veszélyezteti. Az ajánlati, ajánlattételi vagy részvételi felhívás, a közbeszerzési dokumentumok, illetve ezek módosításának, valamint a 113. § (1) bekezdése szerinti tájékoztatás jogsértő volta miatt kérelmet nyújthat be a közbeszerzés tárgyával összefüggő tevékenységű kamara vagy érdek-képviselői szervezet is. (E bekezdésben foglaltak a továbbiakban együtt: kérelmező.)

⁴ A Közbeszerzési Hatóság Elnökének módosított tájékoztatója a közérdekű bejelentések gyakorlati tapasztalatairól, KÉ 2017. évi 109. szám, 2017. június 29.

Az eljáró Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság e kérdésben azonban kimondta, hogy bár a korábbi Kbt. 137. § (2) bekezdése⁵ alapján a Közbeszerzési Döntőbizottság előtti eljárást az ajánlattevő is kezdeményezheti, ugyanakkor a korábbi Kbt. 172. § (1) bekezdése⁶ szerint a hatóság feladata – többek között –, hogy a közérdeket, az ajánlattevők és ajánlatkérők érdekeit figyelembe véve hatékonyan közreműködjön a jogszerű közbeszerzési magatartások kialakításában és elterjesztésében. A bíróság álláspontja az, hogy a korábbi Kbt. 140. § (1) bekezdés a) pontja alapján a Közbeszerzési Hatósághoz akár elektronikus úton küldött bejelentés alapján – függetlenül attól, hogy az megfelel-e a közérdekű bejelentés törvényi kritériumainak – a hatóság elnöke diszkrecionális jogkörében dönthet arról, hogy hivatalból eljárást kezdeményez-e vagy sem. Az a körülmény, hogy bejelentéssel a Közbeszerzési Hatóság felé az egyik ajánlattevő élt, csak annyit jelent, hogy az ajánlattevő – mivel nem kezdeményezett saját jogán, a korábbi Kbt. 137. § (2) bekezdése alapján eljárást – vállalta annak az ódiumát, hogy a hatóság elnöke nem indít hivatalból eljárást. A fentiek alapján kijelenthető, hogy bár – figyelemmel az idézett Elnöki Tájékoztatóra – a Közbeszerzési Hatóság joggyakorlata alapján a Közbeszerzési Hatóság Elnöke által kezdeményezett, hivatalból jogorvoslati eljárás jogintézménye nem szolgálhat a konkrét ügyben egyébként ügyfélképesességgel rendelkező személyek jogérvényesítésének a helyettesítésére, a Kbt. 187. § (1) bekezdésére⁷ figyelemmel megteheti, hogy mégis él a Kbt. 152. § (1) bekezdés a) pontja szerinti jogával. Ilyen esetekben a Közbeszerzési Hatóság elnökének mérlegelése szempontjából elsődlegesen a vélelmezett jogsértés súlyának, jellegének van szerepe, ami alapján tipikusan akkor merülhet fel a

Közbeszerzési Döntőbizottság jogorvoslati eljárásának hivatalból kezdeményezése, amennyiben az érintett jogsértés túlmutat a bejelentő egyéni érdekén, vagyis a gazdasági szereplők – akár az adott jogsértés tárgyához kapcsolódó eljárás iránti potenciális érdeklődők – szélesebb körét érintheti, a jogsértés a Hatóság elnökének mérlegelése alapján súlyosnak minősül [mivel például az adott jogsértés jellegénél fogva ahhoz más jellegű szankciók is kapcsolódhatnak], illetve egy esetleges jogorvoslati eljárás képes lehet a jogsértést reparálni.

A fentiek természetesen nem jelentik azt, hogy gazdasági szereplők egyáltalán ne fordulhatnak közérdekű bejelentéssel a Közbeszerzési Hatósághoz. A Kúria Pfv. 20.096/2013/8. számú döntésében – mely egyébként a jó hírnévhez való jog feltételezett megsértése miatt indult – egy közérdekű bejelentésnek tekinthető beadvány elemzése kapcsán rámutatott, hogy az elsőfokú bíróság érvelése szerint a demokratikus jogállamban a piac szereplőinek jogszabályokban is biztosított a petíciós jog gyakorlása és az, hogy a jogaikat érvényesítsék és a nagyobb társadalmi kört érintő problémák megoldását kezdeményezhessék. Az indokolás szerint a közbeszerzések területe olyan érzékeny terület, ami sokszor támadásoknak van kitéve, sok negatív tapasztalat miatt. A közbeszerzésekkel érintett, országos jelentőségű projektekben résztvevőknek a bíróság álláspontja szerint szembe kell tudniuk nézni az adott esetben a kritikusan vizsgálódó, illetve kételkedő nézetekkel is. Ahol közpénzek nagymértékű felhasználása folyik, a kiszoruló résztvevők fokozottan figyelik a szabályok betartását. Mindebből következően a közbeszerzéssel kapcsolatos tevékenység minden szempontból való körüljárása, az azzal kapcsolatos érdemi, szakmai és adott esetben politikai kérdések

⁵ Korábbi Kbt. 137. § (2) Kérelmet nyújthat be az ajánlatkérő, az ajánlattevő, közös ajánlattétel esetén bármelyik ajánlattevő, a részvételre jelentkező, közös részvételi jelentkezés esetén bármelyik részvételre jelentkező vagy az egyéb érdekelt, akinek jogát vagy jogos érdekét az e törvénybe ütköző tevékenység vagy mulasztás sérti vagy veszélyezteti. Az ajánlati, ajánlattételi vagy részvételi felhívás, a dokumentáció, illetve ezek módosításának jogsértő volta miatt kérelmet nyújthat be a közbeszerzés tárgyával összefüggő tevékenységű kamara vagy érdekképviselői szervezet is. (E bekezdésben foglaltak a továbbiakban együtt: kérelmező.)

⁶ Korábbi Kbt. 172. § (1) A Hatóság feladata, hogy a közérdeket, az ajánlatkérők és az ajánlattevők érdekeit figyelembe véve, hatékonyan közreműködjön a közbeszerzési politika alakításában, a jogszerű közbeszerzési magatartások kialakításában és elterjesztésében, elősegítve a közpénzek nyilvános és átlátható módon történő elköltését.

⁷ Kbt. 187. § (1) A Hatóság feladata, hogy a közérdeket, az ajánlatkérők és az ajánlattevők érdekeit figyelembe véve, hatékonyan közreműködjön a közbeszerzési politika alakításában, a jogszerű közbeszerzési magatartások kialakításában és elterjesztésében, elősegítve a közpénzek nyilvános és átlátható módon történő elköltését.

felvetése önmagában még nem sért személyiségi jogot. Az elsőfokú bíróság érveléséből levezethető, hogy a verseny tisztasága, mint közérdek természetesen egybe eshet gazdasági szereplő egyéni érdekével is. A Közbeszerzési Hatóság gyakorlata szempontjából tehát elsődlegesen annak van jelentősége, hogy a gazdasági szereplő az adott ügy vonatkozásban rendelkezik-e, rendelkezhet-e ügyfélképeséssel a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt, ugyanakkor – a diszkrecionális jogkör említett lehetőségénél fogva – ilyen esetben sem eleve kizárt, hogy a Közbeszerzési Hatóság elnöke hivatalból jogorvoslatot kezdeményezzen.

A gyakorlatban kiemelt jelentőséggel bír, hogy a beadványos közérdekű bejelentőnek vagy panaszosnak minősül, mivel a panaszos beadványát (panaszát) a Közbeszerzési Hatóság – figyelemmel a fentiekre – elutasítja.⁸ Ebben a vonatkozásban játszik igazán fontos szerepet a közérdekű bejelentő azonosíthatóságának kérdése. Ha a közérdekű bejelentő azonosíthatatlan, az lehetetlenné teszi – a Közbeszerzési Döntőbizottság előtti – esetleges ügyfélképeségének megállapítását, továbbá figyelemmel kell lenni az eljárásra jogosult szerv Pkbt. 2/A. § (3) bekezdése szerinti mellőzési kötelezettségére.⁹ Fontos hangsúlyozni, hogy az azonosíthatatlan személy által tett panaszt vagy közérdekű bejelentést az eljárásra jogosult szerv – fő szabály szerint¹⁰ – köteles mellőzni. E rendelkezést az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény, továbbá egyes más törvények módosításáról szóló 2015. évi CXXIX. törvény¹¹ vezette be. A jogszabály részletes indokolása szerint az érintett szervhez közvetlenül benyújtott névtelen bejelentéseket

az érintett szerv jogszerűen visszautasíthatja. Ennek oka az indokolás szerint az, hogy a gyakorlatban számos olyan eltérő jogalkalmazási gyakorlat merült fel, amely a panaszkezelések eljárásában jogalkotással megoldandó ellentmondássá vált. A jogalkalmazói gyakorlat egyszerűsítése, valamint a szabályozás egyértelmű és határozott kialakítása érdekében – figyelemmel az ezzel kapcsolatos korábbi szabályozási irányokra is – a módosítással kialakított szabályozási modell szerint az azonosíthatatlan személy által tett panasz vagy közérdekű bejelentés vizsgálatát el kell utasítani, az eljárásra jogosult szerv ugyanakkor dönthet arról, hogy – ha ezt a panasz vagy a közérdekű bejelentés tartalma (például súlyos jog- vagy érdeksérelemre vonatkozó hivatkozás) indokolja – a panaszt vagy a közérdekű bejelentést érdemben megvizsgálja. Megjegyzendő, hogy jelenleg nincs iránymutatás arra nézve, hogy az eljárásra jogosult szerv a panaszos vagy a közérdekű bejelentő azonosítása körében milyen adatokra támaszkodhat, például van-e lehetősége a panaszos vagy a közérdekű bejelentő azonosítására szolgáló adatok valódiságának ellenőrzésére, és ha igen, milyen körben, meddig terjedhet az adatok vizsgálata? Kérdésként merül fel továbbá az is, hogy – összhangban a Pkbt. 3. § (4) bekezdésében foglaltakkal¹² – milyen lehetősége van az eljárásra jogosult szervnek a beadványos rosszhiszemű magatartásának vagy visszaélészerű joggyakorlásának kiszűrésére?

⁸ Az érthetőség kedvéért a cikkben említett jogesetek ismertetése során – ahol szükséges – a beadvány, illetve a beadványos kifejezéseket használok.

⁹ Pkbt. 2/A. § (3) Az azonosíthatatlan személy által tett panasz vagy közérdekű bejelentés vizsgálatát az eljárásra jogosult szerv mellőzi.

¹⁰ Pkbt. 2/A. § (4) A (3) bekezdés alkalmazásától az eljárásra jogosult szerv eltekinthet és a panaszt vagy közérdekű bejelentést megvizsgálja, ha a panasz vagy a közérdekű bejelentés alapjául súlyos jog- vagy érdeksérelem szolgál.

¹¹ Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény, továbbá egyes más törvények módosításáról szóló 2015. évi CXXIX. törvény 19. §-a.

¹² Pkbt. 3. § (4) Ha nyilvánvalóvá vált, hogy a panaszos vagy a közérdekű bejelentő rosszhiszeműen, döntő jelentőségű valótlán információt közölt és

- a) ezzel bűncselekmény vagy szabálysértés elkövetésére utaló körülmény merül fel, személyes adatait az eljárás lefolytatására jogosult szerv vagy személy részére át kell adni,
- b) alappal valószínűsíthető, hogy másnak jogellenes kárt vagy egyéb jogsérelmet okozott, személyes adatait az eljárás kezdeményezésére, illetve lefolytatására jogosult szervnek vagy személynek kérelmére át kell adni.

Az alapvető jogok biztosának az AJB-1123/2017. számú ügyben keletkezett jelentése¹³ szerint „tekintettel arra, hogy a közérdekű bejelentések védett elektronikus rendszere különleges szabályai között a Pkbt. 4. § (4) bekezdésében jelöli meg az azonosításhoz szükséges adatokat – amely a közérdekű bejelentő neve és lakcíme – álláspontom szerint indokolatlan és az eljárás során irreleváns ezen adatokon felül további személyes adatok bekérése akár panasz, akár közérdekű bejelentés rögzítése, továbbítása során. Az ezzel ellenkező joggyakorlat sérti az érintettek jogbiztonsághoz, tisztességes hatósági eljáráshoz és petíciós joghoz fűződő alapvető jogait”. Az alapvető jogok biztosának az érintettek jogbiztonsághoz, tisztességes hatósági eljáráshoz és petíciós joghoz fűződő alapvető jogaira való hivatkozásából levezethető, hogy a közérdekű bejelentő azonosításához legfeljebb nevére és címére van szükség abban az esetben is, ha a közérdekű bejelentését nem a közérdekű bejelentések védett elektronikus rendszere útján nyújtja be, így egyéb adat tőle nem kérhető. Amennyiben azonban a név, illetve a lakcím ellenőrzésére az eljárásra jogosult szervnek nincs lehetősége, az visszaélésekhez vezethet, egy nevet és egy lakcímet ugyanis bárki ráírhat a dokumentumra, amelyen közérdekű bejelentését megteszi, önmagában ettől még nem azonosítható a közérdekű bejelentő. Ugyanez a helyzet az elektronikus levél útján tett közérdekű bejelentéssel kapcsolatban, ahol a gyakorlat szerint még annak aláírása sem szükséges, fiktív elektronikus levelezési címet azonban bárki létrehozhat. A Közbeszerzési Hatóság joggyakorlata szerint a papír alapú, aláírással el nem látott közérdekű bejelentés esetében a Közbeszerzési Hatóság megkereséssel él a közérdekű bejelentő felé, melynek célja, hogy a vizsgálatot ne azonosíthatatlan közérdekű bejelentőtől származó információ alapján folytassák le. A probléma ugyanakkor adott esetben személyiségi jogi kérdéseket is felvethet, hiszen a hatályos jogszabályi környezetben nemcsak fiktív személy adataival, hanem más személy adataival is lehet közérdekű bejelentést tenni anélkül, hogy a közérdekű bejelentőt az eljárásra jogosult szerv azonosíthatná. A panaszos vagy a közérdekű bejelentő azonosíthatóságával kapcsolatos kérdések a közérdekű bejelentések kezelésének közbeszerzési hatósági

tapasztalatain túlmutat, hiszen valamennyi, a Pkbt. szerinti eljárásra jogosult szervet érintenek, azokra nézve megnyugtató választ az alapvető jogok biztosának állásfoglalása tudna adni.

A Közbeszerzési Döntőbizottság jogorvoslati eljárásának kérelmezésére vonatkozó ügyfélképeség megállapítása körében a Kbt. 148. § (2) bekezdése „egyéb érdekelt, akinek jogát vagy jogos érdekét az e törvénybe ütköző tevékenység vagy mulasztás sérti vagy veszélyezteti” fordulatának értelmezése sok esetben igen nehéz feladat lehet. A Közbeszerzési Döntőbizottság D.24/17/2019. számú határozatának indokolásában kifejtette, hogy a tárgybani esetben nem állapítható meg a kérelmező jogos érdekének közvetlen sérelme, veszélye, tehát a jogorvoslati kérelmet nem az arra jogosult terjesztette elő. Az ügy tényállása szerint az ajánlatkérő önkormányzat képviselő-testülete határozatában arról döntött, hogy koncessziós beszerzési eljárás keretében kívánja a közétkeztetési szolgáltatót kiválasztani, valamint elfogadta az előterjesztés mellékleteként csatolt koncessziós pályázati felhívást, dokumentációt és a koncessziós szerződés tervezetét. Az ajánlattételi felhívás 2019. január 3. napján jelent meg az ajánlatkérői önkormányzat weboldalán, a végleges ajánlattételi határidő 2019. február 11. 11:00 óra volt. A pályázati dokumentációt öt érdeklődő gazdasági szereplő, köztük a kérelmező vette át. A kérelmező jogorvoslati kérelmét 2019. február 5. napján nyújtotta be. A Közbeszerzési Döntőbizottság a jogorvoslati eljárást 2019. február 15. napján indította meg. Az ajánlatkérő 2019. február 11. napján két ajánlatot, köztük a kérelmező ajánlatát bontotta fel. A kérelmező az ajánlattétel során úgy nyilatkozott, hogy fenntartás vagy korlátozás nélkül elfogadja a versenyeztetési eljárás pályázati felhívásának és dokumentációjának feltételeit. A kérelmező jogorvoslati kérelmében előadta, hogy a beszerzés tárgyra és becsült értékére tekintettel a Kbt. hatálya alá tartozik, az ajánlatkérőnek közbeszerzési eljárást kellett volna lefolytatnia. Érvelése szerint jogsértő a közbeszerzési eljárás szabályszerű kiírásának, lefolytatásának mellőzése, mivel a beszerzés tárgya nem szolgáltatási koncesszió, hanem szolgáltatás. A kérelmezői jogosultságot alátámasztó tények vonatkozásában a kérelmező előadta, hogy jelenleg is ellát a tárgybéli szolgáltatással

¹³ Az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB-1123/2017. számú ügyben, <https://www.ajbh.hu/Dokumentumok/Jelentesek,inditvanyok,allasfoglalasok/almenupont>.

azonos szolgáltatást az ajánlatkérő részére, melyről a Döntőbizottságnak hivatalos tudomása van a D.427/2018. iktatószámú jogorvoslati ügyből. A jogorvoslati kérelem abból fakad, hogy a kérelmező álláspontja szerint az ajánlatkérő nem mellőzheti a tárgybeli szolgáltatás vonatkozásában a közbeszerzést, mert ez a magatartás alkalmas arra, hogy a közbeszerzési szabályokat betartani kívánó kérelmezőt elzárja törvényes jogai gyakorlásától. A kérelmező becsatolta az ajánlatkérőhöz írt, 2019. január 29-i keltezésű levelét, amelyben arra figyelmeztetett, hogy a koncessziós eljárás alapján megkötött szerződés a jövőben semmissé válhat, ezért közbeszerzési eljárás lefolytatását kérte az ajánlatkérőtől. A kérelmező közölte, hogy jogát vagy jogos érdekét a Kbt.-be ütköző ajánlatkérői tevékenység vagy mulasztás sérti vagy veszélyezteti, mivel tény, hogy a tárgybeli versenyeztetési eljárással azonos tárgyban a kérelmező jelenleg is szolgáltatást nyújt az ajánlatkérőnek, a Kbt. szabályainak ajánlatkérő általi mellőzése pedig jogsértő helyzetet teremt. A Közbeszerzési Döntőbizottság a 2019. február 21. napján kelt végzésében – az ajánlatkérő eljárási kifogása alapján – felhívta a kérelmezőt arra, hogy jelölje meg a közvetlen jog- vagy érdeksérelmét a vitatott eljárásrendet és szerződési konstrukciót illetően, arra a tényre tekintettel, hogy a versenyeztetési eljárásban ajánlatot nyújtott be. A kérelmező a nyilatkozatában ismét arra hivatkozott, hogy az ajánlatkérővel a jelen eljárás tárgyát képező szolgáltatással azonos tárgyban 2014. július 18. napján szolgáltatás megrendelése tárgyában közbeszerzési szerződést kötött, amelyet a felek később többször módosítottak. A szerződésmódosításokat a Közbeszerzési Döntőbizottság D.427/15/2018. számú határozatában a Kbt. jogtalan mellőzése miatt semmisnek mondta ki, mely határozatot 2019. február 19. napján kézbesítették a kérelmező részére, ennél fogva a kérelmező egyéb érdekeltnek minősült a tárgybeli jogorvoslati eljárás megindításakor, mivel ez utóbbi időpontban a kérelmező még szolgáltatást nyújtott az ajánlatkérőnek. Nyilatkozata szerint a tárgyi beszerzés a kérelmező jogát vagy jogos érdekét sérti vagy

veszélyezteti amiatt is, mert a Közbeszerzési Döntőbizottság korábbi határozatai értelmében (D.359/16/2017., D.660/19/2017.) a jelen beszerzés tárgya szolgáltatás és nem szolgáltatási koncesszió, továbbá azért, mert a kérelmező és az ajánlatkérő a D.427/2018. számú eljárásban vizsgált szerződésmódosításokban kifejezetten úgy állapodtak meg, hogy a szolgáltatás tárgyában lefolytatandó új közbeszerzési eljárás alapján a szerződés megkötéséig áll fenn a kérelmező szolgáltatási köteleme. A kérelmező álláspontja szerint nem alapos az ajánlatkérő állítása, mely szerint a kérelmező nem minősül egyéb érdekeltnek, továbbá, hogy a lex specialis Kbt. szabályokkal szemben az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) általános eljárási szabályait kellene alkalmazni. A kérelmező álláspontja szerint az Ákr. 10. § (1) bekezdése¹⁴ szerint is ügyfélnek minősül. Tekintettel arra, hogy a kérelmező ajánlatot nyújtott be a tárgyi beszerzési eljárásban, személyében igazolt az is, hogy kérelmezőként ebből az okból is eljárhat. Álláspontja szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság gyakorlatából nem vonható le olyan következtetés, mely szerint a beszerzés tárgya szolgáltatási koncessziónak lenne minősíthető, a kérelmező pedig nyilvánvalóan nem kíván utólag semmisnek minősíthető szerződést kötni, ami önmagában megalapozza a jogos érdek sérelmét. Az ajánlatkérő az írásbeli észrevételében elsődlegesen a kérelmező ügyfélképességének hiányára hivatkozott, és kérte a jogorvoslati eljárás megszüntetését. Közölte, hogy a Kbt. 145. § (1) bekezdése¹⁵ alapján a tárgyi jogorvoslati eljárásra az Ákr. rendelkezései is alkalmazandók, így a Kbt. 148. § (2) bekezdésében rögzített ügyfél fogalmat, az Ákr. 10. § (1) bekezdés szerinti ügyfél-fogalommal együttesen kell értelmezni. A Közbeszerzési Döntőbizottság és a bíróságok egységes gyakorlata szerint a kérelmező közvetlen, jogos érdeksérelmét jelenti, amennyiben a vélt jogsértés megalapozottsága esetén lehetősége van a szerződés elnyerésére. A kérelmező ajánlatot nyújtott be. A benyújtott ajánlatok értékelésével, illetve bírálatával kapcsolatos ajánlatkérői

¹⁴ Ákr. 10. § (1) Ügyfél az a természetes vagy jogi személy, egyéb szervezet, akinek (amelynek) jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, akire (amelyre) nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz, vagy akit (amelyet) hatósági ellenőrzés alá vontak.

¹⁵ Kbt. 145. § (1) A Közbeszerzési Döntőbizottság eljárására az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) rendelkezéseit kell alkalmazni e törvény, valamint az e törvény felhatalmazása alapján alkotott végrehajtási rendelet kiegészítő vagy eltérő rendelkezéseinek figyelembevételével.

döntés még nem született, így a kérelmezőnek a tárgyi szerződés elnyerésére lehetősége van, amely a jogorvoslati kérelmének elfogadása esetén is a közbeszerzési eljárásban illetné meg. A jogorvoslati kérelem elfogadása a kérelmezőt kedvezőbb helyzetbe nem hozná, amelyre tekintettel nem állapítható meg a kérelmező jogának, vagy jogos érdekének közvetlen sérelme, illetve veszélyeztetése. Az indokolásban foglaltak szerint az ügyfélképeség megállapítása során az Ákr. és a Kbt. ügyfélfogalmát együttesen kell értelmezni. A jogalkotó meghatározta azokat a kereteket, amelyek lehetővé teszik a közbeszerzési szabályok megsértése miatt a jogorvoslati eljárások lefolytatását. A jogalkotó nem biztosította a feltétel nélküli jogorvoslati kezdeményezési jogot, hanem meghatározta azt, hogy mely személyek, szervezetek jogosultak kérelmezni, kezdeményezni a jogorvoslati eljárást. A jogalkotó nem önmagában érdekeltséget kívánt meg az ügyfélképeségi minősítéshez, hanem olyan érdekeltséget, amely jogosnak minősíthető és ezen jogos érdeksérelemnek közvetlennek kell lennie. Akinek a közbeszerzési döntésből származó jog- vagy érdeksérelem közvetlenül nem állapítható meg, nem jogosult jogorvoslati kérelem benyújtására. Tényszerűen megállapítható, hogy a kérelmező élelmezési szolgáltatást nyújtó gazdasági szereplő, pusztán e körülmény azonban nem alapozza meg a kérelmezői jogosultságot. Az ügyfélképeség megállapításához az szükséges, hogy kifejezetten a kérelmező vonatkozásában érdeksérelem vagy annak veszélye legyen megállapítható. A kérelmező az őt ért sérelem vonatkozásában arra hivatkozott, hogy nem kíván utólag semmisnek minősíthető szerződést kötni. Ezen állítását ugyanakkor maga a kérelmező cáfolta azzal, hogy a koncessziós pályázati eljárásban ajánlatot nyújtott be, közvetlenül azelőtt, mielőtt – a becsült érték mértékéről való tájékoztatás alapján – a jogorvoslati kérelmét hiánypótolta. Emellett a kérelmező egyértelmű és kifejezett nyilatkozatot tett arra, hogy „megvizsgálta és fenntartás vagy korlátozás nélkül elfogadta” a koncessziós beszerzési eljárást megindító, a szerződéses feltételeket meghatározó pályázati felhívást és dokumentációt, nyertesként való kiválasztása esetére vállalta a szerződés megkötését és a teljesítést. A fentiek alapján a Közbeszerzési Döntőbizottság megállapította, hogy a jogorvoslati kérelem elbírálásának ügyfélképeség hiánya okán eljárási jogi akadály áll fenn.

3.2 A közérdekű bejelentés tartalmának relevanciája az ügyfélképeség szempontjából

Az ügyfélképeség vizsgálata szempontjából a beadványos nevén és címén kívül árulkodó lehet az is, hogy a beadványos pontosan milyen körülményekre hivatkozik a beadványban. A Közbeszerzési Hatóság gyakorlatában akad olyan példa, melynek során kifejezetten a beadvány különleges tartalma alapján vált egyértelművé, hogy a beadvány a konkrét ügyben egyébként ügyfélképeséssel rendelkező személy jogérvényesítésének helyettesítésére szolgál.

Az egyik ilyen ügyben a beadvány számos olyan információt tartalmazott, mely azt feltételezi, hogy a beadványos egy, az adott ügyben érdekelt, ügyfélképeséssel rendelkező gazdasági szereplő érdekében járt el. A beadványos előadta például, hogy az ajánlatkérő a jogszabályban meghatározott határidő után küldte meg a közbeszerzési szerződés teljesítésének elismerését megtagadó válaszát, mely információhoz nyilvánosan elérhető adatbázisokban nem lehetett hozzájutni. Ezek alapján a Közbeszerzési Hatóság Elnöke nem kezdeményezte a Közbeszerzési Döntőbizottság jogorvoslati eljárását, mivel az általa kezdeményezett hivatalbóli jogorvoslati eljárás jogintézménye nem szolgálhat a konkrét ügyben egyébként ügyfélképeséssel rendelkező személyek jogérvényesítésének a helyettesítésére.

A közérdek sérelmének hiánya is megalapozhatja a jogorvoslati eljárás hivatalból történő kezdeményezésének mellőzését. Egy beadványos beadványában azt sérelmezte, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárást eredménytelenné nyilvánította. Mivel az ajánlatkérő az eljárást eredménytelenné nyilvánította, közpénz felhasználására nem került sor, közérdekből reparálandó jogsérelem nem merült fel. Figyelemmel arra, hogy a Közbeszerzési Hatóság Elnöke által kezdeményezett hivatalbóli jogorvoslati eljárás jogintézménye közérdeket kell, hogy védjen, és nem szolgálhatja egyéni érdekek érvényesítésének helyettesítését, a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárásának kezdeményezésére ebben az esetben sem került sor.

4. A tudomásra jutás jelentősége a közérdekű bejelentések megvizsgálása során, valamint a jogorvoslat kezdeményezésének határideje

4.1 A tudomásra jutás jelentősége

A Kbt. 149. § (1) bekezdés c) pontja¹⁶ értelmében – figyelemmel a Kbt. 152. § (4) bekezdése első mondatának első fordulatára¹⁷ foglaltakra – a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását kezdeményező iratban meg kell jelölni a jogsértő esemény megtörténtének és a kezdeményező arról való tudomásszerzésének időpontját valamennyi kérelmi elem tekintetében egyértelműen azonosíthatóan. A Kbt. 152. § (2) bekezdésének első fordulata tartalmazza azt a határidőt, amelyhez a Közbeszerzési Döntőbizottság jogorvoslati eljárásának kezdeményezésére jogosult szerv vagy személy kötve van az eljárás kezdeményezése tekintetében.¹⁸ A hivatkozott jogszabályhely szerint az arra jogosultnak a tudomásra jutástól számított hatvan napon belül van lehetősége kezdeményezni a Közbeszerzési Döntőbizottság jogorvoslati eljárását. A Közbeszerzési Hatóság gyakorlatában a tudomásra jutás ideje az az időpont, amelyben a konkrét jogsértésre nézve érdemi információhoz jut. Ez az esetek túlnyomó többségében a közérdekű bejelentés Közbeszerzési Hatóság általi

érkeztetésének napja, ha azonban a közérdekű bejelentés túlzottan általános, elvont – és nem állapítható meg belőle a konkrét jogsértés –, a Közbeszerzési Hatóság a közérdekű bejelentés kiegészítésére, pontosítására kéri fel a közérdekű bejelentőt, melyhez – a honlapjáról egyébként közzétett, letölthető – adatlapot is mellékel. Az adatlapon megemlített információk birtokában van lehetőség arra, hogy a Közbeszerzési Hatóság Elnöke intézkedni tudjon, és szükség szerint adatkérésrel tudjon fordulni az érintett szervezethez, például a sérelmezett közbeszerzési eljárás ajánlatkérőjéhez. Ha a közérdekű bejelentés kiegészítésére irányuló kérés eredménytelen, a hivatalból jogorvoslati kezdeményezés – elegendő információ hiányában – elmarad, így a Közbeszerzési Hatóság a Pkbt. 2. § (4) bekezdése¹⁹ alapján az intézkedés mellőzéséről tájékoztatja a közérdekű bejelentőt. Amennyiben a kiegészítésre irányuló felhívás eredményes, azaz a közérdekű bejelentő pontosan megjelöli a konkrét jogsértést, a Közbeszerzési Hatóság a jogorvoslati eljárás kezdeményezésének megalapozottsága érdekében, a Kbt. 187. § (3) bekezdése²⁰ alapján megkeresi a jogsértés vonatkozásában megnevezett szervezetet. Látható tehát, hogy nem feltétlenül egyértelmű, mely időpontot kell a tudomásszerzés időpontjának tekinteni.

¹⁶ A Kbt. 149. § (1) bekezdés c) pontja értelmében a kérelemben meg kell jelölni a jogsértő esemény megtörténtének és a kérelmező arról való tudomásszerzésének időpontját valamennyi kérelmi elem tekintetében egyértelműen azonosíthatóan.

¹⁷ A Kbt. 152. § (4) bekezdése első mondata értelmében a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását kezdeményező iratban meg kell jelölni a 149. §(1) bekezdés a)-d) és g) pontjában szereplő adatokat és javaslatot lehet tenni az e) és f) pontjában foglaltakra.

¹⁸ Kbt. 152. § (2) A Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását az (1) bekezdés szerinti személy vagy szervezet a jogsértés tudomásra jutásától számított hatvan napon belül, de

- a) legkésőbb a jogsértés megtörténtétől számított három éven belül,
- b) közbeszerzési eljárás mellőzésével történt beszerzés esetén az a) ponttól eltérően a szerződés megkötésének időpontjától vagy, ha ez nem állapítható meg, akkor a szerződés teljesítésének bármelyik fél által történt megkezdésétől számított legfeljebb öt éven belül, vagy
- c) támogatásból megvalósuló beszerzés esetén az a) és b) ponttól eltérően az adott támogatás folyósítására és felhasználására vonatkozó külön jogszabályban előírt iratmegőrzési kötelezettség időtartamán belül, de legalább a jogsértés megtörténtétől – közbeszerzési eljárás mellőzésével történt beszerzés esetén a szerződés megkötésének időpontjától, vagy ha ez nem állapítható meg, akkor a szerződés teljesítésének bármelyik fél által történt megkezdésétől – számított öt éven belül kezdeményezheti.

¹⁹ Pkbt. 2. § (4) Az eljárásra jogosult szerv a vizsgálat befejezésekor – a minősített adat, illetve törvény alapján üzleti, gazdasági vagy egyéb titoknak minősülő adat kivételével – a megtett intézkedésről vagy annak mellőzéséről – az indokok megjelölésével – a panaszost vagy a közérdekű bejelentőt haladéktalanul értesíti.

²⁰ Kbt. 187. § (3) A Hatóság elnöke, illetve a közbeszerzési biztos megkeresésére a közbeszerzéssel kapcsolatos ügyben minden szervezet – ideértve a szakmai kamarákat és az érdekképviselői szervezeteket is – köteles tíz napon belül tájékoztatást adni.

Akkor is a közérdekű bejelentés érkeztetésének napja-e a tudomásszerzés időpontja, ha az a konkrét jogsértésre nézve érdemi információt csak a kiegészítésre való felkérést követően tartalmazott? Irányadó lehet-e a tudomásszerzés időpontja tekintetében az ajánlatkérő válaszában beérkezése a Közbeszerzési Hatóság adatkérésére? A törvény a hivatalbóli kezdeményezés esetében is szigorú határidőhöz köti az eljárás kezdeményezését; a kérelemre induló eljárásra vonatkozó rendelkezésekben foglaltaknál azonban sokkal hosszabb határidőt hagy az eljárás megindításának kezdeményezésére. A korábbi Kbt. 140. §-ához fűzött indokolás szerint a tudomásszerzés tekintetében felállított vélelem e személyek, szervezetek esetében nem érvényesül. A tudomásszerzés tényleges időpontjával kapcsolatos problémákat – például a téves vagy hiányos adatszolgáltatás következményeit – jelen kiadvány egyik korábbi száma már felvetette,²¹ elemezve azt a kérdést, hogy a hivatalbóli kezdeményezőnek milyen mértékben szükséges meggyőződnie a jogsértés tényéről, illetve milyen mértékben kell rendelkeznie alátámasztó dokumentumokkal. E helyütt csak arra a megállapításra kívánok hivatkozni, hogy a Közbeszerzési „Döntőbizottság értelmezése szerint a tudomásra jutás időpontja nem azonos az ajánlatkérői, beszerzői döntések jogsértő jellegéről és azok bizonyítékairól való tudomásszerzés időpontjával”, így az alábbiakban csak egyes, a közérdekű bejelentések szempontjából releváns bírósági döntésekre szorítkozom.

A Kúria Kfv. 37.044/2015/4. számú határozata értelmében a jogsértésről való tudomásszerzés nem kívánja meg a jogsértés teljes bizonyítottságát. Amennyiben a hivatalbóli kezdeményező a másik ellenőrző szervezet által megállapított tény helytállóságáról meg kíván győződni a hivatalbóli jogorvoslati kezdeményezés megtétele előtt, akkor arra kell figyelemmel lennie, hogy a tudomásszerzéstől (a szabálytalansági iratok átvételétől) kezdődő, rendelkezésre álló jogorvoslati határidőt nem hosszabbítja meg a hivatalbóli kezdeményező saját bizonyítási, ellenőrzési eljárása. E határozatra minden további nélkül hivatkozni lehet a közérdekű bejelentések vonatkozásában is: ha a hivatalbóli kezdeményező a közérdekű bejelentésben hivatkozott konkrét jogsértés helytállóságáról meg kíván győződni a hivatalbóli

jogorvoslati kezdeményezés megtétele előtt, akkor arra kell figyelemmel lennie, hogy a tudomásszerzéstől (a közérdekű bejelentés érkeztetésétől) kezdődő, rendelkezésre álló jogorvoslati határidőt nem hosszabbítja meg a hivatalbóli kezdeményező saját bizonyítási, ellenőrzési eljárása.

A Kúria Kfv. 37.297/2015/8. számú határozata szintén kiemelendő a közérdekű bejelentések vonatkozásában, mivel azok nyilvánosan hozzáférhető információk alapulnak. Az idézett számú határozattal lezárt ügyben a hivatalbóli kezdeményező a felperes ajánlatkérő ajánlatvételi felhívása vonatkozásában észlelt jogsértést, és az alapján, saját ellenőrzési tevékenységének eredményeként kezdeményezte a Közbeszerzési Döntőbizottság jogorvoslati eljárását. A Közbeszerzési Döntőbizottság a jogsértést megállapította, a döntést pedig – az ajánlatkérő kereseti kérelmét követően – az elsőfokú bíróság helyben hagyta. A felperes ajánlatkérő az elsőfokú bíróság döntésével szemben benyújtott felülvizsgálati kérelmében – többek között – arra hivatkozott, hogy a korábbi Kbt. 137-139. §-ai a jogorvoslati eljárás általános szabályait határozzák meg, a 140. § rögzíti a jogorvoslati eljárásról a hivatalbóli kezdeményezésre vonatkozó, az általános jogorvoslati eljárástól eltérő, külön szabályokat. A korábbi Kbt. 140. §-ában azonban nem rögzítenek olyan kivételt, amely a felhívás tudomásra jutásának időpontja tekintetében eltérő szabályokat fogalmazna meg a hivatalbóli kezdeményezés benyújtására jogosult szervezetek vonatkozásában. A jogorvoslati eljárásra a korábbi Kbt. V. részének valamennyi rendelkezése irányadó, ezért téves az az ítéleti indoklás, mely szerint a hivatalbóli kezdeményezésre induló jogorvoslati eljárásban csak a korábbi Kbt. 140. §-ában írtak alkalmazhatók. A Közbeszerzési Hatóság honlapján 2012. december 31. napjától az eljárást megindító hirdetmény elérhető volt, annak tartalmáról a hivatalbóli kezdeményező már ekkor tudomást szerezhetett, így a hivatalbóli kezdeményezés elkészítése megállapítható. A Kúria az eljárási kifogást alaptalannak találta. Az indoklás szerint mind az alperes, mind az elsőfokú bíróság helytállóan fejtette ki az eljárás során, hogy a jogorvoslati eljárásra vonatkozó szabályok körében a Kbt. különbséget tesz a kérelemre és a hivatalból induló jogorvoslati eljárások között. A kérelemre induló

²¹ Dr. Bodánszky Nikolett, A tudomásszerzés időpontjának jelentősége a jogorvoslati eljárások hivatalból történő kezdeményezése esetén 4. A tudomásszerzés időpontjának bizonyítása, nehezítő körülmények, Közbeszerzési Szemle, 2017/10.

jogorvoslati eljárás tekintetében alkalmazandó a korábbi Kbt. 137. § (5) bekezdés a) pontja, amely a jogsértés tudomására jutásának időpontját határozza meg. Ettől különböző eset, amikor hivatalból indul eljárás, az ezt kezdeményező szerveket a korábbi Kbt. 140. § (1) bekezdése sorolja fel. Ezek között szerepel a perbeli hivatalbóli kezdeményező. A hivatalbóli kezdeményezőkre nézve a tudomásra jutás időpontját a korábbi Kbt. a kérelemre indult eljárásoktól elkülönítlen, eltérően határozza meg. A korábbi Kbt. 140. § (2) bekezdés a) pontja alapján a hivatalbóli kezdeményező a jogsértésről való tudomásszerzéstől számított 30 napon belül terjesztheti elő a jogorvoslati kérelmét. Mindezek alapján nem fogadható el a felperesnek azon érvelése, hogy a korábbi Kbt. 137. §-ában foglalt általános szabályok a 140. §-ban foglalt hivatalbóli kezdeményezőkre is irányadók, mert maga a Kbt. határoz meg külön-külön szabályokat a két jogorvoslati eljárásra és külön-külön határozza meg a tudomásszerzés időpontját és a jogorvoslati kezdeményezés előterjesztésére nyitva álló határidőt. A Kúria döntéséből következik, hogy a hivatalbóli kezdeményező esetében a tudomásra jutás nyilvánosan hozzáférhető információ esetében eltérően alakul, így például egy jogsértő ajánlattételi felhívás esetében a tudomásra jutás időpontja hivatalbóli kezdeményező esetében nem a hirdetmény közzétételének napja, hanem az a nap, mikor – adott esetben közérdekű bejelentés formájában – a jogsértésre felhívják a figyelmét.

A tudomásra jutásnak fontos szerepe van továbbá a Közbeszerzési Döntőbizottság jogorvoslati eljárásának kezdeményezésére jogosult személyek és szervek egymás közötti kapcsolattartása vonatkozásában is. A Kbt. 152. § (2) bekezdése szerinti határidő minden kezdeményezésre jogosultat a saját eljárása tekintetében köt, annak azonban nincs akadálya, hogy valamely kezdeményezésre jogosult szintén közérdekű bejelentőként lépjen fel. A Közbeszerzési Hatóság gyakorlatát nézve ebben az esetben is a közérdekű bejelentésnek az érkeztetése lesz irányadó a tudomásra jutás és az attól számított határidő tekintetében. A szubjektív – a tudomásra jutás idejétől függő – jogorvoslat-kezdeményezési határidőt kizárólag a Kbt. 152. § (2) bekezdés a)-c) pontjai szerinti – objektív – jogorvoslat-kezdeményezési határidő csökkentheti.

4.2 A jogorvoslati kezdeményezés határidejének számítása

A Pkbt. 2. § (1) bekezdése szerint a panaszt és a közérdekű bejelentést – ha törvény eltérően nem rendelkezik – az eljárásra jogosult szervhez történő beérkezésétől számított harminc napon belül kell elbírálni. A „ha törvény eltérően nem rendelkezik” kitételnek köszönhetően a Pkbt. 2. § (1) bekezdésében szereplő ügyintézési határidő általános szabálynak tekinthető, ahhoz képest a Kbt. 152. § (2) bekezdése szerinti ügyintézési határidő pedig ennek alapján kivételnek, melynek alkalmazása elsőbbséget élvez. E körben megjegyzendő, hogy a Kbt. 152. § (2) bekezdése szerinti, hatvan napos, szubjektív jogorvoslat-kezdeményezési határidőt először a korábbi Kbt. egyik módosítása²² vezette be, az indoklás szerint azért, hogy hosszabb idő álljon rendelkezésre a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslati eljárások kezdeményezésére. A módosítás ezáltal azt is lehetővé teszi, hogy a 2014-20-as fejlesztési időszak során a támogatást nyújtó, illetve a támogatások ellenőrzésére kijelölt szervek által a támogatások felhasználásának ellenőrzése során feltárt jogsértések a Közbeszerzési Döntőbizottság elé kerülhessenek, a jogorvoslati eljárás kezdeményezésének ne jelentse akadályát a határidők lejárta. A módosítás továbbra is figyelemmel van ugyanakkor a jogbiztonság elvére, mind a szubjektív, mind az objektív jogorvoslat kezdeményezési határidők csak a szükséges mértékben kerülnek meghosszabbításra. Figyelemmel arra, hogy a közérdekű bejelentések számos esetben kiegészítésre, pontosításra szorulnak annak érdekében, hogy a Közbeszerzési Hatóság alaposan meg tudja vizsgálni a jogorvoslat kezdeményezésének lehetőségét, a törvény által biztosított hatvan napnál rövidebb határidő a jogintézmény hatékonyságának csökkenését eredményezné.

5. A közérdekű bejelentések jelentősége a jogorvoslatok szempontjából

Az, hogy a közérdekű bejelentések fontos eszközei lehetnek az átláthatóságnak, a Közbeszerzési Hatóság éves beszámolóí alapján is megállapítható. A Közbeszerzési Hatóság 2018. évi éves beszámolója szerint – a közbeszerzési szerződések ellenőrzése területén – a tárgyévben huszonkilenc esetben folytattak le

²² 2014. évi XCIX. törvény Magyarország 2015. évi központi költségvetésének megalapozásáról 333. §.

szerződésellenőrzést közérdekű bejelentés alapján, mely az összes ellenőrzés több mint 1/3-át (34,9%-át) tette ki.²³ A Közzolgálati és Támogató Főosztályhoz a 2018. év folyamán hetvenhét közérdekű bejelentés érkezett, a Közbeszerzési Hatóság Elnöke összesen húsz közérdekű bejelentés esetében döntött úgy, hogy hivatalbóli jogorvoslati eljárást kezdeményez a Közbeszerzési Döntőbizottságnál. Ez a Közzolgálati és Támogató Főosztály által kezelt összes közérdekű bejelentés 25,97%-a. A jogorvoslati kezdeményezésekből tizenkilenc esetben jogsértést állapított meg a Közbeszerzési Döntőbizottság, ami alapján 2018-ban 81 100 000 forint összegben szabott ki bírságot. A Pkbt. hatályba lépését követő évek statisztikai adatait az alábbi táblázat tartalmazza.

Év	Közérdekű bejelentések száma	Jogorvoslati kezdeményezések száma	Jogsértés megállapítása
2018 ²⁴	77	20 (25,97 %)	19
2017 ²⁵	74	31 (41,89 %)	27
2016 ²⁶	98	25 (25,51 %)	15
2015 ²⁷	78	47 (60,25 %)	29
2014 ²⁸	60	12 (20 %)	6

A fenti táblázat adataiból megállapítható, hogy – a 2015. év kivételével – a közérdekű bejelentések nagyobb része esetében nem kezdeményezte a Közbeszerzési Hatóság Elnöke a jogorvoslatot. Az egyes beszámolókból kiderül, hogy a Közbeszerzési Hatóság szinte minden esetben vizsgálatot folytatott le a bejelentés alapján, ennek ellenére a jogorvoslati kezdeményezések aránya – a 2015. év kivételével – alacsony. Zárszóként e jelenség egyik lehetséges okára kívánom felhívni a figyelmet.

Már a bevezetőben is utaltam a közérdekű bejelentések hatékonyságára: a közérdekű bejelentés – mint minden egyéb jogintézmény – kizárólag akkor hatékony eszköz, ha azt céljával összhangban alkalmazzák. Az természetesen nyilvánvaló, hogy a – korábban már hivatkozott – Pkbt. 3. § (4) bekezdését megvalósító cselekmény nem áll összhangban a jogintézmény céljával, ehelyütt azonban az említett jogszabályhelyben megfogalmazottnál enyhébb visszaélésekre utalok. Ahhoz, hogy a petíciós jogot annak céljával összhangban alkalmazzák, arra van szükség, hogy a közérdekű bejelentő minél pontosabb tájékoztatást nyújtson a jogsértésről, és szándéka lehetőleg ténylegesen egy adott jogellenes helyzet feltárására irányuljon, hiszen így realizálódik a bejelentés közérdekű jellege. A túlzottan általános megfogalmazású közérdekű bejelentés nem elegendő ahhoz, hogy az alapján eljárást lehessen kezdeményezni, a Közbeszerzési Hatóság pedig nyomozati jogkörrel nem rendelkezik. Megjegyzendő továbbá, hogy a túlzottan általános, vagy például pusztán felháborodásból írt, öncélú beadvánnyal is köteles foglalkozni a hatóság, így az is leköti a rendelkezésre álló kapacitásokat, az ilyen beadvány azonban általában nem tudja elérni azt a célt, amelyre a közérdekű bejelentés jogintézménye szolgál. Jellemző például, hogy egy beadvány a beadványos által jogsértőnek vélt cselekményt e-mail formájában tárja az eljárásra jogosult szerv elé, melyben látható, hogy azt számos más eljárásra jogosult szervnek is megküldte. Egy ilyen beadvány már önmagában „gyanús” lehet, hiszen nincs olyan jogsértés, melynek kivizsgálására az összes hatóság hatáskörrel rendelkezne, így bizonyos, hogy a címzettek jelentős részének csak a kapacitását pazarolja az ilyen bejelentő. Az ilyen „közérdekű bejelentés” álláspontom szerint nem egyeztethető össze a petíciós jog céljával.

Dr. Nagy Dávid
jogi tanácsadó

Közbeszerzési Hatóság
Közzolgálati és Támogató Főosztály

²³ A Közbeszerzési Hatóság beszámolója az Országgyűlés részére 2018, 58. oldal.

²⁴ A Közbeszerzési Hatóság beszámolója az Országgyűlés részére 2018, 67-68. oldal.

²⁵ Beszámoló az Országgyűlés részére a Közbeszerzési Hatóság 2017. január 1. és december 31. közötti időszakban végzett tevékenységéről, 17. oldal.

²⁶ Beszámoló az Országgyűlés részére a Közbeszerzési Hatóság 2016. január 1. és december 31. közötti időszakban végzett tevékenységéről, 22-23. oldal.

²⁷ Beszámoló az Országgyűlés részére a Közbeszerzési Hatóság 2015. január 1. és december 31. közötti időszakban végzett tevékenységéről, 18. oldal.

²⁸ Beszámoló az Országgyűlés részére a Közbeszerzési Hatóság 2014. január 1. és december 31. közötti időszakban végzett tevékenységéről, továbbá a jogorvoslati ügyek tapasztalatairól, 35-36. oldal.

STATISZTIKA

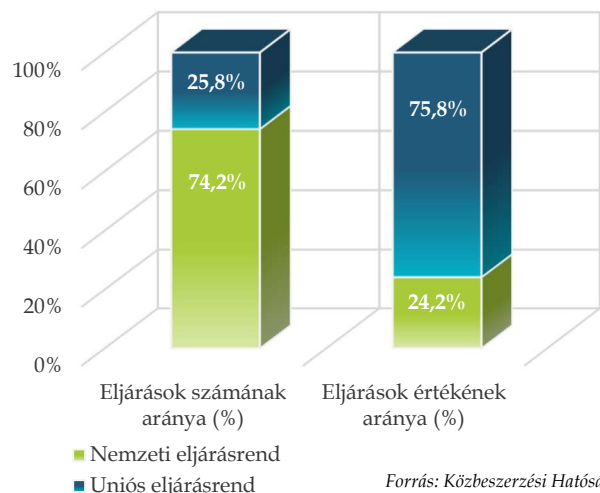
A közbeszerzési eljárások főbb adatai 2019 I. félévében

2019 I. félévében összesen 4874 db eljárás zárult eredményesen,¹ amely 1668,5 Mrd Ft összértéket jelentett. Ebből a nemzeti eljárásrendhez 3615 db közbeszerzés tartozott 404,5 Mrd Ft értékben, miközben az uniós eljárásrendben 1259 db eljárás zárult eredményesen, ami 1264 Mrd Ft összértéket tett ki. Az 1. ábra oszlopdiagramjai az eljárások számának és értékének megoszlását szemléltetik a nemzeti- és uniós eljárásrendben, amely alapján megállapítható, hogy hasonlóan 2018 I. félévéhez, az eljárások közel háromnegyede (74,2%) tartozott nemzeti-, és negyede (25,8%) uniós eljárásrendhez. A közbeszerzések értékének megoszlása ugyanakkor fordított arányt alkotott, mivel az eredményesen zárult eljárások értékének 75,8%-a uniós eljárásrendhez tartozott, miközben 24,2%-a kötődött nemzeti eljárásrendű közbeszerzésekhez.

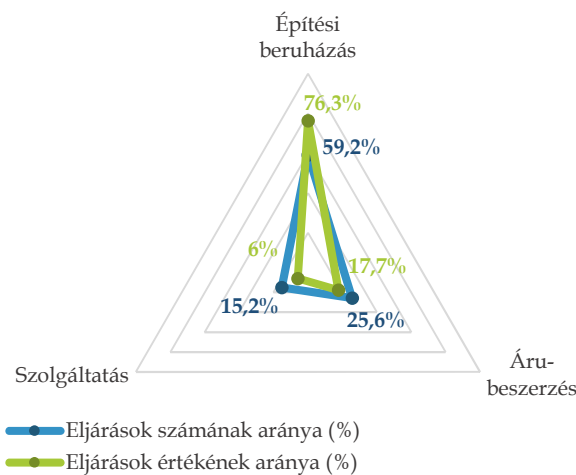
A beszerzés tárgya szerint vizsgálva az adatokat arra a következtetésre jutunk, hogy 2019 I. félévében az eljárások közel fele építési beruházáshoz kapcsolódott (47,3%), miközben minden harmadik eljárás árubeszerzést jelentett (32,2%), a szolgáltatások² pedig az összes közbeszerzés egyötödét (20,5%) tették ki. Az eljárások értéke alapján szintén az építési beruházások alkották a legnagyobb hányadot 954,4 Mrd Ft-tal (57,2%), miközben az árubeszerzések értéke 470 Mrd Ft-t (28,2%), a szolgáltatások pedig 244,1 Mrd Ft-t (14,6%) tettek ki.

A nemzeti eljárásrenden belül a közbeszerzések 59,2%-a építési beruházáshoz kapcsolódott, az árubeszerzések az eljárások egynegyedét alkották (25,6%), miközben a szolgáltatások csupán 15,2%-ot jelentettek (2. ábra). A nemzeti eljárásrendű közbeszerzések értékének ugyanakkor megközelítőleg háromnegyede (308,7 Mrd Ft, 76,3%) tartozott építési beruházáshoz, az árubeszerzések (71,6 Mrd Ft) és a szolgáltatások (24,2 Mrd Ft) pedig együttesen alkottak hozzávetőleg egynegyed arányt (23,7%).

1. ábra: Az eljárások számának és értékének megoszlása eljárásrendek szerint, 2019 I. félév



2. ábra: Az eljárások számának és értékének megoszlása a beszerzés tárgya szerint a nemzeti eljárásrendben, 2019 I. félév



¹ Az adatok nem tartalmazzák azon eljárásokat, amelyek keretmegállapodás megkötésére irányultak.

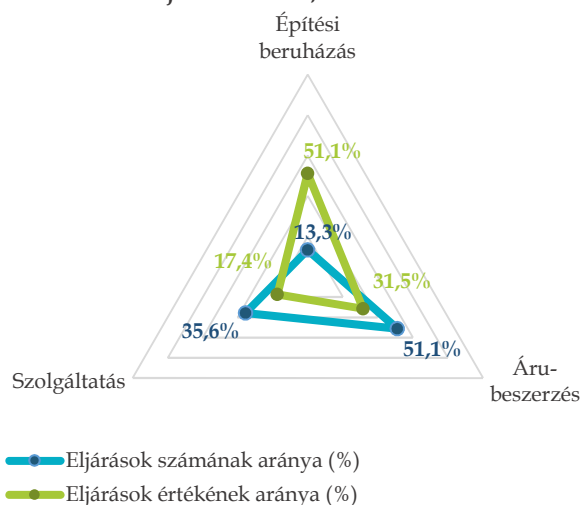
² A szolgáltatás kategóriája magába foglalja a szolgáltatási koncessziót is.

Az uniós eljárásrendben az árubeszerzések tették ki az eljárások közel felét (51,1%), a szolgáltatások pedig 35,6%-ot alkotva meghaladták az építési beruházások eljárásainak arányát (13,3%). A 3. ábra adatai alapján a közbeszerzések értékének fele az uniós eljárásrendben az építési beruházásokhoz kapcsolódott (645,7 Mrd Ft, 51,1%), miközben harmada árubeszerzéshez (398,4 Mrd Ft, 31,5%) és körülbelül ötöde szolgáltatáshoz (219,9 Mrd Ft, 17,4%).

Az ajánlatkérők típusa szerinti megoszlást elemezve a 4. ábra adatai alapján a regionális/helyi szintű ajánlatkérők bonyolították le 2019 I. félévében az eredményes közbeszerzések megközelítőleg felét (46%), mialatt az egyéb ajánlatkérőkhöz tartozott minden ötödik eljárás (18,7%). A közjogi- és támogatott szervezetek, a közszolgáltatók,³ és a központi szintű ajánlatkérők együttesen az eredményes eljárások közel harmadát (35,3%) folytatták le. A közbeszerzések értékének negyede a közjogi szervezetekhez tartozott (421,8 Mrd Ft, 25,3%), hasonló arányban, mint a regionális/helyi szintű ajánlatkérők (383,8 Mrd Ft, 23%) és a közszolgáltatók (376,9 Mrd Ft, 22,6%) esetén. Az egyéb- (261,7 Mrd Ft) és a központi szintű ajánlatkérők (103,5 Mrd Ft), valamint a támogatott szervezetek (120,8 Mrd Ft) közbeszerzéseinek értéke együtt 29,1%-os hányadot alkotott.

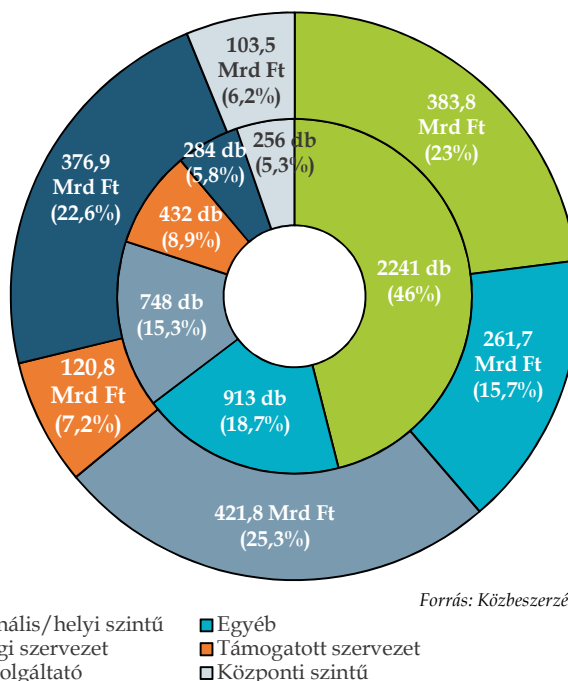
2019 I. félévében európai uniós támogatás az eljárások 42,6%-ához tartozott, ami értékarányt tekintve 32,5%-ot (541,6 Mrd Ft) tett ki.⁴ A nemzeti eljárásrendben belül a közbeszerzések 86,9%-ánál használtak fel EU-s finanszírozást, ami az eljárások értékének 43,1%-ához kapcsolódott (233,3 Mrd Ft). Az uniós eljárásrendű közbeszerzéseknél mindössze 13,1%-os arányt jelentettek az EU-s támogatással megvalósuló projektek, értékarányuk viszont 56,9%-ot (308,3 Mrd Ft) alkotott (5. ábra).

3. ábra: Az eljárások számának és értékének megoszlása a beszerzés tárgya szerint az uniós eljárásrendben, 2019 I. félév



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

4. ábra: Az eljárások számának és értékének megoszlása az ajánlatkérők típusa szerint, 2019 I. félév



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

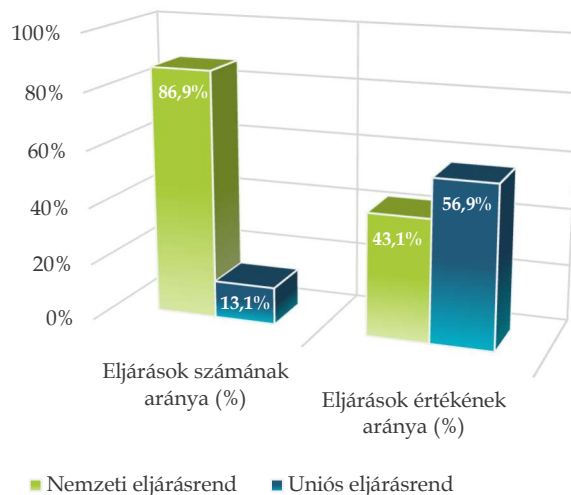
³ Az ajánlatkérők közül közszolgáltatónak tekintjük azokat, amelyek a hirdetményben az ajánlatkérő típusára vonatkozó megjelölés alapján magukat ebbe a kategóriába sorolják be, vagy közszolgáltatókra vonatkozó hirdetményt tesznek közzé.

⁴ Az erre vonatkozó adatok – amelyek az eredménytájékoztató hirdetményekben található „a beszerzés európai uniós alapokból finanszírozott projekttel és/vagy programmal kapcsolatos” mező alapján – azt mutatják, hogy a közbeszerzések összértékének mekkora részéhez kapcsolódott európai uniós forrás (az adatok tehát nem a közbeszerzési eljárásokban felhasznált európai uniós források támogatási intenzitását mutatják).

A 6. ábrán a Közbizszerzési Adatbázis (KBA) és az Elektronikus Közbizszerzési Rendszer (EKR) adatainak összevetése látható havonkénti bontásban, 2019 I. félévére vonatkozóan. Az EKR rendszer 2018.04.15-i bevezetése óta⁵ várható volt, hogy a KBA-ban rögzített eljárások száma folyamatos csökkenést fog mutatni,⁶ amely tendencia folytatódott 2019 I. félévében is. Januárban a KBA eljárások aránya az összes eredményesen zárult közbizszerzésből 11,8%-ot tett ki, ami júniusra 2,8%-ra csökkent (az eljárások értékét tekintve is egy hasonló csökkenő tendencia volt megfigyelhető). A 7. ábra kördiagramja ugyanakkor azt szemlélteti, hogy a folyamatos csökkenés ellenére 2019 I. félévében az összes eredményes közbizszerzésből még 6,2%-os arányt alkottak a KBA-s eljárások, amelyek hatása a közbizszerzési statisztikákban számított különféle mutatókra továbbra is jelentős.

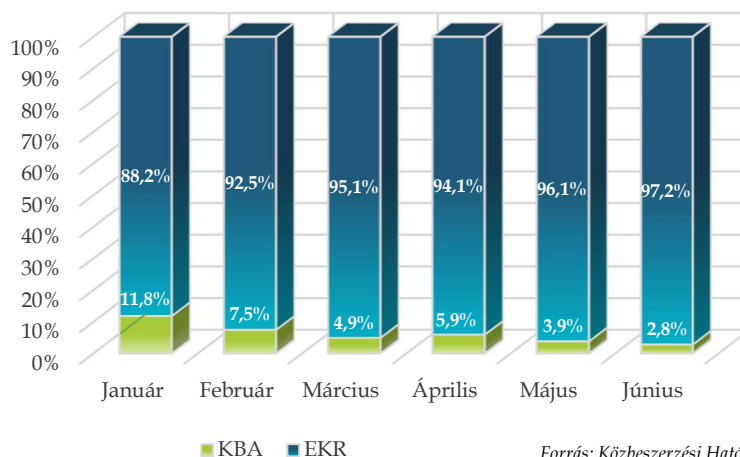
A 8. ábra az ajánlatkérők régiója szerinti megoszlást mutatja a magyarországi közbizszerzések tekintetében⁷ 2019 I. félévére vonatkozóan. A vidéki térségek jelentősége a 2018-as évhez hasonlóan továbbra is megmaradt, amelyek közül Észak-Alföld és Dél-Alföld bizonyult kiemelkedőnek, ugyanis a fővárosi vonzáskörzet után e két régióban folytatták le a legtöbb eljárást. Észak-Magyarországhoz és Dél-Dunántúlhoz együtt a 2019 I. félévében eredményesen zárult közbizszerzések 16,8%-a tartozott, miközben Közép- és Nyugat-Dunántúl ajánlatkérői együtt 14,1%-os hányadban bonyolítottak le eredményes eljárást. Amennyiben a közbizszerzések értékét vesszük figyelembe, hasonló megoszlás figyelhető meg az egyes régiók között.

5. ábra: Az EU finanszírozást tartalmazó eljárások számának és értékének aránya az eljárásrendeken belül, 2019 I. félév



Forrás: Közbizszerzési Hatóság

6. ábra: A KBA és az EKR rendszerek adatbázisában található eljárások aránya 2019 I. félévében



Forrás: Közbizszerzési Hatóság

⁵ Az erre vonatkozó közösségi szabályozást a közbizszerzésekről szóló 2014/24/EU irányelv 22. cikke, illetve a 90. cikk (2) bekezdése tartalmazza. A hazai szabályozást a közbizszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (Kbt.) 40. § (1)-(2) bekezdése, az elektronikus közbizszerzés részletes szabályairól szóló 424/2017. (XII. 19.) Korm. rendelet (EKR rendelet), illetve az elektronikus közbizszerzési rendszer fenntartásával és működtetésével kapcsolatos szabályokról szóló 40/2017. (XII. 27.) MvM rendeletek tartalmazzák.

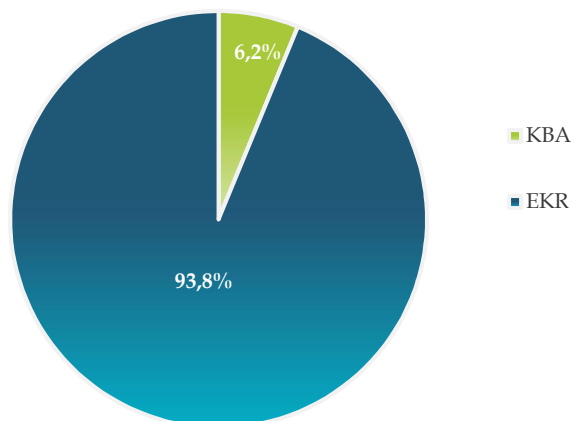
⁶ A Közbizszerzési Hatóság által működtetett Közbizszerzési Adatbázis (KBA) a 2018.04.15-ét megelőzően az EKR-en kívül indult közbizszerzési eljárások Kbt.-nek megfelelő nyilvános adatainak elérhetőségét biztosítja a továbbiakban is, a Kbt.-ben foglalt időtartam alatt.

⁷ A közbizszerzési eljárások teljesítésének helye nem minden esetben egyezik meg az ajánlatkérők régiójával, így a 8. ábrán szereplő adatok a magyarországi régiókban lebonyolított eljárásokra vonatkoznak.

Dél-Alföldön 114,1 Mrd Ft értékű eljárás zárult eredményesen, Észak-Alföldön 107,5 Mrd Ft, miközben Észak-Magyarország ajánlatkérői 83,2 Mrd Ft értékben bonyolítottak le közbeszerzést. Dél-Dunántúlhoz 58,4 Mrd Ft összértékű eljárás volt köthető, Közép-Dunántúlhoz 48 Mrd Ft, az ajánlatkérők a Nyugat-Dunántúlon pedig 70,8 Mrd Ft értékű eredményes eljárást folytattak le.

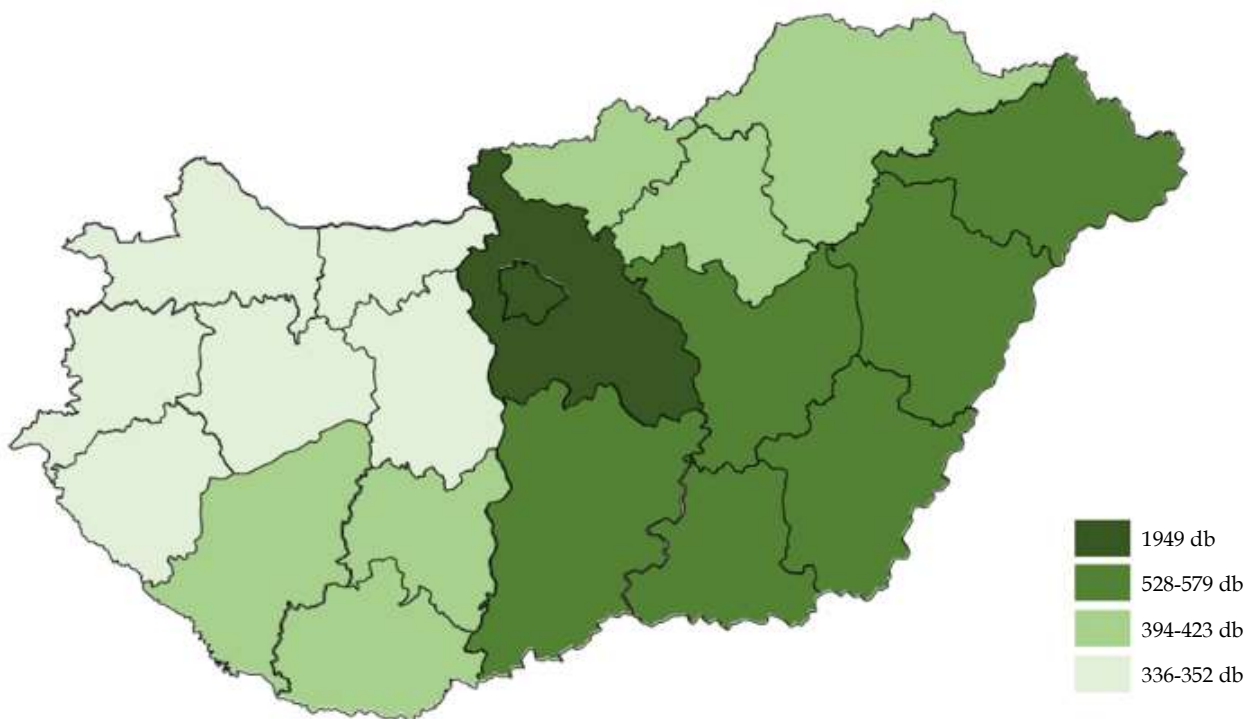
A zöld és szociális szempontokat tartalmazó eljárások arányait a 9. ábra tartalmazza 2019 I. félévére, amelyen látható, hogy ezen közbeszerzések számarányaihoz közel azonos értékarányok tartoztak a nemzeti eljárásrenden belül. A zöld szempontot tartalmazó eljárások (475 db) értéke 59,7 Mrd Ft-t alkotott, a szociális szempontot figyelembe vevő eljárások (161 db) pedig összesen 22,2 Mrd Ft-t jelentettek. A zöld közbeszerzések a legtöbb esetben építési beruházáshoz kötődtek (381 db), a legnagyobb értékarányt alkotva (52,9 Mrd Ft, 88,6%).

7. ábra: A KBA és az EKR adatbázisaiban található eljárások megoszlása, 2019 I. félév



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

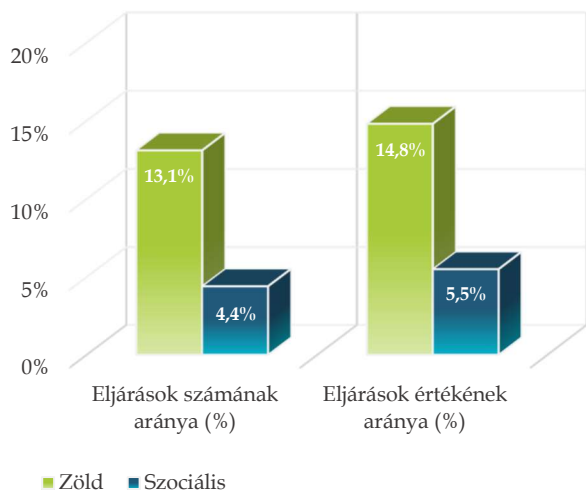
8. ábra: Az eljárások számának megoszlása Magyarországon az ajánlatkérők régiója szerint



Megjegyzés: az ábra nem tartalmazza azon eljárások adatait, amelyeknél több ajánlatkérő szerepelt.

Forrás: Közbeszerzési Hatóság

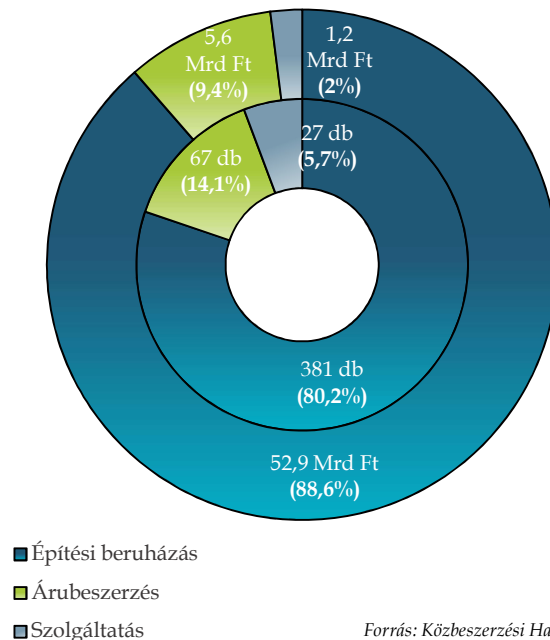
9. ábra: A zöld és szociális szempontokat tartalmazó közbeszerzések számának és értékének aránya a nemzeti eljárásrenden belül, 2019 I. félév



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Az árubeszerzések és a szolgáltatások kevésbé bizonyultak jelentősnek, együtt a zöld közbeszerzések ötödét tették ki, értékarányt tekintve pedig megközelítőleg tizedét (10. ábra). A szociális szempontot tartalmazó eljárások 91,9%-a jelentett építési beruházást, értékarányt tekintve 96,4%-ot alkotva (21,4 Mrd Ft).

10. ábra: A zöld közbeszerzések számának és értékének megoszlása a beszerzés tárgya szerint, 2019 I. félév



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Összeállította:
Varga László
 statisztikai elemző
 Közbeszerzési Hatóság