



KÖZBESZERZÉSI
HATÓSÁG

2022. IV. évfolyam 9. szám

KÖZBESZERZÉSI ÉRTESÍTŐ PLUSZ

KÖZBESZERZÉSEK? LEGYEN APPRAKÉSZ!

MENEDZSER ÉRTEŚÍTŐ
STATISZTIKÁK
FELHÍVÁSFİGYELŐ
HIRDETMÉNYEK
HATÁROZATOK



NAPI KÖZBESZERZÉS ALKALMAZÁS

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





2022. IV. évfolyam 9. szám

IMPRESSZUM

FELELŐS KIADÓ

Dr. Kovács László,
Közbeszerzési Hatóság, elnök

FELELŐS SZERKESZTŐ

Dr. Kovács László,
Közbeszerzési Hatóság, elnök

TISZTELETBELI SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI TAGOK:

Dr. Varga Zs. András

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

Dr. Tátrai Tünde

Budapesti Corvinus Egyetem, egyetemi tanár

Dr. habil. Boros Anita

Greenology Zöldinnovációs Fenntarthatósági Tudásközpont,
egyetemi tanár

Prof. Dr. Herbert Küpper

Institute of East European Law, Managing Director

Prof. Gustavo Piga

Professor of Economics at University of Rome Tor Vergata

Dr. György László

Innovációért, felsőoktatásért, szakképzésért és vállalkozásfejlesztésért
felelős államtitkár

SZERKESZTŐSÉG

Főszerkesztő:

Dr. Kugler Tibor

Közbeszerzési Hatóság, főtítokár

Szerkesztők:

Dr. Várhomoki-Molnár Márta

Miniszterelnökség, Közbeszerzési
Szabályozási Főosztály, főosztályvezető

Dr. Szeiffert Gabriella

Közbeszerzési Hatóság, osztályvezető

Olvasószerkesztő:

Dr. Kovács Dóra

Közbeszerzési Hatóság, elnöki
tanácsadó

Szerkesztőségi titkár:

Lónyainé Kaczur Piroska

Tördelés és

Online megjelenés:

Kovács Judit

Közbeszerzési Hatóság, informatikai
koordinátor

Lektorok:

Dr. Kugler Tibor

Közbeszerzési Hatóság, főtítokár

Dr. Várhomoki-Molnár Márta

Miniszterelnökség, Közbeszerzési
Szabályozási Főosztály, főosztályvezető

A Közbeszerzési Értesítő Plusz havi rendszerességgel
megjelenő lapszámaiban szereplő cikkek lektorálása
a nyílt lektorálás elvével történik.

TARTALOM

Szerkesztőbizottsági köszöntő (Dr. Kovács László) 2

A Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásai
(Dr. Somogyi Klaudia Virág) 3

Jogorvoslati aktualitások (Dr. Horváth Éva) 15

D.300/26/2020. számú határozat 15

Közbeszerzési iránytű 24

Beszámoló a Közbeszerzési Hatóság „Közbeszerzési
integritás a gyakorlatban” címmel 2022. június 22-én
megrendezett nemzetközi szakmai konferenciájáról
(Dr. Ercsey-Jenei Natália; Dr. Nagy Dávid; Dr. Flek Lívía) 24

EU Green Week 2022 konferencia, és körforgásos
gazdasági modell megvalósításának lehetősége a
közbeszerzésekben.

(Dr. Szabó Ádám) 41

Statisztika (Rezső Orsolya)

A szociális szempontokat tartalmazó közbeszerzések
2021. évi alakulásának részletes statisztikai elemzése 51



ISSN 2676-8860 (Nyomtatott)

ISSN 2631-1135 (Offline)

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

Nyomdai előkészítés:
Classmate Studio Kft.

Nyomdai munkák:
Pátria Nyomda Zrt.

SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI KÖSZÖNTŐ

A Közbeszerzési Értesítő Plusz 2022. év szeptemberében megjelenő kilencedik számának a *Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásait* bemutató rovata – többek között – foglalkozik egy a Kbt. 9. §-a és egy a Kbt. 111. §-a szerinti kivételi körhöz tartozó feltétel fennállásának kérdésével, továbbá keretmegállapodással, kapacitásnyújtó szervezet alvállalkozóként történő megjelenésével és alvállalkozó cseréjével kapcsolatos jogkérdésekkel.

A *Jogorvoslati aktualitások* rovatban a Szerző folytatja a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződés módosításával kapcsolatos jogesetek ismertetését. A bemutatott határozat bírósági felülvizsgálata során a bíróság állást foglalt többek között a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződések módosításának Közbeszerzési Hatóság által végzett ellenőrzése és a Közbeszerzési Döntőbizottság előtti közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslat elhatárolásának több kérdésében. A bíróság érdemben kimondta, hogy egyes körülmények indokolhatják a szerződés módosítását, ám ez a lehetőség nem vezethet visszaélésekhez, nem irányulhat a verseny tisztaságának megsértésére, és a szerződés módosítására kizárólag a Kbt.-ben kógens jelleggel meghatározott feltételek maradéktalan fennállása esetén van lehetőség

A *Közbeszerzési iránytű* rovat első írása beszámoló a Közbeszerzési Hatóság „Közbeszerzési integritás a gyakorlatban” címmel 2022. június 22-én megrendezett nemzetközi szakmai konferenciájáról. A rendezvény fő témája a közbeszerzések integritásának biztosítása volt, de emellett kiemelt hangsúlyt kapott a fenntarthatósági szempontok közbeszerzésekben történő gyakorlati alkalmazásának kérdésköre, valamint a közbeszerzési jogalkalmazásban részt vevők munkáját leginkább támogató aktuális kérdések, tapasztalatok megosztása is. A második szakcikk az Európai Unió éves „Zöld Hét” programsorozatát követve áttekinti, hogy milyen eszközök állhatnak a jogalkalmazók rendelkezésére, ha a környezet védelmét is szem előtt tartó módon kívánnak közbeszerzési eljárásokat lebonyolítani, különös tekintettel a körforgásos gazdaság modelljére.

A *Statisztika* rovat a szociális szempontokat tartalmazó közbeszerzések 2021. évi alakulásának részletes statisztikáit mutatja be.

Dr. Kovács László
felelős szerkesztő
Közbeszerzési Hatóság

A KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG LEGFRISSEBB ÁLLÁSFOGLALÁSAI

Dr. Somogyi Klaudia Virág, jogi tanácsadó, Közbeszerzési Hatóság
DOI: 10.37371/KEP.2022.9.1

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

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

Felhívjuk Tisztelt Olvasóink figyelmét, hogy a 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

Egy klasszikus ajánlatkérő a Kbt. 3. mellékletébe tartozó rendezvényszervezési szolgáltatást kíván beszerezni, mely beszerzés becsült értéke nem éri el a 262.485.000,- Ft-ot. A Kbt. 21. § (2) bekezdése alapján az ajánlatkérőnek a Kbt. Harmadik része szerint kell eljárnia. Alkalmazható-e ebben az esetben a Kbt. 111. § t) pont szerinti kivételi kör, miszerint nem kell alkalmazni a Kbt. rendelkezéseit abban az esetben, hogy ha a szolgáltatást a védett munkahelyen, megváltozott munkaképességű személyek teljesítik?

A Kbt. 3. mellékletébe tartozó 92312000-1 CPV kóddal jelölt szolgáltatás [Művészeti szolgáltatások] esetén alkalmazhatja-e a klasszikus ajánlatkérő a Kbt. 111. § c) pontját?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint függetlenül attól, hogy egyébként egy beszerezni kívánt szolgáltatás a Kbt. 3. melléklete szerinti szolgáltatások körébe tartozik-e vagy sem, az ajánlatkérő a Kbt. 111. § szerinti valamely kivételi körhöz tartozó valamennyi feltétel

fennállása esetén megvalósíthatja kivételi körben a beszerzését, amennyiben annak a Kbt. 19. §-ára tekintettel megállapított becsült értéke nem éri el a beszerzés tárgyára irányadó uniós közbeszerzési értékhatárt.

Egy adott kivételi kör alkalmazhatóságáról – esetenként – az összes körülmény körütekintő mérlegelésével az ajánlatkérőnek kell döntést hoznia a jogszabályi feltételek fennállásának alátámasztásával. A kivételi körök fennálltát megszorítóan kell értelmezni, így azok alkalmazására csak a jogszabály által megengedett szűk körben van lehetőség. A kivétel minden jogszabályi feltételének fennállását köteles az ajánlatkérő bizonyítani.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 21. § (2) bekezdése alapján a 3. melléklet szerinti szociális és egyéb szolgáltatások igénybevételére irányuló közbeszerzési eljárások esetében – ide nem értve a koncessziós beszerzési eljárásokat – a Harmadik Részt alkalmazva kell eljárni.

A Kbt. 3. melléklete meghatározott CPV kódok által jelölt olyan szolgáltatásmegrendelések felsorolását tartalmazza, amelyekre vonatkozóan a Kbt. – a fő szabálytól eltérő – enyhébb és adott esetben speciális eljárási szabályokat rendel alkalmazni. A Kbt. 3. melléklete ezen szolgáltatásmegrendeléseket – az uniós irányelvekkel összhangban – főszabályként kiveszi az uniós eljárásrendre vonatkozó szigorúbb szabályozás alól, és a Kbt. az ilyen beszerzésekre – egy magasabb mértékű uniós közbeszerzési értékhatár megállapítása mellett, a fő szabálytól eltérő, megengedőbb szabályozást – a Kbt. Harmadik Rész szerinti nemzeti eljárásrendre vonatkozó szabályozás alkalmazását rendeli abban az esetben is, ha az adott közbeszerzés becsült értéke eléri az – ezen szolgáltatásmegrendelésekre megállapított, magasabb mértékű – uniós közbeszerzési értékhatárt. Előzőek ugyanakkor kizárólag akkor érvényesülhetnek, ha egyebekben a Kbt. alkalmazhatósága – az általános szabályok szerint – fennáll, azaz a beszerzés nem tartozik

adott esetben valamely, a Kbt. 111. §-a szerinti kivételi tárgykörhöz.

A kérdés vizsgálata körében lényeges szempont, hogy a Kbt. 21. § (2) bekezdése – a Kbt. 21. § (1) bekezdésében foglalt eset kivételével – generálisan rendeli alkalmazni mind a nemzeti, mind az uniós közbeszerzési értékhatárokat elérő – a 3. melléklet szerinti szociális és egyéb szolgáltatásokra irányuló – beszerzések esetén a Kbt. Harmadik része szerinti nemzeti szabályok alkalmazását. A Kbt. 111. §-a szerinti kivételi körök alkalmazhatósága azonban – az egyes kivételi körökre vonatkozó feltételrendszer teljesülésén túl – elsősorban a becsült érték függvénye, amelyet nem befolyásol az a tény, hogy a Kbt. 3. mellékletében foglalt beszerzési tárgyakra a fentiek szerinti eltérő szabályozás vonatkozik.

Amennyiben tehát a Kbt. 111. §-a olyan nemzeti kivételi tárgykört határoz meg, amely beszerzési tárgy szerepel egyúttal a Kbt. 3. mellékletében is, akkor az adott kivételi körben szabályozott valamennyi feltétel fennállása esetén az adott beszerzés közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül megvalósítható, feltéve ha a beszerzés Kbt. 19. §-ára tekintettel megállapított becsült értéke nem éri el – a 3. mellékelt szerinti szolgáltatásmegrendelésekre irányadó – magasabb mértékű uniós közbeszerzési értékhatárt. Amennyiben a beszerzés becsült értéke meghaladja az uniós értékhatárt, akkor a Kbt. 111. § szerinti kivételi kör nem alkalmazható, de az ajánlatkérő a közbeszerzést – a Kbt. 21. § (2) bekezdését alkalmazva – a nemzeti eljárásrendre vonatkozó szabályok szerint folytathatja le.

A Kbt. 111. §-a szerinti kivételi körök alkalmazhatósága szempontjából tehát a Kbt. 3. mellékletében felsorolt beszerzési tárgyak – függetlenül attól, hogy speciális szabályozás és magasabb uniós közbeszerzési értékhatár vonatkozik rájuk – ugyanolyan megítélés alá esnek, mint bármely más, a Kbt. tárgyi hatálya alá tartozó szolgáltatásmegrendelés.

Amennyiben tehát a beszerezni kívánt szolgáltatásmegrendelések esetén a Kbt. 111. § c) pontjában, vagy a Kbt. 111. § t) pontjában foglalt valamennyi, jogszabályban meghatározott feltétel fennáll, és az adott beszerzés Kbt. 19. §-ára tekintettel megállapított becsült értéke nem éri el az adott beszerzési tárgy tekintetében megállapított uniós értékhatárt, úgy az adott kivételi kör alkalmazásra kerülhet, függetlenül attól, hogy adott esetben a beszerzési tárgy egyúttal a Kbt. 3. melléklete

szerinti valamely szolgáltatásmegrendelésnek is megfeleltethető.

A Kbt. 111. § t) pontja két együttes feltételt tartalmaz (védett munkahely és megváltozott munkaképességű személyek által előállított áru/teljesített szolgáltatás). A becsült érték mértékén túl, tehát kizárólag e két feltétel együttes teljesülése esetén lehet jogszerű e kivételi esetkör alkalmazása.

A 92312000-1 CPV kóddal összefüggésben megállapítható, hogy az mind a Kbt. 3. mellékletében, mind a Kbt. 111. § c) pontjában, a 92000000-1-től 92700000-8-ig tartó CPV kóddal jelölt szolgáltatásmegrendelések közé tartozik. A Közös Közbeszerzési Szójegyzékről szóló 213/2008/EK rendelet alapján a 92312000-1 CPV kód a művészeti szolgáltatásokat jelöli.

Az ajánlatkérőnek a beszerzési igény minősítése során fokozott körültekintéssel kell eljárnia annak megítélésakor, hogy a beszerzési tárgy – a szakmai tartalmának vizsgálatát követően – megfeleltethető-e valamely, a Kbt. 111. § c) pontja szerinti kivételi kör által meghatározott CPV kóddal jelölt szolgáltatásnak. Ezt mindig annak figyelembevételével kell megtennie, hogy a közbeszerzési eljárás lefolytatásának kötelezettsége alóli kivételeket a lehető legszűkebben kell értelmezni. Amennyiben a szakmai tartalom vizsgálatát követően a beszerzési tárgy megfeleltethető adott CPV kód szerinti szolgáltatásnak, úgy a Kbt. taxatív felsorolására tekintettel eldönthető a beszerzési tárgy kivételi kör hatálya alá tartozása. Jelen esetben tehát, amennyiben a beszerezni kívánt szolgáltatás művészeti szolgáltatásnak minősül, úgy a kivételi kör alkalmazásra kerülhet a becsült érték mértékének függvényében.

A kérdéskörrel kapcsolatban rögzítendő továbbá az is, hogy a Kbt. 111. § d) pontja a 18 millió forintot el nem érő értékű 3. melléklet szerinti szolgáltatásokat általánosságban kivételként kezeli.

2. kérdés

Helyes-e az az értelmezés, miszerint az alábbi, mindkét feltételnek egyidejűleg kell fennállnia ahhoz, hogy közbeszerzési eljárást kelljen lefolytatnia az ajánlatkérőnek a Kbt. 9. § (8) bekezdés l) pontja alapján:

- a kutatási és fejlesztési szolgáltatás eredményét kizárólag az ajánlatkérőnek kell hasznosítania tevékenysége során, és

- az ellenszolgáltatást teljes mértékben az ajánlatkérő szervnek kell teljesítenie, külső üzleti forrás bevonása nélkül?

Azaz a Kbt. 9. § (8) bekezdés l) pont szerinti kivétel alkalmazható-e abban az esetben, ha bármelyik feltétel nem áll fenn, vagyis:

a) abban az esetben nem kell közbeszerzési eljárást lefolytatni, ha a kutatás-fejlesztés eredménye, haszna az ajánlatkérőn kívül is felhasználásra kerül, függetlenül attól, hogy az ellenértéket kizárólag az ajánlatkérő fizeti-e meg (eredmény felhasználható + az ajánlatkérő önállóan teljesíti az ellenszolgáltatást),

b) valamint akkor sem kell közbeszerzési eljárást lefolytatni, ha a kutatási és fejlesztési szolgáltatás finanszírozása vegyes, tehát azt az ajánlatkérő és egy külső forrás együttesen teljesíti, de ebben az esetben az eredményét kizárólag az ajánlatkérő hasznosítja (az eredmény nem használható fel, az ajánlatkérőnél marad + az ajánlatkérő nem önállóan, egy üzleti forrással együtt teljesíti az ellenszolgáltatást)?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Kbt. 9. § (8) bekezdés l) pont szerinti feltételek fennállása (megadott CPV kódok szerinti K+F szolgáltatás megrendelése) esetén, amennyiben a K+F szolgáltatás eredményét egy, az ajánlatkérőtől különböző másik jogi személy is hasznosítja, de az ellenszolgáltatást az ajánlatkérő szerv teljesíti teljes mértékben, akkor megállapítható a beszerzésnek a kivételi körbe tartozása. Abban az esetben is megállapítható a kivételi körbe tartozás, ha a Kbt. 9. § (8) bekezdés l) pontja szerinti kutatási és fejlesztési szolgáltatások eredményét kizárólag az ajánlatkérő szerv hasznosítja a tevékenysége során, ellenben az ellenszolgáltatást nem az ajánlatkérő szerv teljesíti teljes mértékben.

Amennyiben a megadott CPV kódok szerinti K+F szolgáltatás eredményét kizárólag az ajánlatkérő szerv hasznosítja tevékenysége során, és az ellenszolgáltatást is teljes mértékben az ajánlatkérő szerv teljesíti – azaz mindkét konjunktív feltétel teljesül – akkor már nem alkalmazható a tárgyi kivételi kör.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 9. § (8) bekezdés l) pontja alapján a Kbt.-t – ha a beszerzés tárgya szolgáltatás megrendelése – nem kell alkalmazni a 73000000-2-től 73120000-9-ig tartó, valamint a 73300000-5, a 73420000-2 és a 73430000-5 CPV kódok által meghatározott kutatási és fejlesztési szolgáltatásra, kivéve, ha annak eredményét kizárólag az ajánlatkérő hasznosítja tevékenysége során, és az ellen-

szolgáltatást teljes mértékben az ajánlatkérő szerv teljesíti.

A Kbt. 9. § (8) bekezdés l) pontja a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014/24/EU irányelv (a továbbiakban: Irányelv) 14. cikkének a magyar jogrendszerbe átültetése. Ez a rendelkezés az alábbiakat tartalmazza:

„Kutatási és fejlesztési szolgáltatások

Ezt az irányelvet alkalmazni kell a 73000000-2 és 73120000-9 közötti, valamint a 73300000-5, 73420000-2 és 73430000-5 CPV-kód alá tartozó kutatási és fejlesztési szolgáltatásokra, az alábbi feltételek együttes teljesülése esetén:

a) a haszon kizárólag az ajánlatkérő szervnél jelentkezik a szolgáltatásnak a saját tevékenységében való felhasználása során, és

b) a nyújtott szolgáltatás ellenértékét teljes mértékben az ajánlatkérő szerv fizeti meg.”

Az Irányelv preambuluma (35) bekezdése továbbá az alábbiakat tartalmazza:

„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, és ha a K+F tevékenységek eredményére az érintett ajánlatkérő szerv jogosult. Mindez nem zárhatja ki annak lehetőségét, hogy a szóban forgó tevékenységeket elvégző szolgáltató az eredményekről szóló beszámolót tegyen közzé, feltéve, hogy továbbra is az ajánlatkérő szerv kizárólagos joga marad a K+F eredményeknek a saját tevékenysége céljaira történő felhasználása. Mindazonáltal a K+F eredmények fiktív megosztása vagy a szolgáltató díjazásához való jelképes hozzájárulás nem akadályozza ezen irányelv alkalmazását.”

Az Irányelv preambuluma (35) bekezdésének, az Irányelv 14. cikkének és a Kbt. 9. § (8) bekezdés l) pontjának együttes értelmezése szerint, ha az ellenszolgáltatást teljes mértékben az ajánlatkérő szerv teljesíti, és az eredményeket kizárólag ő hasznosítja, akkor mindkét konjunktív feltétel teljesülésére tekintettel nem sorolható a szerződés a Kbt. 9. § (8) bekezdés l) pont szerinti kivételi körbe.

A Kbt. 9. § (8) bekezdés l) pontja szerinti alkivételi esetkörök tehát konjunktív feltételek, amelyeknek egy-

szerre kell fennállniuk ahhoz, hogy a beszerzés – annak ellenére, hogy az a CPV kódok által meghatározott kutatási és fejlesztési szolgáltatásra irányul – ne tartozzon a tárgyi kivételi kör hatálya alá.

Vizsgálat tárgyát képezi tehát egyfelől az egyik alkivételi feltételként meghatározott azon szempont, hogy kizárólag az ajánlatkérő hasznosítja-e a szolgáltatás eredményét. Amennyiben az ajánlatkérő által megrendelt K+F tevékenység eredményét az ajánlatkérő mellett más gazdasági szereplő is felhasználja tevékenysége során, és így – az ajánlatkérőn kívül – ezen gazdasági szereplő tekintetében is haszon realizálódik, úgy a tárgyi kivételi kör alkalmazható lesz a felsorolt CPV kódok által meghatározott kutatási és fejlesztési szolgáltatások tekintetében.

Vizsgálni szükséges továbbá a másik, konjunktív alkivételi feltétel fennállását is az ellenszolgáltatás teljesítése vonatkozásában. Amennyiben nem kizárólag az ajánlatkérő fizeti meg a szolgáltatás teljes ellenértékét, azaz az ellenszolgáltatás teljesítésébe egyéb gazdasági szereplő is bekapcsolódik, úgy a tárgyi kivételi kör szintén alkalmazható lesz a felsorolt CPV kódok által meghatározott kutatási és fejlesztési szolgáltatások beszerzése esetén.

Fentiek alapján tehát, ha a Kbt. 9. § (8) bekezdés l) pontja szerinti kutatási és fejlesztési szolgáltatások eredményét kizárólag az ajánlatkérő hasznosítja a tevékenysége során, ellenben az ellenszolgáltatást nem az ajánlatkérő szerv teljesíti teljes mértékben, akkor a beszerzés a tárgyi kivételi körbe tartozik. Ugyanígy, ha az ellenszolgáltatást teljes mértékben az ajánlatkérő szerv teljesíti, de a Kbt. 9. § (8) bekezdés l) pontja szerinti kutatási és fejlesztési szolgáltatások eredményét nem kizárólag az ajánlatkérő hasznosítja, akkor is a tárgyi kivételi körbe tartozik az adott beszerzés.

3. kérdés

A közbeszerzési szabályozás szerint az ajánlati felhívásban a közbeszerzési keretszerződés hatályba lépése köthető-e egy másik, a közbeszerzés tárgyával azonos tárgyú, a közbeszerzési eljárás lefolytatásának idejében még hatályban lévő közbeszerzési szerződés lejáratának (amely konkrét keretszerződés kimerülése, vagy meghatározott határidő lejárt) napját követő naphoz?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint – arra tekintettel, hogy egy szerződés megkötésének és hatálybalépésének időpontja elválhat egymástól – a később megkötött közbeszerzési szerződésnek a kérdésben szereplő módon történő hatályba léptetése alapvetően nem kizárt, azonban annak jogszerűsége függhet – a későbbi szerződés hatályba lépésének alapjául szolgáló – a korábban megkötött közbeszerzési keretszerződés megszűnésére vonatkozóan előírt feltételektől is, továbbá nem valósíthat meg a Kbt. 2. §-a szerinti alapvető sérelmet.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 2. § (8) bekezdése szerint a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződésekre a Kbt.-ben foglalt eltérésekkel a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) rendelkezéseit kell alkalmazni.

A Ptk. 6:116. § (1)-(3) bekezdései alapján, ha a felek a szerződés hatályának beálltát bizonytalan jövőbeli eseménytől tették függővé, a szerződés hatálya a feltétel bekövetkeztével áll be. Ha a felek a szerződés hatályának megszűntét bizonytalan jövőbeli eseménytől tették függővé, a feltétel bekövetkeztével a szerződés hatályát veszti. A feltételre vonatkozó szabályokat megfelelően alkalmazni kell arra az esetre is, ha a felek a szerződés hatályának beálltát vagy megszűntét valamely időponthoz kötötték.

A Ptk. 6:119. § (1) bekezdés alapján, ha a szerződés hatálya nem állt be, vagy a szerződés hatályát veszítette – ideértve azt az esetet is, ha a szerződéshez a harmadik személy beleegyezése vagy a hatóság jóváhagyása hiányzik, vagy azt megtagadták – a szerződés teljesítése nem követelhető.

A közbeszerzési szerződésben részes felek tehát rendelkezhetnek úgy, hogy a megkötött szerződés egy későbbi időpontban lép hatályba, mely feltételezi egyúttal a szerződés alkalmazhatóságát – pl. a szerződés teljesítésének megkezdését – is, ugyanis a szerződésben foglalt egyes jogok és kötelezettségek ettől az időponttól kezdve lesznek gyakorolhatók azáltal, hogy a szerződés a hatálybalépés időpontjától fejt ki joghatást.

Jelen esetben azonban tekintettel kell lenni a közbeszerzési eljárás és az annak alapján megkötött közbeszerzési szerződés specifikus jellemzőire, így az ajánlatkérőnek közbeszerzési jogi szempontból figyelemmel kell lennie a Kbt. 2. §-a szerinti közbeszerzési alapelvek maradéktalan betartására.

Lényeges szempont továbbá jelen esetben a korábbi közbeszerzési szerződés keretszerződés jellege is, melyre figyelemmel azonban az a körülmény, hogy az ajánlatkérő egy leendő közbeszerzési szerződésének hatályba lépését arra tekintettel tartja függőben, hogy egy másik közbeszerzési keretszerződése mikor szűnik meg, több szempontból is visszaélészerű magatartásra adhat alapot, attól függően, hogy egy bizonytalan jövőbeni eseményhez, vagy egy előre meghatározható, objektíve bekövetkező feltételhez köti az ajánlatkérő a későbbi szerződése hatályba lépését.

Jelentősége lehet e körben annak, hogy például a korábbi keretszerződés a keretösszeg kimerülésével szűnik-e meg, és így az ajánlatkérő a keretösszeg kimerüléséhez köti-e az új szerződése hatályba lépését. Ebben az esetben ugyanis – a Kbt. 2. §-ába ütköző módon – az ajánlatkérő befolyásolhatja, hogy kimeríti-e egyáltalán a korábbi szerződése keretösszegét, meghatározva ezáltal, hogy hatályba lépteti-e a későbbi szerződését vagy sem, és ha igen, azt mikor teszi.

Aggályokat vethet fel, illetve a Kbt. 2. §-a szerinti alapelvei sérelmet valósíthat meg továbbá az a körülmény is, ha a korábbi keretszerződés időbeli hatályának lejártához köti az ajánlatkérő a későbbi szerződése hatályba lépését, tekintettel arra, hogy ebben az esetben is befolyásolható lesz a hatályba léptetés például a korábbi szerződés időtartamát érintő esetleges módosítás, vagy akár egy opció érvényesítése révén.

Amennyiben a korábbi keretszerződést nem keretösszeg alapján, hanem meghatározott időre kötötték, abban az esetben jogszerű megoldás lehet ezen konkrétan meghatározott időpont figyelembevételére a későbbi szerződés hatályba léptetése szempontjából.

A kérdéssel összefüggésben továbbá figyelemmel kell lenni a Kbt. 28. § (1) bekezdésében foglaltakra is, miszerint az ajánlatkérő köteles a közbeszerzési eljárást – a beszerzés tárgyra és becsült értékére tekintettel – megfelelő alapossággal előkészíteni. Az ajánlatkérő által rendelkezésre bocsátott közbeszerzési dokumentumoknak biztosítaniuk kell, hogy az eljárásban a gazda-

sági szereplők képesek legyenek műszakilag megfelelő, fizikailag megvalósítható és gazdasági szempontból reális ajánlatot adni. Az ajánlatkérőnek már a közbeszerzési eljárás előkészítése során törekednie kell a magas minőségű teljesítés feltételeinek biztosítására, a környezet – beszerzés tárgyra tekintettel biztosítható – védelmére és a fenntarthatósági szempontok figyelembevételére, valamint a beszerzés tárgyát érintő szerződésmódosítások megelőzésére.

4. kérdés

Amennyiben a Kbt. 81. § szerinti nyílt közbeszerzési eljárás eredményeképpen közszolgáltató ajánlatkérő árubeszerzés tárgyú, a Kbt. 105. § (1) bekezdés a) pontja szerinti keretmegállapodást köt azzal, hogy a teljes keretösszeg kimerítésére nem vállal kötelezettséget, úgy van-e jogszerű lehetősége arra, hogy a keretmegállapodás megszüntetése nélkül, a keretmegállapodás időbeli hatálya alatt a keretmegállapodás tárgyával részben vagy egészben egyező tárgyú másik közbeszerzési eljárást indítson meg?

Nem sérti-e a Kbt. 2. § (1)-(4) bekezdés szerinti közbeszerzési alapelveket, ha az ajánlatkérő a megkötött keretmegállapodás szerinti kötelemben „tartja” a nyertes ajánlattevőt, azonban gazdasági megfontolások alapján a keretmegállapodás alapján nem bocsát ki közvetlen megrendeléseket (jóllehet, fennáll a beszerzési igény és rendelkezésre áll a szükséges pénzügyi fedezet is), hanem ehelyett a keretmegállapodás tárgyával részben/egészben egyező tárgyú közbeszerzési eljárást folytat le a keretmegállapodás időbeli hatálya alatt? Amennyiben nem, úgy jogszabály által limitálható-e, hogy ugyanazon ajánlatkérő időben párhuzamosan hány darab részben vagy egészben azonos tárgyú keretmegállapodásos kötelmet létesíthet és tarthat fenn?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Kbt. 104. § (7) bekezdése alapján az ajánlatkérőnek lehetősége van arra, hogy indokolt esetben a keretmegállapodás megszüntetése nélkül a keretmegállapodás hatálya alá (is) tartozó beszerzési tárgyra új közbeszerzési eljárást folytasson le. Ennek indokait a Kbt. taxatív nem sorolja fel, azonban az ajánlatkérő ezen rendelkezés alkalmazásával nem valósíthat meg alapelvei sérelmet, továbbá teljesülniük kell a rendelkezés egyéb feltételeinek is [pl. egyidejű tájékoztatási kötelezettség].

Amennyiben az ajánlatkérő a Kbt. 104. § (7) bekezdése alkalmazása során lefolytatott új közbeszerzési eljárása

eredményeként szintén keretmegállapodást köt, úgy fokozott felelősség terheli a Kbt. 104. § (7) bekezdésének további jogszerű alkalmazása tekintetében.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 104. § (1)-(2) bekezdések alapján az ajánlatkérő közbeszerzését keretmegállapodás útján is megvalósíthatja. Ennek során a Kbt.-ben foglaltaknak megfelelően közbeszerzési eljárás lefolytatásával keretmegállapodást köt, majd beszerzését a keretmegállapodás alapján a Kbt. 104. § - 105. §-ainak szabályai szerint valósítja meg.

A Kbt. 104. § (7) bekezdés alapján az ajánlatkérő nem köteles beszerzését a keretmegállapodás alapján megvalósítani, különösen a több évre kötött keretmegállapodás esetében, vagy ha a keretmegállapodást kötött ajánlattevők száma nem teszi lehetővé a valódi versenyt. Ebben az esetben az ajánlatkérőnek az új eljárást megindító felhívásban utalnia kell erre a körülményre, és – ha az eljárás hirdetményre indul – az új hirdetmény közzétételéről haladéktalanul értesítenie kell a keretmegállapodást kötött ajánlattevőket.

A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanácsnak a keretmegállapodásokkal kapcsolatos egyes kérdésekről szóló útmutatója (2021. május 6.) rögzíti, hogy keretmegállapodás megkötésére irányuló eljárás kifejezetten alkalmas az előre pontosan meg nem határozható beszerzési igények kielégítésére. Erre is tekintettel, a keretmegállapodás önmagában nem eredményez beszerzési kötelezettséget az ajánlatkérő és teljesítési kötelezettséget – értelemszerűen a magába a keretmegállapodásba foglalt kötelezettségek (pl. ajánlattételi kötelezettség, szerződéskötési kötelezettség) kivételével – a nyertes ajánlattevő részéről. A beszerzési kötelezettség csak a keretmegállapodás alapján történő versenyújranyitás/közvetlen megrendelés során jelenik meg, ezért javasolt e beszerzési kötelezettség konkrét meghatározása a keretmegállapodásban.

Általánosságban rögzíthető tehát, hogy a keretmegállapodás megkötésével egyidejűleg még nem keletkezik tényleges beszerzési kötelezettsége az ajánlatkérőnek, csak abban az esetben, ha a keretmegállapodásban előírta, hogy meghatározott mértékű lehívási/beszerzési kötelezettséget vállal a keretmegállapodás hatálya alatt.

Az ajánlatkérőnek nem áll fenn kötelezettsége arra vonatkozóan, hogy a keretmegállapodásban előírjon, vagy

rögzítsen a keretösszeg vagy keretmennyiség valamilyen mértékű felhasználására irányuló kötelezettségvállalást, azonban ha az ajánlatkérő a keretmegállapodásban a keretösszeg vagy az előírt mennyiség tekintetében lehívási kötelezettséget határozott meg, akkor a keretmegállapodás második részében köteles annak megrendelésére a keretmegállapodásban meghatározott mértéknek megfelelően.

A Kbt. 104. § (7) bekezdése azt mondja ki, hogy a keretmegállapodás megkötésével nem keletkezik arra vonatkozó kötelezettsége az ajánlatkérőnek, hogy a keretmegállapodás megkötésére irányuló közbeszerzési eljárás műszaki tartalmát érintő beszerzési igényeit mindenképpen a keretmegállapodásból elégítse ki. Jogszabály erejénél fogva megvalósíthatja tehát a beszerzését olyan módon is az ajánlatkérő, hogy ugyanazon műszaki tartalmat érintően egy másik, új eljárást indít meg, azonban figyelemmel kell lennie arra, hogy a korábbi keretmegállapodásban esetlegesen vállalt lehívási kötelezettségének eleget kell tennie. Az új eljárás megindításának feltételeként a Kbt. 104. § (7) bekezdése példalózó jelleggel két esetkört említ, úgymint a több évre kötött keretmegállapodások esetét, valamint, ha a keretmegállapodást kötött ajánlattevők száma nem teszi lehetővé a valódi versenyt. Azonban ez a felsorolás nem taxatív, bármely más esetkör is megalapozhatja a Kbt. 104. § (7) bekezdés alkalmazását, amely valós indokon alapul és nem eredményez visszaélésszerű magatartást, alapvető sérelmet.

A Kbt. 104. § (7) bekezdésével összefüggésben a Kbt.-hez fűzött Indokolás rögzíti, hogy „a törvény a korábbi szabályozásnál még egyértelműbben kimondja, hogy az ajánlatkérő nem köteles azon beszerzését a keretmegállapodás alapján lefolytatni, amelyet amúgy ezen megállapodás alapján is megtehetne, különösen több évre kötött keretmegállapodás esetében, vagy ha a részes ajánlattevők száma nem teszi lehetővé a valódi versenyt. Ilyenkor viszont az ajánlatkérő köteles egy új – adott esetben hirdetményre induló – eljárást lefolytatni, utalni arra a körülményre, ami miatt nem a keretmegállapodás alapján folytatja le a beszerzést, valamint értesíteni a keretmegállapodást kötött ajánlattevőket. Ez a lehetőség legfőképpen akkor hasznos, ha az ajánlatkérő úgy gondolja, hogy a beszerzést egy új eljárás lefolytatása mellett jobb feltételekkel tudja megvalósítani, mint a keretmegállapodás alkalmazásával, és hajlandó e célból egy teljesen új eljárást lefolytatni.”

A D.590/34/2017. számú döntőbizottsági határozat az alábbiakat rögzíti a Kbt. 104. § (7) bekezdés alkalmazhatóságával összefüggésben.

„A Döntőbizottság álláspontja szerint a Kbt. 104. § (7) bekezdése első tagmondata [...] biztosítja annak a lehetőségét az ajánlatkérőknek, hogy a keretmegállapodáson kívül valósítsák meg beszerzési igényüket. Ezt követően a különösen szó használata mellett két példa került rögzítésre. Ezen tagmondat nyelvtani értelmezése alapján rögzíthető, hogy a második tagmondatban nem azok a feltételek kerültek rögzítésre, amelyek mellett az ajánlatkérő keretmegállapodáson kívül is megvalósíthatja a beszerzési igényét. A különösen szó ugyanis a jelen esetben „nem általánosan” jelentéssel bír, és egy példálózó felsorolást vezet be. Azaz például ha több évre kötötte meg a keretmegállapodását vagy, ha a keretmegállapodást kötött ajánlattevők száma nem teszi lehetővé a valódi versenyt, akkor kifejezetten jogosult keretmegállapodáson kívül megvalósítani a beszerzési igényét az ajánlatkérő.

A Kbt. 104. § (7) bekezdése második tagmondata azt a kötelezettséget írja elő az ajánlatkérőknek, hogy felhívásukban utaljanak arra a körülményre, hogy keretmegállapodáson kívül valósítják meg a beszerzési igényüket, és ha az eljárás hirdetménnyel indul, akkor az új hirdetmény közzétételéről haladéktalanul értesítenie kell a keretmegállapodást kötő ajánlattevőket.

A Döntőbizottság megjegyzi, hogy a Kommentár a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvényhez (Szerkesztette: Dezső Attila, Wolters Kluwer, 2016) is kimondja, „A Kbt. új szabályozása egyértelműen kimondja, hogy az ajánlatkérő nem köteles beszerzését a keretmegállapodás alapján megvalósítani. Bár a különösen „több évre kötött keretmegállapodás esetében, vagy ha a részes ajánlattevők száma nem teszi lehetővé a valódi versenyt” kitétel továbbra is jogszabályszöveg részét képezi, a „különösen” szófordulat alapján a mentesülés bármely más okból is fennállhat; ami az ajánlatkérő számára tulajdonképpen a keretmegállapodásból történő beszerzés alóli szabad mentesülést jelenti.”

A tárgyi esetben a Döntőbizottság nem találta jogsértőnek az ajánlatkérő eljárását abból az okból, hogy az ajánlatkérő a keretmegállapodáson kívül kívánta megvalósítani a közbeszerzési igényét, így a tárgyi eljárás-

ban a kérelmező erre vonatkozó kérelmi elemét elutasította.

A Kbt. 104. § (7) bekezdésére tekintettel tehát az ajánlatkérő nem jár el jogszerűtlenül, ha – valamely indokolt esetben és az egyéb jogszabályi feltételek teljesülése esetén – a keretmegállapodáson kívül, új közbeszerzési eljárás lefolytatásával valósítja meg a beszerzési igényét, azonban ez mindig objektív, valós indokokon alapulhat, nem vezethet az ajánlatkérő visszaélészerű magatartásához. Az ajánlatkérőnek a Kbt. 104. § (7) bekezdésben foglalt lehetőség alkalmazása során különösen a Kbt. 2. § (3)-(4) bekezdésben foglalt alapelvekre is tekintettel kell eljárnia, annak szem előtt tartásával, hogy a valódi versenyt lehetővé téve az ajánlattevők megalapozottan dönthessenek a közbeszerzési eljárásban való részvételükről.

Az ajánlatkérő az új eljárását – többek között – az esélyegyenlőség, az egyenlő bánásmód, a verseny tisztasága, illetve a hatékony és felelős gazdálkodás alapelvei rendelkezéseinek figyelembevételével köteles lefolytatni, különös tekintettel arra, hogy az új közbeszerzési feltételrendszerét oly módon alakítsa ki, mely nem szűkíti indokolatlanul a versenyt a korábbi keretmegállapodásba felvett gazdasági szereplők hátrányára. Így azáltal, hogy az ajánlatkérőt tájékoztatási kötelezettség terheli az új közbeszerzési eljárás lefolytatása vonatkozásában, a keretmegállapodásban részes ajánlattevőknek is lehetőségükben állhat az új eljárásban történő újabb ajánlattétel.

Nem kizárt annak lehetősége sem, hogy az ajánlatkérőnek a Kbt. 104. § (7) bekezdés alkalmazásával lefolytatott új közbeszerzési eljárása szintén keretmegállapodás megkötésére irányuljon, azonban az ugyanazon vagy részben ugyanazon tárgyra ilyen módon megkötött keretmegállapodások számának többes volta – adott esetben – már aggályokat vethet fel az ajánlatkérő jóhiszemű eljárása vonatkozásában.

5. kérdés

Amennyiben a kapacitásnyújtó szervezet által teljesített referencia bemutatásával felel meg az ajánlattevő az előírt alkalmassági követelmény(ek)nek építési beruházás tárgyú közbeszerzési eljárásban, és a kapacitásnyújtó szervezettel kötött előszerződés szerint a kapacitásnyújtó szervezet „a feladatok ellátásához szükséges szakkérdésekben a teljesítést szaktudásával segíti, műszaki-szakmai tanácsadás” feladatot

lát el az ajánlattevő nyertessége esetén, ez a kapacitásnyújtó szervezet közvetlen bevonásának számít-e a teljesítésbe és ekként egyúttal alvállalkozónak is minősül vagy az alvállalkozóként való megjelölés nem szükséges, mivel a teljesítésben való részvétel közvetett?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint minden esetben a beszerzés tárgyának, illetve a szerződéses rendelkezések körében meghatározott, a szerződés teljesítése során ténylegesen ellátandó feladatok ismeretében lehet megállapítani, hogy a műszaki-szakmai tanácsadói feladatot ellátó kapacitásnyújtó szervezet egyúttal alvállalkozónak is minősül-e.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 65. § (7) bekezdése alapján az előírt alkalmassági követelményeknek az ajánlattevők vagy részvételre jelentkezők bármely más szervezet vagy személy kapacitására támaszkodva is megfelelhetnek, a közöttük fennálló kapcsolat jogi jellegétől függetlenül. Ebben az esetben meg kell jelölni az ajánlatban, több szakaszból álló eljárásban a részvételi jelentkezésben ezt a szervezetet és az eljárást megindító felhívás vonatkozó pontjának megjelölésével azon alkalmassági követelményt vagy követelményeket, amelynek igazolása érdekében az ajánlattevő vagy részvételre jelentkező ezen szervezet erőforrására vagy arra is támaszkodik. A (8) bekezdésben foglalt eset kivételével csatolni kell az ajánlatban vagy részvételi jelentkezésben a kapacitárait rendelkezésre bocsátó szervezet olyan – szerződésben, előszerződésben vagy más formában vállalt – kötelezettségvállalását tartalmazó okiratot, amely alátámasztja, hogy a szerződés teljesítéséhez szükséges erőforrások rendelkezésre állnak majd a szerződés teljesítésének időtartama alatt.

A Kbt. 65. § (9) bekezdése alapján a Kbt. végrehajtási rendeletében foglaltak szerint előírt, szakemberek – azok végzettségére, képzettségére – rendelkezésre állására vonatkozó követelmény, valamint a releváns szakmai tapasztalatot igazoló referenciákra vonatkozó követelmény teljesítésének igazolására a gazdasági szereplő csak akkor veheti igénybe más szervezet kapacitáit, ha az adott szervezet olyan mértékben részt vesz a szerződés, vagy a szerződés azon részének teljesítésében, amelyhez e kapacitásokra szükség van, amely – az ajánlattevő saját kapacitásával együtt – bizto-

sítja az alkalmassági követelményben elvárt szaktudás, illetve szakmai tapasztalat érvényesülését a teljesítésben. Az (1) bekezdés c) pontja szerinti követelmény igazolására akkor vehető igénybe más szervezet kapacitása, ha az adott szervezet valósítja meg azt a feladatot, amelyre vonatkozóan a nyilvántartásban szereplés, szervezeti tagság vagy engedéllyel rendelkezés kötelezettsége fennáll. A (7) bekezdés szerint csatolandó kötelezettségvállalásnak ezt kell alátámasztania. A (7) bekezdés szerinti kötelezettségvállalásnak a referenciákra vonatkozó követelmény teljesítését igazoló más szervezet tekintetében azt kell alátámasztania, hogy ez a szervezet ténylegesen részt vesz a szerződés teljesítésében, az ajánlatkérő a szerződés teljesítése során ellenőrzi, hogy a teljesítésbe történő bevonás mértéke e bekezdésekben foglaltaknak megfelel.

A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanácsnak az alvállalkozókkal kapcsolatos egyes kérdésekről szóló útmutatója (2021. május 6., a továbbiakban: Útmutató) rögzíti, hogy az alvállalkozó és a kapacitáit rendelkezésre bocsátó szervezet egymástól független kategóriák, azonban ez nem zárja ki, hogy az adott gazdasági szereplő egyúttal a másikhoz is tartozzon. Így egy alvállalkozó egyúttal kapacitáit rendelkezésre bocsátó szervezetnek is minősülhet, illetve a kapacitáit bárki rendelkezésre bocsáthatja, az ajánlattevővel fennálló jogviszony jellegétől függetlenül, mely lehet akár az alvállalkozói jogviszony is.

A Kbt. 65. § (7) bekezdése a szerződés teljesítéséhez szükséges erőforrások rendelkezésre állását követeli meg a szerződés teljesítésének időtartama alatt, azaz ha valamely gazdasági szereplő kapacitást nyújtó szervezetként kerül bevonásra, az nem jelenti automatikusan azt is, hogy e gazdasági szereplőt közvetlenül be kell vonni a teljesítésbe is.

A Kbt. 3. § 2. pontja alapján a Kbt. alkalmazásában alvállalkozó az a gazdasági szereplő, aki (amely) a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződés teljesítésében az ajánlattevő által bevontan közvetlenül vesz részt, kivéve

- a) azon gazdasági szereplőt, amely tevékenységét kizárólagos jog alapján végzi,
- b) a szerződés teljesítéséhez igénybe venni kívánt gyártót, forgalmazót, alkatrész vagy alapanyag eladóját,
- c) építési beruházás esetén az építőanyag-eladót.

Az Útmutató rögzíti, hogy amennyiben az ajánlattevő olyan gazdasági szereplőt kíván bevonni kapacitásait rendelkezésre bocsátó szervezetként a közbeszerzési eljárásba, amely egyúttal a közbeszerzési eljárás eredményeképpen megkötött szerződés teljesítésében az ajánlattevő által bevontan közvetlenül venne részt, és nem tartozik a Kbt. 3. § 2. pontjának a)-c) pontja szerinti kivételi körbe, akkor ezen szervezetet alvállalkozóként is köteles feltüntetni, és rá tekintettel csatolni kell minden olyan iratot és nyilatkozatot, amelyet az alvállalkozók tekintetében is csatolni kell.

Jelen kérdés tekintetében a teljesítésben történő közvetlen részvétel megítélése a döntő szempont, azaz, hogy mi minősülhet közvetlen részvételnek a szerződés teljesítése során. Ez elsősorban annak függvényében ítéltethető meg, hogy mi a beszerzés pontos tárgya, milyen feladatok elvégzését várja el az ajánlatkérő a szerződés teljesítése során, továbbá, hogy az ajánlattevő mely alkalmassági követelmény igazolásához kívánja igénybe venni az adott gazdasági szereplő kapacitásait a műszaki-szakmai tanácsadás tekintetében.

Ez utóbbi szempont vizsgálata során figyelembe kell venni a Kbt. 65. § (9) bekezdésében foglaltakat is. Az Útmutató rögzíti e körben, hogy a jogalkotó kifejezetten megköveteli, hogy a Kbt. 65. § (9) bekezdése szerinti esetben az ajánlattevő részéről érdemi bevonás történjen a teljesítésbe, az nem lehet formális. Ezen követelmény tekintetében a jogalkotó általános kötelezettséget ír elő, amelynek tartalmi teljesülését mindig az adott szerződés konkrét specifikumai alapján lehet vizsgálni. Amennyiben a kapacitásait rendelkezésre bocsátó szervezet egyúttal alvállalkozó is, ez az adott esetben akár önmagában megalapozhatja a Kbt. 65. § (9) bekezdésének való megfelelést is, amennyiben az alvállalkozó a teljesítésnek abban a részében vesz részt, amihez a kapacitás kapcsolódik. Másik oldalról közelítve, ez azt is jelentheti, hogy a gazdasági szereplő kapacitásának bevonása megalapozhatja egyúttal – különösen a Kbt. 65. § (9) bekezdés szerinti esetben – az alvállalkozói minőséget is.

Jelen kérdés megítélése során is tehát az ajánlatkérőnek azt szükséges vizsgálnia, hogy a kapacitásként bevont műszaki-szakmai tanácsadó tevékenység mögöttes tevékenységet, vagy pedig tényleges feladatvégzést jelent a szerződés teljesítése során. Ha a beszerzési tárgy szerinti tevékenység végzéséhez – jelen esetben építési beruházás megvalósulásához – előírásra került akár a

közbeszerzési eljárásban, akár a szerződéses feltételek körében, hogy a feladatok ellátásához műszaki-szakmai tanácsadásnak is meg kell valósulnia, úgy a kapacitást nyújtó szerv teljesítésbe történő közvetlen bevonása is megvalósulhat. Amennyiben erre irányuló előírás nincs, azaz a műszaki-szakmai tanácsadás a teljesítésben közvetlenül nem realizálódik, vagy egyébként csak mögöttes, segítő jelleggel bír, úgy a kapacitást nyújtó szerv közvetett módon vesz részt a szerződés teljesítésében, így alvállalkozóként történő bevonására sem kell, hogy sor kerüljön.

A Közbeszerzési Hatóság felhívja egyúttal a figyelmet a D.287/37/2018. számú döntőbizottsági határozat alábbi megállapításaira is.

„A beszerzés tárgya jegykiadó automaták beszerzése telepítéssel és üzembe helyezéssel, a közösségi közlekedés kiszolgálása vagy egyéb közösségi közlekedésben történő működés/működtetés kiszolgálása érdekében. Ennek megfelelően jelen alkalmassági követelmény a teljes közbeszerzési tárgyat lefedi. A Kbt. 65. § (9) bekezdése szerinti kötelezettségvállalásnak azt kell igazolnia, hogy a kapacitást nyújtó szerv a szerződés teljesítésében teljes egészében részt vesz. Akkor tekinthető a fent hivatkozott jogszabályi követelményeknek megfelelőnek a szerződéses kötelezettségvállalás, ha abból az ajánlatkérő a tényleges alkalmassági követelményként előírt szakmai tapasztalat tényleges érvényesülését biztosító bevonásra tud következtetni, melyet majd a szerződés teljesítése körében ellenőriznie is kell a Kbt. 65. § (9) bekezdésének utolsó mondatában foglaltaknak megfelelően.” [83. pont]

„Az előszerződés szerint a referenciát nyújtó tapasztalatát úgy használja fel, hogy részben a bevont szervezet valósítja meg a teljesítés azon részét, melyre a referencia vonatkozott. Ezen megfogalmazás általános, s önmagában nem felel meg a jogszabályi követelményeknek, hisz abból nem derül ki, hogy miként kerül a szerződés teljesítésébe ténylegesen bevonásra az alkalmasságot igazoló gazdasági szereplő. Az alkalmassági követelmény automata szállítására, telepítésére és üzembe helyezésére vonatkozott, így a bevonást valamennyi elem tekintetében igazolni szükséges. A jelen tényállásbeli helyzetben önmagában a nyilatkozatból következtetés nem vonható le, hogy a tényleges bevonás egy másik gazdasági szereplő gyártmányának „szállításában” a kapacitást nyújtó szervezet miként is vesz/vehet részt.

A II. számú hiánypótlásban benyújtott nyilatkozat nem szerződéses nyilatkozat, mivel azt csak az egyéb érdekelt írta alá, tartalmazza, hogy az erőforrás szervezet az automaták szállításában, telepítésében, és üzembe helyezésében vesz részt. A teljeskörűség végett a Döntőbizottság megjegyzi, hogy ezen kijelentés is pusztán az általánosság szintjén marad, s e megállapításból nem vonható le következtetés, hogy az erőforrást nyújtó szervezet ténylegesen és a szakmai tapasztalatának valós érvényesülésének mértékéig részt vesz a teljesítésben. A bevonás tekintetében hivatkozott tanácsadási szolgáltatás a szolgáltatás megszervezésében és végrehajtásában pedig olyan általános megfogalmazás, melyből nem vonható le következtetés a tényleges bevonásra vonatkozóan, illetve, hogy az adott alkalmassági feltétel valamennyi eleme tekintetében ténylegesen a szakmai tapasztalat érvényesülése mértékéig bevonásra kerül (D.25/15/2014.).” [85-86. pontok]

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint – tekintettel arra, hogy a kapacitásnyújtó szervezet által teljesített referencia bemutatásával felel meg az ajánlattevő az előírt alkalmassági követelmény(ek)nek építési beruházás tárgyú közbeszerzési eljárásban – a bemutatott esetben a Kbt. 65. § (9) bekezdése alkalmazandó, azaz a kapacitást nyújtó gazdasági szereplőnek a szerződés teljesítésében ténylegesen részt kell vennie, mégpedig oly módon, hogy a referenciát igazoló gazdasági szereplő teljesíti a szerződés azon részét, amelyhez e kapacitásokhoz szükség van. Ezzel összefüggésben az ajánlatkérőnek az eljárásban csatolt dokumentumok alapján arról kell meggyőződnie, hogy a kapacitást nyújtó szervezet részéről csatolt kötelezettségvállalás a teljesítésben való tényleges, érdemi részvételt jelent. Jelen esetben azonban a Közbeszerzési Hatóság megítélése szerint aggályos lehet a kapacitást nyújtó szerv által végzendő feladat [„szaktudásával segíti”, „tanácsadás”] Kbt. 65. § (9) bekezdés szerinti tényleges bevonásnak való megfeleltethetősége.

6. kérdés

Egy közbeszerzési eljárásban egy ajánlattevő érvénytelen ajánlatot tett. Az eljárás eredményeképpen a nyertes ajánlattevővel a szerződés megkötésre került. A szerződés teljesítése során a nyertes ajánlattevőnek az ajánlatában megjelölt alvállalkozójának a bevonása megghiúsult. Ebben a helyzetben, figyelemmel a Kbt. 36. § rendelkezéseire is, az alvállalkozó cseréje során van-e jogszerű lehetőség arra, hogy a nyertes

ajánlattevő a közbeszerzési eljárásban érvénytelen ajánlatot tevő ajánlattevőt jelentse be ajánlatkérő felé új alvállalkozóként, ha

- a közbeszerzési eljárásban előírt alkalmassági követelményeknek az ajánlattevő nem az érintett, eredeti alvállalkozó kapacitásaira támaszkodva felelt meg (az eredeti alvállalkozó nem volt a Kbt. 65. § (7) bekezdés szerinti szervezet)?

- a közbeszerzési eljárásban előírt alkalmassági követelményeknek az ajánlattevő az érintett, eredeti alvállalkozó kapacitásaira támaszkodva felelt meg (az eredeti alvállalkozó a Kbt. 65. § (7) bekezdés szerinti szervezet volt)?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Tekintettel arra, hogy a kérdések elsősorban az alvállalkozóként történő bevonásra irányulnak, így a Közbeszerzési Hatóság válasza különösen a Kbt. 36. § (1) bekezdés b) pontja, illetve a Kbt. 138. § értelmezéséhez ad iránymutatást.

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Kbt. 36. § (1) bekezdés b) pontja a folyamatban lévő közbeszerzési eljárás során tilalmazza valamely ajánlattevőnek egy másik ajánlatban alvállalkozóként történő megjelenését. A közbeszerzési eljárás lezárulását követő, utólagosan bevont alvállalkozó tekintetében a Kbt. 138. § lesz az irányadó, ez esetben azonban, ha az újonnan bevonni kívánt alvállalkozó ajánlattevőként szerepelt a megelőző közbeszerzési eljárásban, az ajánlatkérőt fokozott felelősség terheli az alapvető sérelmek elkerülése érdekében, különösen a verseny tisztaságának biztosítása tekintetében.

Abban az esetben, ha a közbeszerzési eljárásban előírt alkalmassági követelményeknek az ajánlattevő nem az érintett, eredeti alvállalkozó kapacitásaira támaszkodva felelt meg, az ajánlatkérő nem korlátozhatja a szerződés teljesítésébe új alvállalkozó utólagos bevonását, akkor sem, ha az a szerződéskötést megelőző közbeszerzési eljárásban ajánlattevőként vett részt.

Ha a szerződés teljesítése során olyan alvállalkozó cseréje lesz szükséges, aki a Kbt. 65. § (7) bekezdése szerint részt vett az ajánlattevő alkalmasságának igazolásában, akkor az alvállalkozó bevonásától csak abban az esetben tekinthet el az ajánlatkérő, ha nélküle is megfelel az alkalmassági követelményeknek, vagy új szervezetet von be helyette és az újonnan bevonásra kerülő szervezettel, szakemberrel együttesen felel meg az alkalmassági követelményeknek.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 36. § (1) bekezdése kimondja, hogy az ajánlattevő vagy részvételre jelentkező ugyanabban a közbeszerzési eljárásban - részajánlat-tételi lehetőség biztosítása esetén ugyanazon rész tekintetében -

- a) nem tehet másik ajánlatot más ajánlattevővel közösen, illetve nem nyújthat be másik részvételi jelentkezést más részvételre jelentkezővel közösen,
- b) más ajánlattevő, illetve részvételre jelentkező alvállalkozójaként nem vehet részt,
- c) más ajánlattevő, illetve részvételre jelentkező szerződés teljesítésére való alkalmasságát nem igazolhatja [65. § (7) bekezdés].

A Kbt. 36. § (1) bekezdése a gazdasági szereplők közötti kapcsolatok olyan felsorolását tartalmazza, amelyek a verseny tisztaságának biztosítása érdekében tilalmazottak a közbeszerzési eljárásokban. Ennek alapján a gazdasági szereplők nem vállalhatnak többféle szerepet ugyanabban a közbeszerzési eljárásban.

A Kbt. 36. § (1) bekezdése tehát a többszörös megjelenés tilalmát a közbeszerzési eljárásban való részvételre vonatkozóan állapítja meg, ennek megfelelően az alvállalkozók tekintetében a Kbt. 36. § (1) bekezdés b) pont szerinti tilalom is az ugyanazon közbeszerzési eljárásban megvalósuló többszörös megjelenést tilalmazza [lásd: D.443/12/2019. számú döntőbizottsági határozat 52-55. pontjait].

A Kbt. 37. § (2) bekezdése szerint a közbeszerzési eljárás az eljárás eredményéről szóló tájékoztatót tartalmazó hirdetmény közzétételével zárul le. Ennek megfelelően, ha a közbeszerzési eljárás lezárása után kerül sor új alvállalkozó bevonására, akkor a Kbt. 36. § (1) bekezdés b) pontjának alkalmazása fogalmilag kizárt, mivel annak egyik feltétele, hogy arra még a közbeszerzési eljárás során kerüljön sor. Fentiek alapján a szerződés teljesítése során lehetőség van arra, hogy új alvállalkozó kerüljön bevonásra a teljesítésbe, függetlenül attól, hogy a megelőző közbeszerzési eljárásban részt vett-e az adott szervezet, azonban figyelemmel kell lennie a Kbt. 138. §-ában írott szabályokra.

A Kbt. 138. § (3) bekezdés értelmében az ajánlatkérő nem korlátozhatja az ajánlattevő jogosultságát alvállalkozó bevonására, csak akkor, ha az eljárás során a 65. § (10) bekezdése szerinti lehetőséggel élt. A nyertes ajánlattevő a szerződés megkötésének időpontjában,

majd - a később bevont alvállalkozók tekintetében - a szerződés teljesítésének időtartama alatt köteles előzetesen az ajánlatkérőnek valamennyi olyan alvállalkozót bejelenteni (a megnevezésen túl az elérhetőség, valamint a képviselőre jogosult megjelölésével), amely részt vesz a szerződés teljesítésében. A nyertes ajánlattevő a szerződés teljesítésének időtartama alatt köteles az ajánlatkérőt tájékoztatni az alvállalkozók bejelentésben közölt adatainak változásáról. A nyertes ajánlattevő a szerződésbe foglaltan nyilatkozik arról, hogy a szerződés teljesítéséhez nem vesz igénybe a közbeszerzési eljárásban előírt kizáró okok hatálya alatt álló alvállalkozót. Az ajánlatkérő részére e kötelezettség végrehajtásáról külön nyilatkozatot vagy más igazolást nem kell benyújtani.

A szerződés teljesítése során bevont alvállalkozók tekintetében a Kbt. 138. § (3) bekezdés első mondata lesz irányadó, abban az esetben, ha a közbeszerzési eljárásban előírt alkalmassági követelményeknek az ajánlattevő nem az érintett, eredeti alvállalkozó kapacitásaira támaszkodva felelt meg. Ennek megfelelően az ajánlatkérő nem korlátozhatja a szerződés teljesítésébe olyan alvállalkozó utólagos bevonását sem, aki a szerződéskötést megelőző közbeszerzési eljárásban ajánlattevőként vett részt.

A Kbt. 138. § (2) bekezdése értelmében az ajánlattevőként szerződő fél a teljesítéshez az alkalmasságának igazolásában részt vett szervezetet a 65. § (7) bekezdése szerint az eljárásban bemutatott kötelezettségvállalásnak megfelelően, valamint a 65. § (9) bekezdésében foglalt esetekben és módon köteles igénybe venni, valamint köteles a teljesítésbe bevonni az alkalmasság igazolásához bemutatott szakembereket. E szervezetek vagy szakemberek bevonása akkor maradhat el, vagy helyettük akkor vonható be más (ideértve az átalakulás, egyesülés, szétválás útján történt jogutódlás eseteit is), ha az ajánlattevő e szervezet vagy szakember nélkül vagy a helyette bevont új szervezettel vagy szakemberrel is megfelel - amennyiben a közbeszerzési eljárásban az adott alkalmassági követelmény tekintetében bemutatott adatok alapján az ajánlatkérő szűkítette az eljárásban részt vevő gazdasági szereplők számát, az eredeti szervezetekkel vagy szakemberrel egyenértékű módon megfelel - azoknak az alkalmassági követelményeknek, amelyeknek az ajánlattevőként szerződő fél a közbeszerzési eljárásban az adott szervezettel vagy szakemberrel együtt felelt meg.

Ha a szerződés teljesítése során olyan alvállalkozó cseréje lesz szükséges, aki a Kbt. 65. § (7) bekezdése szerint részt vett az ajánlattevő alkalmasságának igazolásában, akkor a Kbt. 138. § (2) bekezdése lesz irányadó. Az ajánlattevő a teljesítés során köteles bevonni az alkalmasság igazolásához igénybe vett szervezetet, illetve szakembert, ettől csak abban az esetben tekinthet el, ha nélkülük is megfelel az alkalmassági követelményeknek, vagy az újonnan bevonásra kerülő szervezettel, szakemberrel együttesen felel meg az alkalmassági követelményeknek. Tehát a kérdéses esetben akkor van lehetőség a korábbi érvénytelen ajánlatot tevő szervezetnek a nyertes által alvállalkozókénti bevonására, ha a nyertes ajánlattevő az új alvállalkozóval együttesen megfelel a közbeszerzési eljárásban előírt azon alkalmassági követelményeknek, amelyeknek az eredeti alvállalkozóval együtt megfelelt.

Hangsúlyos ugyanakkor felhívni a figyelmet a Kbt. 2. § (1) bekezdés szerinti verseny tisztaságát előíró, illetve a Kbt. 2. § (3) bekezdés szerinti jóhiszeműség és tisztesség követelményét előíró alapelvekre is, mely alapján amennyiben felmerül, hogy a nyertes ajánlattevőként szerződő fél az alvállalkozóként utólag bevont másik ajánlattevővel az alvállalkozóként történő igénybevételről már a közbeszerzési eljárás alatt megállapodott, azáltal súlyos jogsértés valósulhat meg, mely indokoltá teheti a Kbt. 36. § (2)-(3) bekezdéseinek alkalmazását. Ezzel összefüggésben lényeges kiemelni ugyanakkor az ajánlatkérőnek a fenti helyzetben fennálló fokozott felelősségét a verseny tisztaságának érvényesülése érdekében, ugyanis az ajánlatkérővel szemben támasztott elvárás az, hogy megítélje, hogy a fentiek szerinti alvállalkozóként történő bevonás a Kbt. alapelveinek megsértését valósítja-e meg, amelynek során az esetleges versenykorlátozó, illetve egyéb, a verseny tiszta-

ságát sértő helyzeteket vizsgálnia, továbbá az ezt eredményező megállapodások fennállását megfelelően alátámasztania, bizonyítani kell.

A Kbt. 138. § (4) bekezdése értelmében az eljárás során az ajánlattevő által bemutatott valamely szervezet vagy szakember bevonásától nem lehet eltekinteni olyan esetben, ha az érintett szerződés sajátos tulajdonságait figyelembe véve az adott személy (szervezet) igénybevétele a közbeszerzési eljárásban az ajánlatok értékelésekor meghatározó körülménynek minősült. Ilyen esetben csak a jogutódlás olyan eseteiben változhat a bevont szervezet, ha az új szervezet az értékeléskor figyelembe vett minden releváns körülmény - különös tekintettel a 76. § (3) bekezdés b) pontja szerinti esetben az értékelt személyi állomány - tekintetében az eljárásban bemutatott szervezet jogutódjának tekinthető. Az értékeléskor meghatározó szakember személye csak az ajánlatkérő hozzájárulásával és abban az esetben változhat, ha az értékeléskor figyelembe vett minden releváns körülmény tekintetében az értékelttel legalább egyenértékű szakember kerül bemutatásra.

A Közbeszerzési Hatóság felhívja a figyelmet, hogy a Kbt. 138. § (4) bekezdése értelmében azon alvállalkozóknak a szerződés teljesítésébe történő bevonásától azonban nem lehet eltekinteni, amelyek az értékelés során meghatározó körülménynek minősültek. Az ilyen szervezetek esetében csak akkor következhet be változás, ha az jogutódlás következménye és az új szervezet az értékeléskor figyelembe vett minden releváns körülmény - különös tekintettel a Kbt. 76. § (3) bekezdés b) pontja szerinti esetben az értékelt személyi állomány - tekintetében az eljárásban bemutatott szervezet jogutódjának tekinthető.

JOGORVOSLATI AKTUALITÁSOK

Dr. Horváth Éva, közbeszerzési biztos, Közbeszerzési Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2022.9.2

A Közbeszerzési Értesítő Plusz jelen számában folytatjuk a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződés módosításával kapcsolatos jogesetek ismertetését. A Döntőbizottság bemutatott határozatának bírósági felülvizsgálata során a bíróság állást foglalt többek között a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződések módosításának Közbeszerzési Hatóság által végzett ellenőrzése és a Közbeszerzési Döntőbizottság előtti közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslat elhatárolásának több kérdésében. A bíróság érdemben kimondta, hogy egyes körülmények indokolhatják a szerződés módosítását, ám ez a lehetőség nem vezethet visszaélésekhez, nem irányulhat a verseny tisztaságának megsértésére, és a szerződés módosítására kizárólag a Kbt.-ben kógens jelleggel meghatározott feltételek maradéktalan fennállása esetén van lehetőség.

D.300/26/2020. számú határozat

A jogorvoslati ügygel érintett főbb tárgyak: nem a Kbt. 28. § (1) bekezdése szerint jár el az ajánlatkérő, ha olyan ingatlanokat jelöl meg teljesítési helyként, amelyekkel nem rendelkezik a szerződéses kötöttséget eredményező közbeszerzési eljárás megindításakor, illetve a teljesítés időpontjára. Annak elbírálásánál, hogy a szerződésmódosítás jogszerű volt-e, mindig az adott ügy egyedi körülményeit kell vizsgálni, azon indokok alapján, amelyet az ajánlatkérő indokként és jogalapként az általa közzétett hirdetményben megjelölt.

Tényállás

Az ajánlatkérő (egyetem) és a jelen ismertetés szerint A Kft. (a továbbiakban: érdekelt) jogelődje 2004. október 1. napján szolgáltatási szerződést kötöttek. A szolgáltatási közbeszerzési szerződés tárgya: „Radiológiai és nukleáris medicinai diagnosztikai vizsgálatok és beavatkozások végzése” volt. A szolgáltatási szerződés értelmében az érdekelt jogelődje vállalta, hogy az ajánlatkérő által igényelt járó- és fekvőbeteg vizsgálatokat, beavatkozásokat a progresszív ellátás által megkövetelt módon elvégzi. A szerződő felek a szolgáltatási szerződéshez kapcsolódóan az ajánlatkérő tulajdonában lévő

helyiségek, berendezések használatára is figyelemmel, összesen 2.829 m² területre diagnosztikai szolgáltatások ellátása céljából 300 hónap határozott időtartamra és kizárólagos használatra szóló bérleti szerződést is kötöttek.

Az ajánlatkérő és az érdekelt jogelődje a fenti szerződést a szerződéses díj tekintetében többször módosították. Ezt követően a szerződő felek között a díjmódosítás tárgyában folyamatos egyeztetésre került sor, azonban kölcsönösen egyeztetett és egybehangzó akaratnyilvánítás alapján szerződésmódosítás nem jött létre.

Az érdekelt a szolgáltatási díjkülönbözet megfizetése iránt keresetet terjesztett elő a bírósághoz. A bíróság ítéletében kimondta, hogy a szerződésmódosítás időbeli hatályának megszűnte után a felek nem térhettek vissza az alapszerződésre és az azt követő módosítások díjmegállapodására, miután azokat a felek egyező akaratnyilvánítással „hatályon kívül helyezték”.

Az ajánlatkérő – a fenti peres eljárás alatt – 2018. november 28-án a Kbt. Második Része szerinti nyílt közbeszerzési eljárást indított képalkotó diagnosztikai eszközök árubeszerzés tárgyban. Az ajánlatkérő 10 részre tette lehetővé az ajánlattételt. A jelen jogorvoslati eljárás az 1. részt érintette.

Az ajánlati felhívás szerint az 1. részben a közbeszerzés tárgyát az alábbi képezte:

Adásvételi szerződés, amelynek tárgya „Képalkotó diagnosztikai eszközök beszerzése” az ajánlatkérő részére” – a következő CT berendezések körében:

- 1 db CT berendezés - alap
- 1 db CT SBO - Építkezést igényel - vételi jog opcióval
- 1 db Sugárterápiás tervező CT.

A felhívásban a szerződés időtartamára vonatkozóan 14 hónap került meghatározásra.

Az ajánlattételi határidőre az 1. rész tekintetében két ajánlat került benyújtásra. Az írásbeli összegezés szerint a közbeszerzési eljárás az 1. rész tekintetében ered-

ményes lett. Az 1. rész nyertes közös ajánlattevője a jelen ismertetés szerint M Kft. (a továbbiakban: kérelmezett) és N Kft. lettek.

Az ajánlatkérő az 1. részben a nyertes közös ajánlattevőkkel 2019. május 7-én kötötte meg a nettó 407.080.000.-Ft vételárat tartalmazó adásvételi szerződést (továbbiakban: Szerződés), melynek a jogorvoslat szempontjából releváns részei az alábbiak voltak:

A Szerződés IV. pontja a teljesítés helyeként árucsoportonként meghatározta a szállítási címeket.

A Szerződés V. pontja a szerződés időtartamára, a teljesítési határidőre vonatkozóan a következőket rögzítette:

V.1. Felek rögzítik, hogy a Szerződés a 320/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 15. § és 16. §-ban foglaltak teljesülését, miniszteri jóváhagyást követően, annak mindkét fél általi aláírása napján jön létre és lép hatályba. A szerződés időtartama: A Szerződés határozott időtartamra, a hatályba lépéstől számított legfeljebb az 4., 5. és 9. részekben 6 hónap, az 1., 2., 3., 6., 7., 8., 10. részekben 14 hónap időtartamra jön létre (6 hónap a Szerződés V.2. pontja szerint + az 1., 2., 3., 6., 7., 8., 10. részekben további 8 hónap a szerződés V.3. pont a) bekezdése szerint) [...]

V.2. A Szerződés III.1. pontja szerinti eszközök szállítási, rendeltetésszerű használatra alkalmas beüzemelési, és az üzembehelyezéskori oktatási feladatok elvégzésének teljesítési határideje a szerződés hatályba lépésétől számított legfeljebb 6 hónap időtartam lejártáig, amennyiben a teljesítés utolsó napja munkaszüneti nap, úgy az azt követő első munkanapig terjedő határozott időtartamig. Az Áru szállítását és üzembe helyezését, valamint a próbaüzem biztosítását és a beüzemelési szükséges oktatásokat, a szerződésben előírt jegyzőkönyvek felvételét és a hatósági engedélyek beszerzését (amennyiben azt a beszerzés tárgyának jellege szükségessé teszi) ezen határidőig kell teljesíteni.

V.3. Vevő a Szerződés hatálybalépésétől számított 14. hónap lejártáig jogosult a vételi jog opcióval érintett ajánlati elemek lehívására, az alábbiak szerint:

a) a(z) 1. részben a vételi jog opcióval érintett follow-up tréningek lehívására az Eladó ajánlatában megadott egységárak (nettó HUF) alapján, a beüzemelést követő 6-8 hónapban kerülhet sor, Vevő igénye szerinti lehívás esetén, a szállítási helyszínek bármelyikén.

A szerződés VI. pontja a teljesítés, átadás-átvétel tekintetében a következőket írta elő:

VI.1. A teljesítés a szerződés IV. fejezetében meghatározott teljesítési helyen, az V. fejezetben meghatározott határidőben történik. Az árunak a teljesítési helyre történő eljuttatása az Eladó feladata.

VIII.1. A Vevő a Szerződés VII.1. pontja szerinti vételárat a Szerződés IV.1. pontja szerinti teljesítési helyen való igazolt – a hiba és hiánymentes – teljesítést követően elégíti ki a Ptk. 6:130. § (1)-(2) bekezdései szerinti határidőn belül a Kbt. 135. § (1), (6) bekezdésében foglaltak szerint, 30 napon belül.

Az ajánlatkérő az 1. részre kötött szerződés tekintetében 2019. október 22-én a Polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 6:156. §-a alapján jogosulti késedelmet jelentett be, melyben közölte, hogy „Az Eladó által felajánlott teljesítést a Vevő elfogadni nem képes, mivel az eszközök megfelelő teljesítési helyszíneinek biztosítását a jelenlegi szolgáltatóval kialakult jogvitás helyzetben rendelkezésre bocsátani nem tudja.”

Az ajánlatkérő 2019. október 29. napján kelt nyilatkozatával a korábbi szolgáltatási szerződést 2020. május 31. napjára felmondta, a felmondásban részletesen ismertetve a felmondás okait.

Az ajánlatkérő és az 1. részben nyertes közös ajánlattevők a Szerződést egy alkalommal a 2019. december 7. napján kelt 1. számú szerződésmódosítással módosították.

A szerződő felek a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjában foglaltakra tekintettel a Szerződés V.2. pontjában meghatározott eredeti 6 hónapos teljesítési határidőt 2020. május 30. napjára módosították.

Az 1. számú szerződésmódosítással továbbá a fizetési feltételek is módosításra kerültek úgy, hogy a szerződés VIII. 1. pontjában előírásra került, hogy a VII.1. pont szerinti vételár 30%-át az 1. számú szerződésmódosítás aláírását követően a Vevő, az Eladó által igazolt költségeiről szóló nyilatkozat átvételével egyidejűleg vételár részletként megfizeti.

A szerződő felek a szerződést a Kbt. 139. § (1) bekezdés b) pontjára tekintettel is módosították, mivel az N Kft. az orvostechnikai üzletágát teljes egészében üzletágátruházás keretében átruházta 2019. május 1. napjával a kérelmezettre.

A szerződésmódosítás jogalapjaként a szerződő felek a Kbt. 141. § (4) bekezdésének c) pontját jelölték meg, és a szerződésmódosítás indokaként rögzítették:

„A Kbt. 141. § ca) pontjában meghatározott előre nem láthatóságot Felek a szerződéskötés időpontjában – azaz 2019. május 7. napján – vizsgálták. Vevőnek a szerződés megkötésének időpontjában a jelen szerződés módosítását indokoló körülmény jövőbeli bekövetkezéséről nem volt tudomása, és Vevő a legnagyobb gondosság mellett eljárva, a közbeszerzési eljárás körülményeinek ismeretében nem is számíthatott arra, hogy a jelen szerződés módosítás teljesítési helyeként megjelölt helyszínek a Szerződés V.2. pontjában megjelölt időpontig, azaz a szerződés hatályba lépésétől számított legfeljebb 6 hónap időtartam lejártáig nem kerültek a Vevő rendelkezési körébe. A teljesítési helyszínek Vevő részére történő rendelkezésre bocsátása és annak körülményei a legnagyobb gondosság mellett eljárva a szerződés megkötésének időpontjában azt támasztották alá, hogy Szerződés teljesítésének időpontjáig Vevő rendelkezési jogkörébe kerülnek azok.

A fenti indokok alapján a Szerződés V.2. pontjában meghatározott, a szerződés hatályba lépésétől számított legfeljebb 6 hónap időtartamú határidő lejártáig a Szerződés III. 1. pontja szerinti Áru nem az Eladónak felróható okból, és a felek által előre nem látható indokok miatt nem kerül leszállításra, beüzemelésre, ezért a Felek a jelen pont szerinti indokokra tekintettel a szerződés teljesítési időtartamát meghosszabbítják, azaz a Szerződés V.2. pontját erre tekintettel módosítják.

A fenti indokok alapján a Szerződés V.2. pontjában meghatározottak szerinti teljesítési határidő módosítás a Felek által a szerződéskötés időpontjába előre nem volt látható, ugyanakkor a Szerződés eddigi teljesítése során a Vevő részéről a szerződéskötéskor vállalt határidőig történő szerződésszerű teljesítéssel összefüggésben, nyilatkozáti bemutatott elven igazolt költségei merültek fel, amelyek kiegyenlítésére a jelen szerződés módosítása keretében kerülne sor, azzal, hogy a nyilatkozáti elven igazolt költségek megfizetésével a Szerződés VII.1. pontjában meghatározott vételár nem változik, ezen költségek megfizetése nem érinti a szerződés általános jellegét, a szerződés tárgyát és lényegét, kizárólag a fizetési feltételek esetében részszámlázási lehetőség biztosítására kerül sor.

A Kbt. 141. § cb) pontjában meghatározottakkal összhangban a jelen Szerződés módosítás nem változ-

tatja meg a szerződés általános jellegét, a módosítás a szerződés tárgyát, lényegét, a műszaki mellékletek tartalmát nem érinti.

A Kbt. 141. § cc) pontjában meghatározott ellenérték növekedés mértékét a jelen Szerződés módosítás nem érinti, tekintettel arra, hogy a jelen szerződésmódosítás nem jár ellenérték növekedéssel.”

A kérelmezett a 2020. január 17-én kelt átadás-átvételi jegyzőkönyv alapján leszállította és üzembe helyezte a Sugárterápiás tervező CT berendezést.

A kérelmezett a 2020. május 30-án kelt átadás-átvételi jegyzőkönyv alapján leszállította és üzembe helyezte a CT SBO berendezést az ajánlatkérő részére.

A szolgáltatási és bérleti szerződés felmondása alapján az érdekelt a bérelt helyiségeket az ajánlatkérő részére 2020. július 15-én adta vissza.

A hivatalbóli kezdeményezés

A Közbeszerzési Hatóság Elnöke (a továbbiakban: hivatalbóli kezdeményező) a Kbt. 153. § (1) bekezdés c) pontja alapján hivatalbóli kezdeményezést nyújtott be az ajánlatkérő közbeszerzési eljárása ellen, melyben a következők vizsgálatát kérte.

Az 1. kezdeményezési elem: a Kbt. 28. § (1) bekezdésének ajánlatkérő általi megsértése.

A 2. kezdeményezési elem: a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjának az ajánlatkérő és a nyertes ajánlattevő általi megsértése, tekintettel arra, hogy az 1. számú szerződésmódosítás során a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpontja szerinti feltétel nem állt fenn.

Az ajánlatkérő észrevétele

Az ajánlatkérő a hivatalbóli kezdeményezés elkészítésére hivatkozott, érdemben a jogsértés hiányának a megállapítását kérte.

A kérelmezett észrevétele

A kérelmezett elsődlegesen eljárásjogi kifogást terjesztett elő, érdemben a jogsértés hiányának a megállapítását kérte.

A Döntőbizottság döntése és annak indokai

A Döntőbizottság a határozatában a hivatalbóli kezdeményezés első eleme tekintetében megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 28. § (1) bekezdését.

A Döntőbizottság a kezdeményezés második eleme tekintetében megállapította, hogy az ajánlatkérő és a kérelmezett megsértették a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontját.

A Döntőbizottság az ajánlatkérővel szemben 1.000.000.-Ft, a kérelmezettel szemben 50.000.-Ft bírságot szabott ki.

A határozat indokolása az érdemi vizsgálat körében a következőket tartalmazta:

Az első kezdeményezési elem érdemi vizsgálata során a Döntőbizottság a következőket állapította meg:

A kezdeményezés első eleme szerint a közbeszerzési eljárást az ajánlatkérő nem megfelelő alapossággal készítette elő, tekintettel arra, hogy úgy indította meg a közbeszerzési eljárást, hogy az általa biztosítandó szállítási helyszínek teljesítésre nem voltak alkalmasak az egyéb érdekelt kizárólagos használata miatt.

A Döntőbizottság határozata szerint a közbeszerzési eljárás megindításakor (2018. november 28.) az ajánlatkérő nem rendelkezhetett joghatályosan a közbeszerzési dokumentumok részét képező szerződéstervezetben rögzített teljesítési helyek közül kettővel. Az ajánlatkérő az érintett két ingatlanban lévő helyiségekre vonatkozóan fennálló bérleti szerződéssel rendelkezett, amelyet az érdekelttel kötött 2004. október 1-jén, 300 hónap határozott időtartamra. A szerződés a közbeszerzési eljárás megindításának napján hatályban volt, az nem került addig az időpontig felmondásra az ajánlatkérő által és az ajánlatkérő nem támasztotta alá, hogy rendelkezett az érdekelttől származó olyan szándéknyilatkozattal, ígérettel, amelyből az következett volna, hogy az érintett ingatlanokkal legkésőbb a tárgyi közbeszerzés eredményeként kötött szerződés teljesítéséig rendelkezni fog. Bár a Döntőbizottság beszerzte az ajánlatkérő és az érdekelt erre vonatkozó nyilatkozatait, részletesen vizsgálta a felek által folytatott, több esetben is elakadt, félbeszakadt tárgyalások levélváltásait, arra a következtetésre jutott, hogy sem ezek, sem egyéb körülmények nem támasztották alá azt, hogy az ajánlatkérő megfelelő alapossággal mérte fel, hogy a szerződés teljesítésére meghatározott határidőn belül az adott helyszínre a teljesítés megvalósulhat-e. E tekintetben a Döntőbizottság elfogadta a hivatalbóli kezdeményező azon érvelését, miszerint az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás előkészítése során nem járt el kellő körültekintéssel arra vonatkozóan, hogy a készü-

lékek leszállításának, a megadott helyiségben történő elhelyezésének, telepítésének, üzembe helyezésének öt terhelő feltételeit tudja-e biztosítani, ennél fogva a szerződés teljesítése eleve kockázatos volt.

A Kbt. 28. § (1) bekezdése szerinti tételes jogszabályi előírás alapján a közpénzeket felhasználó ajánlatkérőnek a közbeszerzési eljárást megfelelő alapossággal kell előkészítenie, mindezt úgy, hogy elkerülje a beszerzés tárgyát érintő szerződésmódosításokat. Így a jelen tényállás szerinti esetben az ajánlatkérőnek a teljesítési határidőt és a kapcsolódó szerződéses rendelkezéseket az általa ismert akadályozó körülményekre tekintettel kellett volna meghatározni a közbeszerzési eljárás megfelelő előkészítése érdekében. Nem a Kbt. 28. § (1) bekezdése szerint jár el az ajánlatkérő, ha olyan ingatlanokat jelöl meg teljesítési helyként, amelyekkel nem rendelkezik a számára szerződéses kötöttséget eredményező közbeszerzési eljárás megindításakor, és nem rendelkezik megfelelő jogi kötőerővel bíró garanciával sem arra, hogy az ingatlanok legalább a szerződés másik fél általi teljesítésére a rendelkezésére fognak állni, illetőleg nem intézkedik időben a fennálló bérleti szerződés felmondása iránt.

Fentiekre tekintettel a Döntőbizottság a kezdeményezés első eleme tekintetében megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 28. § (1) bekezdését.

A második kezdeményezési elem szerint az ajánlatkérő és a kérelmezett jogsértő jelleggel módosította a közbeszerzési szerződést, tekintettel arra, hogy a Kbt. 141. § (4) bekezdés ca) pontja szerinti feltétel nem állt fenn.

A Kbt. 141. § (6) bekezdése szerint a közbeszerzési szerződés új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül akkor módosítható, ha a módosítás nem lényeges, és mindig lényegesnek kell tekinteni a módosítást, ha az eredeti szerződéses feltételektől lényegesen eltérő érdemi feltételeket határoz meg. A Kbt. 141. § (6) bekezdése szerinti feltétel jogszerű alkalmazhatósága abban az esetben merül fel, amennyiben a szerződésmódosítás nem lényeges.

Fentiekre tekintettel a Döntőbizottság először a 2019. december 7-i szerződésmódosítás lényeges minősége kérdésében foglalt állást.

A szerződésmódosítás következtében a felek módosították egyrészt a teljesítési határidőt, másrészt a fizetési feltételeket.

A Kbt. 141. § (6) bekezdés második mondata szerint a szerződés módosítása lényeges, ha az eredeti szerződéses feltételektől lényegesen eltérő érdemi feltételeket határoz meg. A Kbt. 50. § (2) bekezdés g) és i) pontjai a teljesítési határidőt és az ellenszolgáltatás teljesítésének feltételeit olyan lényeges érdemi körülménynek minősíti, amelyet a közbeszerzési eljárást megindító felhívásban rögzíteni kell, és az ajánlatkérő mindezt a felhívás II.2.7) és III.2.2) pontjában meg is tette. A teljesítési határidő és a fizetési feltételek részletes meghatározására az adásvételi szerződésben került sor.

A Döntőbizottság álláspontja szerint a jelen esetben nincs helye a Kbt. 141. § (6) bekezdése alkalmazásának az 1. számú szerződésmódosítás körében, tekintettel arra, hogy az 1. számú szerződésmódosítással az eredetileg meghatározott 6 hónapos teljesítési időtartam több mint 12 hónapra módosult, a teljesítést követő egyösszegű kifizetés pedig még a teljesítést megelőzően 30%-os részszámla benyújtására biztosított lehetőséget, amelyek az alapszerződéshez képest lényegesen eltérő érdemi feltételeket eredményeztek.

Mivel a módosítást a fentiek szerint lényegesnek kell tekinteni, a Döntőbizottság vizsgálta, hogy a szerződésmódosítások egyébként mely, a Kbt. ezt lehetővé tevő rendelkezésének felelnek meg. Ebben a körben az ajánlatkérő arra hivatkozott, hogy a szerződésmódosítás a Kbt. 141. § (4) bekezdése c) pontja alapján jogszerűnek tekinthető.

A döntőbizottsági és bírósági gyakorlat több esetben is rámutatott arra, hogy a Kbt. 141. § (4) bekezdés ca) alpont szerinti előre nem láthatóság a szerződés megkötésének időpontjára, illetve a szerződést megelőző előkészítési szakaszra vonatkozatható.

Az ajánlatkérőnek a szerződésmódosítás jogszerűsége alátámasztására olyan körülményeket kell igazolnia, amelyeket kellő gondossággal eljárva nem láthatott előre.

A Döntőbizottság hangsúlyozta, hogy a kellő gondossággal eljáró ajánlatkérő a közbeszerzésben nem alapíthat szerződésmódosítást olyan körülményekre, amelyek bekövetkezése, elmaradása tekintetében biztos tudomással nem rendelkezik. A feltételezésen, más társszerv, felügyeleti szerv, fenntartó, szerződéses partner közreműködésén, hozzáállásán alapuló bizonytalan jövőbeli feltétel a jelen szerződésmódosítás indokaként nem fogadható el. Illetőleg fontos szempont a szerződésmódosításra okot adó körülmény előre nem

láthatósága tekintetében, hogy az a szerződéskötéskor még ne legyen ismert, hanem később következzen be. A jogorvoslati eljárás során tett ajánlatkérői észrevételek és az eljárás során becsatolt dokumentumok alapján, a szolgáltatási szerződés fenntartása a felek számára problémássá vált, mert 2017. február 1. napjától a szolgáltatási díj vonatkozásában a felek között nem volt megegyezés. A közbeszerzési eljárás előkészítése során az ajánlatkérő azt feltételezte, hogy a tárgyalások közös megegyezéssel zárulnak, így a szerződésben meghatározott teljesítési helyszínnek a meghatározott határidőben alkalmasak lesznek a teljesítésre. A közös megegyezésre irányuló tárgyalások azonban elhúzódtak, elakadtak.

A Döntőbizottság álláspontja szerint az ajánlatkérő nem hivatkozhat alappal arra, hogy a szerződéskötéskor nem láthatta, hogy az eljárások nem vezetnek eredményre, és hogy joggal feltételezte, hogy legkésőbb a teljesítési határidőre a tárgyalások eredményesen zárulnak. A szolgáltatási szerződés közös megegyezéssel történő megszüntetésére vonatkozó tárgyalások a jelen jogorvoslat tárgyát képező adásvételi szerződés megkötését megelőzően már több mint másfél éve tartottak és nem vezettek eredményre.

Fentiek alapján a szerződéskötést követően nem merült fel olyan váratlan helyzet, amelyet olyan előreláthatatlan körülményként lehetne értékelni, amire az ajánlatkérő nem is számíthatott.

Emellett a fennálló bérleti szerződés felmondása iránt is olyan időben kellett volna intézkednie az ajánlatkérőnek, hogy a felmondási idő figyelembevétele mellett is tartható legyen a teljesítési határidő.

Mindezek alapján a Döntőbizottság arra a következtetésre jutott, hogy a szerződésmódosításhoz szükséges, a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja szerinti konjunktív feltételek közül a ca) alpontban előírt feltétel nem állt fenn.

A Kbt. 141. §-ban foglalt szerződés módosításra vonatkozó rendelkezések törvényi címzettje a „felek”. Ennek megfelelően a szerződésmódosítással kapcsolatban hivatkozott jogsértés tekintetében, ahol azok létrejöttéhez a felek együttes magatartása szükséges, fogalmilag kizárt kizárólag csak az egyik fél jogsértése. Ennek megfelelően nem foghat helyt a kérelmezett azon hivatkozása, miszerint egy jogosult kisédelem miatt az Eladóval, a vétlen féllel szemben ne lehetne jogkövetkezményt alkalmazni.

A Döntőbizottság határozata ellen a kérelmezett nyújtott be keresetet a bírósághoz.

A Fővárosi Törvényszék a 2022. április 28-án kelt 103.K.701.217/2021/42. számú ítéletével a keresetet elutasította.

Az ítélet indokolása a következőket rögzítette:

A kereset az alábbiak szerint alaptalan.

A bíróság a felperesi keresetet a kérelmek előadásának a sorrendjében vizsgálta. Elsőként az eljárásjogi hivatkozásokat bírálta el, majd az érdemi, anyagi jogi kérdésben foglalt állást (harmadlagos kereseti kérelem). Hivatalból bizonyítást nem végzett. Döntése meghozatala során a Kúria joggyakorlatát figyelembe véve járt el, attól nem tért el.

A bíróság megállapította, hogy a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződések teljesítésére és módosításának ellenőrzéséről szóló 308/2015. (X. 20.) Korm. rendelet 10. § (1) bekezdése rendelkezésének megsértésére hivatkozás az alperes közigazgatási cselekménye vonatkozásában nem volt értelmezhető, mert ez a szabály a Hatóság ellenőrzésének határidejét szabályozza, nem az alperesét, amelynek megtartása ezért a jogorvoslati eljárásnak nem volt a tárgya, így a perben sem volt vizsgálható, ezért erre a felperes alaptalanul hivatkozott.

A bíróság azt a felperesi hivatkozását sem fogadta el – a Korm. rendelet 12. §-ával összefüggésben –, hogy a Kbt. 148. § (7) bekezdés e) pontja alkalmazható lenne a jelen eljárásra, mert a jelen eljárás hivatalbóli kezdeményezésre indult és nem jogorvoslati kérelem alapján, ezért a Kbt. jogorvoslati kérelemre induló eljárásokra irányadó határidejének szabályai (és az abban szereplő 30 napos időintervallum) nem lehettek relevánsak semmilyen tekintetben. Alaptalanul érvelt ezért a felperes azzal, hogy „a Korm. rendelet 12. §-a szerinti feladatból következően az a helyes következtetés, hogy elfogadható irányadónak, hogy megtörtént a hivatalbóli kezdeményező tudomásra jutása.”

Abból, hogy a jelen ügyben a hirdetményellenőrzési eljárás nem tárt fel jogsértést – jogszabályi alap hiányában – nem következik, hogy a szerződésmódosítás jogszerűségét vizsgáló hatósági ellenőrzési eljárás sem tárhatott fel jogsértést. Az alperes helyesen utalt arra, hogy el kell különíteni az egyes ellenőrzési eljárásokat: így a szerződésmódosítás Kbt. 141. §-ában meghatá-

rozott jogalapok fennállása ellenőrzését a szerződésmódosításról szóló tájékoztató hirdetmény közzététel előtti ellenőrzésétől.

A felperes jogának vagy jogos érdekének közvetlen sérelme nem volt megállapítható a Kbt. 28. § (1) bekezdés megértésével kapcsolatos megállapítások vonatkozásában, amelyet az azzal érintett ajánlatkérő önálló jogorvoslattal nem támadott.

Helytállóan érvelt azzal a felperes, hogy a következetes joggyakorlat szerint az az időpont tekintendő a tudomásra jutási időpontnak, amikor olyan tények, információk birtokába került a kezdeményező, amelyek alapján feltételezhette, hogy a szerződésmódosítás jogsértő, a bizonyítás már a jogorvoslati eljárásra tartozik. A Kúria Kfv.II.37.044/2015. számú ítéletében foglaltakra is helytállóan hivatkozott. A Kúria által kialakított joggyakorlatot is megfelelően szükséges értelmezni és alkalmazni. Az ismert döntéseknek olyan jelentés nem tulajdonítható, mintha az azt célozná, hogy a kezdeményezésre jogosult szervek ne szerezzék be a döntésükhöz szükséges alapvető iratokat, és felületes, előkészítetlen, adathiányos kezdeményezéseket terjesszenek elő, főlegesen terhelve ezzel a jogorvoslati rendszert, igénybe véve szükségtelenül az alperes kapacitását.

Minden ügyben egyedi vizsgálatot igényel ezért az arra vonatkozó álláspont kialakítása, hogy mely tények, információk elégségesek a kezdeményezéshez, és melyek tartoznak már a jogorvoslati eljárásra, és az annak keretébe tartozó bizonyítási eljárásra. A bíróság ezért részletesen vizsgálta a felek által hivatkozott iratok, a szerződésmódosításról kiadott hirdetmény, a 2020. május 26-án megküldött iratok (az igazgatói és a kancellári nyilatkozat) tartalmát. Megállapította, hogy az ügy szempontjából alapvetőnek számító tények, körülmények (az érintett teljesítések, teljesítési helyszínek, az azokra vonatkozó kötelek tartalma, konkrét feltételei, azok fennállása, illetve megszűnte) megismerése magából a szolgáltatási szerződésből, és az annak mellékletét képező bérleti szerződésből, valamint ezen komplex jogviszony megszüntetésének okiratából volt lehetséges. Azon okiratok tartalma ismeretében lehetett következtetéseket levonni továbbá a felek szerződéses jogviszonyaikkal kapcsolatos várományai - és azok realitása, megalapozottsága tekintetében is -, továbbá azt valószínűsíteni, hogy a szerződő felek szándékai mely időpontban mire irányulhattak. Mindez az információ és adatgyűjtés, vizsgálat azonban nem merítette ki a már a jogorvoslati eljárásra tartozó, a jogsértések

elkövetésének bizonyítására irányuló igazoló cselekményeket. A Hatóság reális értékelés eredményeként tulajdonított jelentőséget az ajánlatkérő érdekeit képviselő személyektől származó, és az ő szubjektív álláspontjaikat megjelenítő nyilatkozatok beszerzése mellett az objektívnak tekinthető szerződésben és azokhoz kapcsolódó jognyilatkozatban megjelenő adatok, információk megismerése szükségességének a kezdeményezés tárgyában hozandó álláspontja kialakításához. A hivatalbóli kezdeményező ezért okszerűen jutott arra a megállapításra, hogy a tudomásszerzést mely időponttól kell számítani. Ennek következményeként - a jelen ügy tényállását tekintve, a konkrét iratok tartalma ismeretében - nem tekinthető jogsértőnek az a megállapítása az alperesnek, hogy a 2020. május 26-án csatolt nyilatkozatokból még nem lehetett a jogsértések megállapíthatósága, a jogorvoslati eljárás kezdeményezése szükségességéről állást foglalni. Ebből következően nem volt iratellenes és okszerűtlen az az alperesi megállapítás sem, hogy az előre nem láthatóság kizárólag ezen iratokból jutott a hivatalbóli kezdeményező tudomására, korábban nem. Az alperest emiatt a joggyakorlat figyelmen kívül hagyása sem terheli.

Annak a körülménynek, hogy az alperes által a védiratban előadott érvek részben túlmutattak a határozatban is megjelenített indokokon, nem volt teljeskörűen helytálló, a bíróság nem tulajdonított ennek érdemi jelentőséget, tekintve, hogy az alperes határozatának és eljárásának jogszerűségét vizsgálta felül, nem a védirat jogszerűségét. Helyesen hivatkozta a felperes, hogy: a hatóság honlapján elérhető 2020. évi ellenőrzési terv 44. sora rögzíti a közbeszerzési eljárás 1. részét; a hivatalbóli kezdeményező számára is egyértelmű lehetett, hogy a Hatóság ellenőrzésének a tárgya kizárólag az 1. rész volt; a kérdéses nyilatkozatok utaltak arra, hogy hiánypótlás céljából készültek a Hatóság részére; mindez azonban nem jelentette azt is, hogy ezen hivatkozások egyben kereseti hivatkozásként alaposak is lehetnek.

Az iratok 2020. június 16-án álltak rendelkezésre ahhoz, hogy az azokban lévő információkból a hivatalbóli kezdeményező a tárgyi közbeszerzési eljárás előzményeit megismerje, és a szerződésmódosítással kapcsolatos jogsértést valószínűsíteni tudja, melyre az alperes a védiratban helytállóan hivatkozott. A bíróság nem osztotta a felperes azon hivatkozását, hogy a 2019. november 18-án kelt nyilatkozat minden szükséges tartalmi elemet egyértelműen magában foglalt. A hiva-

talbóli kezdeményező alappal hivatkozott arra, hogy a jogsértést valószínűsítő tényismeretig szükséges volt eljutnia, és a 2020 május 26-i iratokból az ajánlatkérő egyoldalú, szubjektív álláspontja volt csak megismerhető, amely a jogsértés valószínűsítéséhez feltárandó tényállás pártatlanságához nem volt elégséges. A szerződésmódosításról közzétett hirdetmény sem volt olyan részletezettségű, amely alapján a szerződésmódosítás jogalapja tekintetében az előre nem láthatóság hiánya felmerülhetett volna, ezért a hirdetmény sem alapozhatta meg a tudomásszerzést.

A Kbt. 152. § (2) bekezdése szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását az (1) bekezdés szerinti személy vagy szervezet a jogsértés tudomásra jutásától számított hatvan napon belül [...] kezdeményezheti. Az alperes a fentiek alapján helytállóan állapította meg a jogorvoslati eljárás kezdeményezésére biztosított szubjektív határidő kezdő időpontját és annak alapján azt is, hogy a kezdeményezés határidőben került benyújtásra, melyre tekintettel jogszerűen mellőzte a jogorvoslati eljárás megszüntetését. Mindezek alapján az alperes a felperes által hivatkozott Kbt. 152. § (2) bekezdését, az Ákr. 46. § (1) bekezdés a) pontját, vagy 47. § (1) bekezdés a) pontját nem sértette meg.

A bíróság érdemben kimondta, hogy a szerződésmódosítások jogszerűségét illetően kialakult bírói gyakorlat szerint a közpénzek hatékony felhasználásának átláthatósága és nyilvános ellenőrizhetőségének biztosítása, továbbá a közbeszerzések során a tisztességes verseny feltételeinek megteremtése olyan követelmény, amelyet a szerződésmódosítás körében is teljesíteni kell. Egyes körülmények indokolhatják a szerződés módosítását, ám ez a lehetőség nem vezethet visszaélésekhez, nem irányulhat a verseny tisztaságának megsértésére, a Kbt. kijátszására. A szerződés módosítására ezért kizárólag csak a Kbt.-ben kógens jelleggel meghatározott feltételek maradéktalan fennállása esetén van lehetőség. Ennek jogszerűsége megítélésénél abból kell kiindulni, hogy az ajánlatkérő milyen indokot hozott fel a szerződésmódosítás alapjául. Annak elbírálásánál, hogy a szerződésmódosítás jogszerű volt-e, mindig az adott ügy egyedi körülményeit kell vizsgálni. Az alperes nem általános felülvizsgálatot végez az ajánlatkérői cselekmények fölött a jogorvoslati eljárás keretén belül. Kizárólag azon indokok alapján vizsgálhatja a szerződésmódosítás jogszerűségét, amelyet az ajánlatkérő indokként és jogalapként az általa közzétett hirdet-

ményben megjelölt. Bár valóban ténykérdés a módosítás jogszerűsége, ebből nem vonható le okszerű következtetés arra, hogy a felek által meg nem jelenített szándékok, tények, körülmények feltárására az alperesnek kötelezettsége lenne. A jogorvoslati eljárás szabályaira is figyelemmel az alperesnek nem kötelessége valamennyi lehetséges eshetőség, lehetséges indok feltárása és egyidejű részletes vizsgálata a szerződésben érintett felek helyett, tekintve azt is, hogy a felek szerződéses akaratával, a módosításra irányuló szándékaival a felek vannak tisztában, amelyet csak akkor lehetséges megismerni, ha azt transzparenssé teszik. A Kúria Kfv.VI.37.948/2019/5. számú ítélete szerint a közbeszerzési szerződés módosítása jogszerűségének megítélésénél csak azok az indokok vizsgálhatók, amelyeket az ajánlatkérő a szerződésmódosítás indokaként a közzétett hirdetményben megjelölt.

A keresetében a felperes a Kbt. 141. § (6) bekezdés feltételei fennállására alaptalanul hivatkozott, mert a bíróság – ahogyan az alperes is – kizárólag azon módosítási indokok vizsgálatára köteles, amelyet a fél a módosítás indokolásában megjelenített, a (6) bekezdés felhívására jelen esetben nem került sor, ezért az utólagos hivatkozás nem elfogadható. Kétségtelen ugyanakkor, hogy a szerződésmódosítás felek által hivatkozott indokai vizsgálatához a módosítás lényegességét szükséges volt feltárni. A módosítás megfelelő indokolással való ellátása ugyanakkor a módosításban részes felek felelősségi körébe esik, az utólagosan nem egészíthető ki, nem módosítható. Egyetértett azonban a bíróság az alperessel abban, hogy az elvégzett módosítások - a teljesítési határidő és a fizetési feltételek jelentős megváltoztatása - olyan jellegűek és olyan mértékűek voltak, amelyek miatt nem merülhet fel jogosan az az igény, hogy a változtatások ne lényeges szerződésmódosításként kerüljenek értékelésre.

A jogsértés megítélése szempontjából nem az a releváns, hogy milyen kényszer eredményeként állt elő a felperes számára ez a helyzet, vagy a fennálló cselekvési lehetőségeiről hogyan vélekedik, illetve hogy a polgári természetű kérdések a polgári jog szabályainak megfelelően kerültek-e, kerülhettek-e rendezésre, hanem – a Kbt. 141. § (6) bekezdés a) pontja szerint – a felhívásban szerepeltetett feltételek gazdasági szereplők általi értelmezése, az, hogy a módosítás szerinti feltételek eredeti kiírásában való szerepeltetése az ajánlattételre kihatással lehetett volna-e. Az a körülmény, hogy az ajánlatkérő, és szerződő partnere a korábbi döntései eredmé-

nyeként azonnali döntéshozatali helyzetbe kényszerült, az a Kbt. 141. § (6) bekezdés alkalmazása szempontjából pozitívan nem értékelhető.

A Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) pontja szerint a módosítás jogszerűségének egyik feltétele, hogy a módosítást olyan körülmények tegyék szükségessé, amelyeket az ajánlatkérő kellő gondossággal eljárva nem láthatott előre. A jogszabály szövegezése és a bíróság által is irányadónak tekintett joggyakorlat értelmében a módosítást szükségessé tevő, előre nem látható körülménynek mindig az ajánlatkérőn kívül álló, objektív körülménynek kell lennie, az nem fakadhat az ajánlatkérői igény megváltozásából, illetve nem keletkezhet az ajánlatkérő szándékához köthetően. Nem tekinthető előre nem látható körülménynek ezért az olyan körülmény, amely az ajánlatkérő mulasztásából, a közbeszerzési eljárás nem elég gondos előkészítéséből ered. A közbeszerzési eljárás megfelelő alapossággal való előkészítése a Kbt. 28. § (1) bekezdése alapján az ajánlatkérő kötelezettsége, ezért előkészítési hiányosság okán a kellő gondossággal való eljárás sem állapítható meg. Ha az előre nem látható okok nem az ajánlatkérőtől független körülményekből álltak elő, akkor az nem elfogadható. A bíróság a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpontjában foglaltak értelmezése körében kialakult joggyakorlattól – amelyet a Kúria Kfv.VI.38.008/2018/6., Kfv.IV.37.909/2019/6., Kfv.VI.37.948/2019/5., Kfv.VI.38.014/2018/7. döntései láttatnak – eltérni nem kívánt.

A jelen esetben a szerződésmódosítás és az ajánlatkérői teljesítési késedelem kiváltó okaként volt azonosítható a 2004-es szolgáltatási szerződés, jelen közbeszerzés előkészítése-, és a közbeszerzési szerződés megkötésekor hatályossága, amelyben az ajánlatkérő rendelkezett a teljesítési helyszínek hosszútávú 2029-ig fennálló bérbeadásáról; az is az ő döntése volt, hogy e korábbi szerződése lezárása érdekében mely időpontban, milyen módon járt el; ahogyan az is, hogy a jelen közbeszerzési szerződést is figyelembe véve maga szerződött le ugyanazon helyszínekre egyszerre két teljesítésre, amelyek egymás sikerességét eleve kizárták. Megállapítható volt tehát, hogy az ajánlatkérő által létrehozott szerződésekre tekintettel a módosítást szükségessé tevő körülmények esetében az előre nem láthatóság törvényi feltétele nyilvánvalóan nem állhatott fenn, amely okán a további jogszabályi kitétel, a „kellő gondosság” vizsgálata is szükségtelenné vált.

A Kúria Kfv.II.37.434/2017/12. számú ítéletében elvi élel mondta ki, hogy a közbeszerzési jogsértésért való felelősség objektív, ezért nem kell vizsgálni, hogy mely okból, vagy milyen vélekedés alapján nem kerültek betartásra a közbeszerzési szabályok. A kógens közbeszerzési jogi normáknak való megfelelés követelményével szemben ezért nem hangsúlyos érv az, hogy milyen fenntartói, gazdasági, szakmai döntési kérdések merültek fel a szerződés módosítását megelőzően. Egyrészt a szerződésmódosítás szükségességét előidéző körülmények összességével nem azonosítható az a körülmény, hogy a korábban előidézett szerződéses ütközést végül a remélt módon nem sikerül a megfelelő időben elhárítani. Másrészt objektív alapon álló vizsgálat eredményeként szükséges a megállapításokat megtenni, amelyet az a személyes meggyőződés, amelyről az ajánlatkérőt képviselő személyek nyilatkoztak, nem tudtak pótolni. Alapítanul hivatkozott ezért a felperes arra, hogy a kancellári nyilatkozatban kifejtésre került egyértelmű álláspont szerint « a legnagyobb gondosság mellett a beszerzés körülményeinek ismeretében sem láthatta a szerződés megkötésekor, hogy a már folyamatban lévő per/jogvita kimenetele miként alakul »; « joggal feltételezte, hogy a szerződéses partner a megadott határidőn belül visszaszolgáltatja teljesítési helyszínt »; « a legnagyobb gondosság mellett sem számíthatott arra, hogy a teljesítési helyszín vonatkozásában a tárgyalások nem vezetnek eredményre », mert ezek nem voltak elfogadhatók. Az alperes ezért helytállóan állapította meg, hogy nem a szerződéskötést követően merült fel olyan váratlan helyzet, amelyet

olyan előre láthatatlan körülményként lehetne értékelni, amire az ajánlatkérő nem is számíthatott, és ami így megalapozná a Kbt. 141. § (4) bekezdése c) pont szerinti szerződésmódosítás jogszerűségét.

A fennálló ténybeli és oksági kapcsolat okán – lévén akarategységben, tevőlegesen működött közre a felperes egy olyan közbeszerzési szerződés módosításában, amely a törvényi feltételek észlelhető hiányában nem volt jogszerű – a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja megsértéséért ő is felelősséggel tartozik, ezért a jogsértés megállapítása nem volt súlyosan megalapozatlan és jogsértő. A közrehatás aránya értékelését a bírságösszegek különbsége mutatja meg, amelyet a felperes a jogalapon túl, mértékét illetően nem vitatott. Az alperes ezért nem figyelmen kívül hagyta azt a körülményt, hogy a Kbt. 138. § (1) bekezdése alapján a kötelezettsége volt a szerződés teljesítése, hanem a súlyával arányosan a megfelelő körben értékelte. Annak a körülménynek, hogy a szerződés és a módosítás támogató tartalmú tanúsítványt kapott a felperes – kifejezett jogszabályi felmentés hiánya miatt – tévesen tulajdonított jelentőséget. A felperes alapítanul hivatkozott arra, hogy az alperes ténybeli és jogi alap nélkül állapította meg, hogy jogellenesen módosította az adásvételi szerződést.

Mindezekre tekintettel a bíróság a keresetet, mint alapítanul a Kp. 88. § (1) bekezdés a)-c) pontjai alapján elutasította.

KÖZBESZERZÉSI IRÁNYTÚ

Beszámoló a Közbeszerzési Hatóság „Közbeszerzési integritás a gyakorlatban” címmel 2022. június 22-én megrendezett nemzetközi szakmai konferenciájáról

Report of the international conference titled “Public Procurement Integrity in Practice” on 22 June 2022 organized by the Public Procurement Authority of Hungary

dr. Ercsey-Jenei Natália, nemzetközi jogi tanácsadó; **dr. Nagy Dávid**, vizsgáló; **dr. Flek Livia**, vizsgáló;
Közbeszerzési Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2022.9.3

Címszavak: címszavak: konferencia, integritás, korrupció, fenntarthatóság, zöld közbeszerzés, körforgásos gazdaság, árváltozás, árindexálás, szerződésmódosítás, TED, e-forms, jogorvoslat, e-tárgyalás

Absztrakt

A Közbeszerzési Hatóság 2022. június 22-én nemzetközi szakmai konferenciát rendezett „Közbeszerzési integritás a gyakorlatban” címmel a Magyar Zene Házában. A cikk a rendezvényen elhangzott előadásokat foglalja össze.

Abstract

The Public Procurement Authority of Hungary organised an international conference titled “Public Procurement Integrity in Practice” on 22 June 2022 at the House of Music Hungary. This article summarises the presentations delivered at the event.

A Közbeszerzési Hatóság (a továbbiakban: Hatóság) nagy hangsúlyt helyez a közbeszerzésekben részt vevő gazdasági szereplők edukálására és a jogalkalmazók támogatására, melynek keretében rendszeresen szervez tudásmegosztó rendezvényeket. A közbeszerzési eljárásokban érdekelt felek és a szakma gyakorlóit utoljára a 2020. év elején találkozhattak személyesen, az ezt követő pandémiás időszakban az érdeklődők csak az online tér biztosította lehetőségeket kihasználva gyarapíthatták tudásukat.

Hosszas várakozást követően, kihasználva, hogy a járványügyi helyzet kedvező alakulása okán ismét biztonságos feltételek mellett volt lehetséges jelenléti rendezvények megtartása, a Hatóság 2022. június 22-én nemzetközi konferenciát rendezett, melynek a Liget Budapest Projekt részeként átadott emblemikus, többszörösen díjnyertes épület, a Magyar Zene Háza adott otthont.

A különleges helyszínen megtartott konferencia fő témája a közbeszerzések integritásának biztosítása volt, de emellett kiemelt hangsúlyt kapott a fenntarthatósági szempontok közbeszerzésekben történő gyakorlati alkalmazásának kérdésköre, valamint a közbeszerzési

jogalkalmazásban részt vevők munkáját leginkább támogató aktuális kérdések, tapasztalatok megosztása is. A konferencia egyúttal a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadók kötelező közbeszerzési szakmai képzésének is részét képezte.

A konferencián közel 200 hazai és külföldi szakember vett részt. Az előadók között a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (Organisation for Economic Co-operation and Development, a továbbiakban: OECD), az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság), valamint az Európai Unió Kiadóhivatalának képviselőit, továbbá a Cseh Versenyhatóság, illetve a francia és holland szaktárcák munkatársait üdvözölhattük, és örömmel köszöntöttük a hallgatóság soraiban a 2022. június 20-21-e között megrendezett V4Plus közbeszerzési szakértői munkacsoport ülésen résztvevő cseh és horvát kollégákat is.

A délelőtti előadások a Magyar Zene Háza Koncerttermében hangzottak el. A rendezvény nyitányaként dr. Gyorgyevics Benedek, a Városliget Zrt. vezérigazgatója üdvözölte az egybegyűlt hallgatóságot, majd Dr. Kovács László, a Hatóság elnöke, Domokos László, az Állami Számvevőszék (a továbbiakban: ÁSZ) elnöke,

valamint Dr. Bándi Gyula, az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekei védelmét ellátó helyettese tartott nyitóbeszédet.

Dr. Gyorgyevics Benedek megosztotta a jelenlévőkkel, hogy a Magyar Zene Háza fennállása óta először ad otthont egy nagy létszámú, az egész épületet érintő külsős rendezvénynek, majd röviden összefoglalta az épület megálmodásához vezető úton megfogalmazott szakmai célokat, a Ház tervezését vezető díjnyertes japán építész, Sou Fujimoto organikus elgondolásait, és bemutatta a nyugati világ egyik kiemelkedő kulturális projektjeként számon tartott épület megépülésének történetét, kiemelve az épület esztétikumának és funkcionalitásának maradandóságát.

Különleges apropót az adott a Magyar Zene Házában rendezett konferenciának, hogy az épület megálmodásától annak átadásáig közel 500 közbeszerzési eljárás lefolytatására került sor, így a megjelenteknek nem csak arra nyílt lehetőségük, hogy elméleti ismereteiket gyarapíthassák, de testközelből ismerkedhettek meg egy, a közbeszerzési szakma teljes arzenálját felvonulató projekt eredményével is.

Dr. Gyorgyevics Benedeket Dr. Kovács László követte a pulpitusnál, aki megnyitó beszédében először örömeinek adott hangot, hogy több, mint két év után az online tér helyett újból személyesen köszönheti a Hatóság konferenciáján résztvevőket. Ezt követően kiemelte: a szervezet évek óta az egyik legfontosabb feladatának tekinti, hogy hozzájáruljon a közbeszerzések integritásának biztosításához, mely két szempontból, a külső és a belső integritás szempontjából is megközelíthető.

A külső integritás a teljes közbeszerzési rendszer és a piac integritását jelenti, az átláthatóság, a minél szélesebb körű verseny biztosítását, így például a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások, az egyajánlatos eljárások számának minél alacsonyabb szinten történő tartását, egyben valamennyi, az eljárások 100%-os átláthatóságát biztosító információ és dokumentum bárki számára történő hozzáférhetőségét. A belső integritás jegyében a szervezet saját kollégái korrupciónak való ellenállóképessége növelésére törekszik különböző képzésekkel, az integritással kapcsolatos kérdések anonim módon történő feltevése lehetőségének biztosításával, valamint integritási felelős kijelölésével. Az előzőeken túl a Hatóság igyekszik biztosítani azt is, hogy belső folyamatai, így például beszerzései és infor-

matikai rendszerei a vonatkozó jogszabályok szigorú és teljes körű megtartásával működjenek.

Elnök úr kiemelte, hogy a Hatóság évek óta kitartóan végzi mind a külső, mind pedig a belső integritás biztosításával kapcsolatos munkáját, így többek között 2016-ban csatlakozott az Állami Számvevőszék által alapított Integritási Kerekasztalhoz, elkötelezettségét pedig alátámasztja, hogy a Hatóságot a Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia is nevesíti.

Végül kitért arra, hogy az Európai Unió ugyan rendre megkérdőjelezi a hazai közbeszerzések átláthatóságát, de a hivatalos uniós statisztikák azt mutatják, a magyar közbeszerzési eljárások teljes mértékben, azaz 100%-ban átláthatók. A Közbeszerzési Hatóság elkötelezett abban, hogy a teljes átláthatóságra vonatkozó uniós mutatószámokat - amelyekkel egyébként a saját, szervezeti statisztikai adatok is egybeesnek - minden lehetséges fórumon alátámassza, így statisztikai tevékenységét a tavalyi évtől kezdve a Központi Statisztikai Hivatal akkreditációja alapján immáron a hazai Hivatalos Statisztikai Szolgálat tagjaként végzi, mely körülmény egyben kifejezésre juttatja azt is, hogy a Hatóság módszertana megfelel a statisztikai adatszolgáltatás magas színvonalú szakmai követelményeinek. A Hivatalos Statisztikai Szolgálathoz történt csatlakozás az Európai Unión belül is egyedülálló és példaértékű, szintén igazolva a hazai közbeszerzési statisztikák nemzetközi összevetésben is kimagasló színvonalát.

Domokos László halaszthatatlan parlamenti elfoglaltsága okán a konferencián ugyan nem tudta személyesen köszönteni az egybegyűlt hallgatóságot, de videóüzenetében elmondta, hogy az ÁSZ elkötelezte magát az integritás alapú közigazgatási kultúra meghonosítása mellett, és kiemelt figyelmet fordít a korrupció megelőzésére. A szervezet nem csak ellenőrzéseket végez, hanem elemzéseivel is hozzá kíván járulni a jól irányított állam eléréséhez és fenntartásához, ennek keretében pedig a közbeszerzések helyzetét is vizsgálták. 2021-ben két számvevőszéki elemzés jelent meg, melyek a piaci verseny szempontjait és a közbeszerzések gyakorlatát vizsgálták a vilájárvány időszakában.

A jól kialakított belső kontrollrendszer és az integritási kontrollok rendszere, valamint a kockázatalapú érdemi ellenőrzés hozzájárulhatnak a közbeszerzések szabályszerűségéhez és a korrupciós kockázatok felismeréséhez. Az elemzők felhívták a figyelmet arra, hogy a

szabályszerű közbeszerzési eljárás lefolytatását az eljárás alapos előkészítésével, valamint a belső ellenőrzés felelősségi rendjét meghatározó közbeszerzési szabályzat és az éves közbeszerzési terv megalkotásával kell megalapozni. A pontosan és naprakészen vezetett nyilvántartások a közbeszerzésekben a körültekintő tervezést és a jó előkészítést támogatják, amelyek egyben a szabályos és sikeres közbeszerzés alapját jelentik, emellett egy jó kockázatértékelő rendszer alkalmas arra, hogy felmérje és kezelje a közbeszerzési szabálytalanságok felmerülésének kockázatát.

Az integritási kontroll rendszere a közbeszerzések kritikus fontosságú eleme, így kiemelt jelentőséggel bír az összeférhetetlenség, az ügyfelekkel és érdekérvényesítőkkel történő kapcsolattartás, az ajándékok és egyéb előnyök elfogadása, valamint a vagyonnyilatkozat-tétel rendjének szabályozása.

Domokos úr arra hívta fel a figyelmet, minden szervezetnek fel kellett és kell készülnie arra, hogy először a világlárvány, majd a háborús helyzet okozta társadalmi és gazdasági hatások növelhetik a korrupciós kockázatot. Kiemelte annak fontosságát, hogy az intézmények vezetői ismerjék fel az integritási kockázatokat, azokat mérjék fel, és alakítsanak ki átlátható, jól szabályozott rendszereket, döntési mechanizmusokat.

Hangsúlyozta, hogy az ÁSZ a rendelkezésére álló eszközökkel támogatja a költségvetési szervek és az állami tulajdonú vállalatok belső kontrollrendszerének erősítését és az integritási szemlélet elterjedését, mivel kiemelt feladatuk az integritásalapú, átlátható és elszámoltatható közpénz-felhasználás megteremtése. Ehhez a szervezetek rendelkezésére áll a 2020-ban megújított integritás önteszt is, feltárhatóvá téve azokat a tényezőket, melyek károsan befolyásolhatják a közintézmények korrupciós kockázatokkal szembeni védekezőképességét. A felmérések eredményei azt mutatják, hogy az integritásalapú gondolkodás és az annak való megfelelés igénye a közszféra intézményeinek egyre szélesebb körében van jelen.

Dr. Bándi Gyula, a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes a hallgatóság részére kiindulásként felvázolta a fenntartható fejlődés fogalomrendszerét és hármas (ökoszisztémára, társadalomra és gazdaságra vonatkozó) tagoltságát. Felelevenítette,

hogy 2015-ben az ENSZ tagállamai egy olyan új globális fejlődési program mellett kötelezték el magukat, amely 2030-ig a szegénység felszámolását és a fenntartható jövő felépítését tűzte ki célul 17 fenntartható fejlődési cél (SDG-k) meghatározásával, míg az Európai Bizottság 2015-ben egy, a körforgásos gazdasággal kapcsolatos ambíciózus jogalkotási csomagot fogadott el. 2019-ben a Bizottság kiadta az Európai Zöld Megállapodás (EU Green Deal) című közleményét, melynek célja az európai zöld átállás, valamint a 2050-re kitűzött teljes klímasemlegesség elősegítése és biztosítása, míg 2022-ben az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/591 határozatában a 2030-ig tartó időszakra szóló általános uniós környezetvédelmi cselekvési programról (8. EAP)¹ döntött.

Biztoshelyettes úr összefoglalta, a nyolcadik környezetvédelmi cselekvési program célja, hogy igazságos, méltányos és inkluzív módon gyorsítsa fel a klímasemleges, fenntartható, mérgező anyagoktól mentes, erőforrás-hatékony, megújuló energiaforrásokon alapuló, reziliens és versenyképes körforgásos gazdaságra való zöld átállást, valamint hogy megóvja, helyreállítsa és javítsa a környezet állapotát, többek között megállítva és megfordítva a biológiai sokféleség csökkenését.

A következőkben ismertetésre került a hazai Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia 4. előrehaladási jelentése (2019-2020), mely szerint a nemzeti jóvedelmünk kiemelkedően nagy hányadát fordítjuk a jövő nemzedékek jólétét megalapozó beruházásokra, azonban az ezen jövőbe való befektetések aránya torz: a fizikai tőkébe aránytalanul sokat, humán és társadalmi tőkébe aránytalanul keveset ruházunk be, a természeti erőforrásaink és ökoszisztéma-szolgáltatásaink fenntartását, megőrzését pedig vészesen elhanyagoljuk. Ez a jövőbe való befektetési mintázat hosszú távon nem szolgálja sem országunk versenyképességét, sem a közepes fejlettség csapdájából való kijutást, sem pedig az olyan fenyegető veszélyekkel szembeni felkészülést, mint a vízhiány, a termőtalajok kimerülése vagy az éghajlatváltozás, ezért fenntarthatósági fordulatra van szükség.

Végül Dr. Bándi Gyula említést tett a Közbeszerzési Hatóság fenntarthatósági kezdeményezéseiről, bemutattva többek között a 2021-ben elindított Fenntartható

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019AE0917&from=GAaz>.

Magyarországért Programot, valamint a 2021. szeptember 1-jén hatályba lépett Környezetvédelmi Közbeszerzési Etikai Kódexet (Zöld Kódex).

A nyitóbeszédet egy rövid kávészünet követte, majd kezdetét vette a délelőtti szakmai program, mely a közbeszerzések integritását vizsgálta több szemszögből.

Az előadók sorát Bertók János, az OECD igazgatóhelyettese nyitotta, aki „Public procurement integrity: OECD principles and good practices” (Közbeszerzési integritás: az OECD alapelvei és gyakorlata) című előadását a közbeszerzési integritás kiemelt fontosságát hangsúlyozva vezette fel, bemutatta az OECD rendelkezésre álló egyes közbeszerzési tárgyú számszaki mutatókat, valamint a közbeszerzések során felmerülő potenciális integritási kockázatokat, majd kitért a szervezet közbeszerzésekre és közszféra integritására vonatkozó ajánlásaira.

Kiemelte, hogy az OECD közbeszerzésre vonatkozó ajánlása meghatározza azokat az elveket és mechanizmusokat, amelyek a közbeszerzések integritását és a korrupció visszaszorítását (integritás, átláthatóság, érintettek részvétele, hozzáférhetőség, e-közbeszerzés, valamint felügyelet és ellenőrzés) biztosítják, míg a közszféra integritása a közös etikai értékekhez, elvekhez és normákhoz való alkalmazkodást, és ezek következetes összehangolását jelenti, megőrizve a közérdek elsőbbségét a magánérdekkel szemben, az eseti jellegű integritási politikáról a fókusz a kontextusfüggő, viselkedés- és kockázatalapú megközelítésre helyezve.

Ezt követően Bertók úr a hazai helyzetre tért ki, említést téve a Nemzeti Korrupcióellenes Stratégiáról, a kötelező e-közbeszerzési rendszerről, a Közbeszerzési Tanács fennállásáról, a Közbeszerzési Hatóság által létrehozott Szakmai Egyeztető Fórumról, az uniós források felhasználásához kapcsolódó ARACHNE kockázatelemzési eszközről és a Közbeszerzési Hatóság anonim információs csatornájáról, vagyis a Közbeszerzési Anonim Chatről (KAC). Elhangzott, hogy az OECD közszféra integritására vonatkozó indikátorai alapján² Magyarország egy szempont kivételével eléri vagy meghaladja az OECD tagállamok átlagát, és kiemelkedően teljesít a stratégiai célkitűzésekhez kapcsolódó tevékenységek végrehajtásában és az integritási keretrendszerek általi lefedettség területén.

A felsorolt eredmények mellett ugyanakkor vannak olyan területek, ahol további fejlődést tartott szükségesnek, így többek között megemlítsük a közbeszerzési adatbázisok további fejlesztésének, a kontrollok erősítésének, az egyajánlatos eljárások visszaszorításának, az összejátszás veszélyével érintett ágazatokban történő szigorúbb versenyhatósági fellépésnek és az igazgatási szolgáltatási díjak mértéke felülvizsgálatának szükségessége.

Gyakorlati szempontból Bertók úr az integritási kultúra fejlesztéséhez az értékalapú és a szabályalapú megközelítés kiegyensúlyozását javasolta, valamint az összeférhetetlenségi protokollok fejlesztését, az etikus vezetés elterjesztését, a gyakorlati képzések és iránymutatások meghonosítását, az integritással összefüggő szervezeti nyitottság normává tételét, valamint az integritási standardok gazdasági szereplőkre történő kiterjesztését. Szó esett az integritási kérdések adatvezérelt megközelítésének hasznosságáról és a lehetséges kockázatok adatközpontú elemzéséről is.

Zárásul elhangzott, hogy a közbeszerzések nagyon fontos eszközei a közpolitikai célok elérésének, ugyanakkor az ezzel kapcsolatos integritási kockázatok magasak lehetnek. Minderre tekintettel Magyarország részére bizonyos további reformok véghezvitele javasolható (többek között az antikorrupciós stratégia, az e-közbeszerzés és az érdekelt felek magasabb szintű bevonásának további fejlesztése). Az OECD továbbá szorgalmazza, hogy kapjon prioritást az egyajánlatos eljárások arányának 15% alá történő csökkentése, az e-közbeszerzési rendszerek további fejlesztése, valamint a kockázatelemzés fontosságának erősítése és adatközpontúvá tétele, amit egyben a belső kontroll és a döntéshozatal céljára is hasznosítani lehetne.

Ezt követően a Bizottság képviselőjében Sofia Alves igazgató asszony digitális prezentációját hallgathatta meg a közönség „Protection of public procurement integrity – Integrity pacts” (A közbeszerzési integritás védelme - az integritási megállapodás) címmel.

Sofia Alves mindenekelőtt kiemelte, hogy 2021-től jelentős források érhetőek el a tagállamok számára a beruházások és a reformok finanszírozására, és a 2021-2027 közötti programozási időszakkal kapcsolatos előkészületek is már a végükhöz közelednek. A kohéziós

² <https://oecd-public-integrity-indicators.org>.

politika hatékony és eredményes megvalósításának alapja az érintett projektek végrehajtásának integritása, ezen törekvés megvalósításában pedig nagyon fontos szerep juthat az integritási megállapodás jogintézménynek.

A kohéziós politika céljainak megvalósítására 2027-ig rendelkezésre álló közel 500 milliárd euró alapvető a növekedés biztosításához, a munkahelyek védelméhez és a szociális, gazdasági és regionális egyenlőtlenségek csökkentéséhez, sőt, számos tagállam számára a strukturális és beruházási alapok jelentik egyben a közfinanszírozás fő forrását is. A kohéziós politika sikeres végrehajtásához az alábbi öt feltétel nélkülözhetetlen: a jó kormányzás, a szükséges igazgatási kapacitás biztosítása, az integritás és az átláthatóság biztosítása, új munkaszemlélet és megközelítések bevezetése a végrehajtásban, valamint a civil szféra bevonása az egyén és a szervezetek szintjén is. A Bizottság a tagállamok részére igyekszik minden lehetséges támogatást megadni új és innovatív megközelítéseket alkalmazva, a folyamatba pedig bevonták az érintett gazdasági szereplőket és a civil szférát is, melynek eredményeként bevezetésre került az integritási megállapodások megkötésének lehetősége is.

A Bizottság Regionális és Várospolitikai Főigazgatósága 2013-ban kezdte meg szoros együttműködését a Transparency International szervezettel, és 2016-ban indították útjára az integritási megállapodással kapcsolatos közös kísérleti projektet, amelynek keretében 18 megállapodást kötöttek 11 tagállamban (ebből kettőt Magyarországon), összesen 11 különböző szektort lefedve.

Az integritási megállapodás egy olyan keretrendszer, amely hatékony partnerséget biztosít a civil szférával az EU-s finanszírozási források felhasználásának átláthatósága érdekében, és amely gyakorlati eszközként remekül alkalmazható a közbeszerzési eljárásokban is, együttműködésbe vonva az ajánlatkérőket, az ajánlattevőket és a független civil monitoring szervezeteket, ezzel is elismerve a közbeszerzések meghatározó szerepét az egységes nyitott piac működésében, valamint hangsúlyozva a közpénzek hatékony és átlátható elköltésének elsődlegességét. A kísérleti projekt során a csalásokkal és korrupcióval szembeni zéró tolerancia elve mellett a Bizottság törekedett arra, hogy új gyakorlati megoldásokat találjon a felmerülő problémákra,

melyhez remek alapot biztosított az állami hatóságok és a civil szervezetek szoros együttműködése.

Igazgató Asszony röviden néhány gyakorlati példát is bemutatott a kísérleti projektből, és kiemelte, a tapasztalatokat átemelik a következő programozási időszakba, az integritási megállapodás intézménye ugyanis remekül teljesített, ezért a jövőben kifejezetten hatékony eszközként működhet közre a jelenleg előttünk álló társadalmi és gazdasági kihívásokra nyújtható válaszok megtalálásában.

A délelőtti program zárásaként a Nemzeti Védelmi Szolgálat (a továbbiakban: NVSZ) képviselőjében Dr. Szabóné Dr. Gál Marianna r. alezredes főosztályvezető-helyettes asszony „A korrupció megelőzése a gyakorlatban” című előadása hangzott el.

Dr. Szabóné Dr. Gál Marianna az NVSZ-t bemutatva elmondta, hogy a Korrupciómegelőzési Főosztály a korrupcióellenes tevékenységgel összefüggő kormányzati szakpolitikai feladatokban működik közre. Széleskörű tevékenységet látnak el, így többek között a főosztály felel a stratégiaalkotási, a jogszabály-előkészítési, a módszertani fejlesztési, a tájékoztatási, a szakmai koordinációs, a nemzetközi szakma képviselői és a képzési feladatokért.

Elhangzott, hogy az NVSZ számos nemzetközi szervezettel működik együtt, így például nemzetközi képviselőket lát el az OECD-ben, a UNODC-ben (United Nations Office on Drugs and Crime, az ENSZ Kábítószer-ellenőrzési és Bűnmegelőzési Hivatala), az EPAC/EACN-ben (European Partners Against Corruption and European Contact-point Network Against Corruption, Európai Korrupcióellenes Partnerek és Korrupcióellenes Kapcsolattartói Hálózat), az IACA-ben (International Anti-Corruption Academy, Nemzetközi Korrupcióellenes Akadémia), valamint a GRECO-ban (Group of States against Corruption, Korrupcióellenes Államok Csoportja - az Európa Tanács korrupcióellenes ellenőrző szerve).

Ezt követően bemutatásra került az NVSZ OECD-vel való együttműködése, az OECD Vesztegetés Elleni Munkacsoportjának (WGB) tevékenysége, valamint az OECD közszféra integritására vonatkozó ajánlása. Hazai vizekre evezve szó esett a 1239/2017. Korm. határozattal bevezetett Nemzeti Korrupcióellenes Programról, amelynek közbeszerzési vonatkozású eleme a Közbeszerzési Etikai Kódex népszerűsítése, valamint

egy tájékoztató és képzési program elindítása volt a közbeszerzések ajánlattevői oldalán szereplők számára a közbeszerzési jogsértések minimalizálása érdekében. A 2020-2022 közötti időszakra vonatkozó Nemzeti Korruptióellenes Stratégia egy munkacsoportot is létrehozott a korruptió elleni közös nyilatkozatot aláíró szervek, az Országos Bírósági Hivatal, a Közbeszerzési Hatóság, a Magyar Nemzeti Bank, az Igazságügyi Minisztérium, a Gazdasági Versenyhivatal és a Nemzeti Védelmi Szolgálat képviselőiből. A munkacsoport egyaránt hangsúlyt helyez a belső képzésekre, a belső minőségfejlesztésre és a jó gyakorlatok kölcsönös megosztására is.

Az egybegyűltek ezt követően megtudhatták, hogy az NVSZ a korruptió megelőzése céljából kutatásokat végez, képzéseket tart, továbbá gyakorlati útmutatókat és tájékoztatókat ad ki. Az antikorrupciós témájú kutatásokra a Nemzeti Közszerzési Egyetem közreműködésével³ kerül sor, az NVSZ tréningjein és képzésein számos állami szerv és a közszerzés egyéb szervezetei vettek már részt (többek között a Közbeszerzési Hatóság teljes állománya is), és több esettanulmány⁴ is készült. Zárásul az NVSZ kiadványaival és útmutatóival, kampányfilmjeivel, valamint média- és tájékoztató kampányaival ismerkedhetett meg a hallgatóság.

Az ebédszünetet követően két párhuzamos tematikájú szekcióban kísérhették figyelemmel a jelenlévők az aktuális közbeszerzési kérdésekre fókuszáló előadásokat.

A Koncertteremben elsőként az Építési Vállalkozók Országos Szakszövetsége szempontjait ismertette beszélt Koji László elnök az árindexálásról, majd a Cseh Versenyhatóság képviselőjében Iveta Pospíšiliková igazgató számolt be a cseh jogorvoslati tapasztalatokról. Prof. Dr. Boros Anita a GREENOLOGY – Zöldinnovációs Fenntarthatósági Tudásközpont nevében mutatta be a fenntartható építésgazdaságot, míg az Európai Bizottságtól érkezett Emmanuelle Maire az uniós zöld közbeszerzési politika újdonságaival ismertette meg az egybegyűlteket. Maria Manuela Cruz az Európai Unió Kiadóhivatalának képviselőjében az új uniós hirdetménymintákról tartott előadást, végül pedig a Városliget Zrt. vezérigazgató-helyettese, Jelinek Balázs a Liget Projektet és az ott alkalmazott fenntarthatósági szem-

pontokat ismertette. A moderátori feladatokat Dr. Kenessey Réka (Közbeszerzési Döntőbizottság) látta el.

Az Előadóteremben a Hatóság főtitkára, Dr. Kugler Tibor nyitotta meg a délutáni előadások sorát az árváltozás, az árindexálás és a szerződésmódosítás aktualitásaival, majd a francia uniós elnökség közbeszerzési célkitűzéseiről és eredményeiről beszélt a francia pénzügyminisztérium két tisztviselője, Victor Chaptal és Marine Bellaton. A holland infrastrukturális és vízügyi tárca szakértője, Dr. Mervyn Jones azt mutatta be, hogyan építhető be a körforgásos gazdaság a közbeszerzési kritériumokba, a Miniszterelnökség főosztályvezetője, Dr. Várhomoki-Molnár Márta pedig a zöld közbeszerzési stratégiáról beszélt. Ezt követően Nyíri Szabolcs a Magyar Út- és Vasúti Társaság elnöke az útépitésben alkalmazható fenntartható megoldásokat ismertette, végül a Közbeszerzési Döntőbizottság elnöke, Dr. Puskás Sándor az elektronikus tárgyalások tapasztalatait mutatta be; ebben a szekcióban a moderátor szerepkörében Dr. Havas-Kovács Gabriella (Közbeszerzési Hatóság) működött közre.

Az I. szekció első előadását Koji László Úr, az Építési Vállalkozók Országos Szakszövetségének elnöke tartotta „Árindexálás az építőiparban az ÉVOSZ szemszögéből” címmel. Koji Úr előadásában röviden bemutatta az ÉVOSZ szerepét, tevékenységét, jelentőségét, mely szerint elsődleges feladatuk a piaci szereplők érdekeinek képviselete. Elmondása szerint az ÉVOSZ már a tavalyi évben, 2021 során jelezte, hogy a pandémia okozta világkereskedelmi folyamatok építőanyagok áremelkedésére gyakorolt hatása komoly problémákat okoz az építési szerződéseknek. Az árak körüli problémát az ÉVOSZ a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács felé is jelezte, és az egyeztetések, tárgyalások sorozata a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács közbeszerzési eljárások eredményeként megkötött szerződések Kbt. szerinti módosításával, valamint teljesítésével kapcsolatos egyes kérdésekről szóló útmutatójának módosításához vezetett, amely 2022. június 9. napján jelent meg.

Az útmutató felülvizsgálatának szükségessége körében további tényeket, adatokat mutatott be. Mivel a hazai építőipar külföldi kitétsége az építőanyag tekintetében magas, a helyzetre jelentős hatást gyakorol az Ukrajna

³ <https://tudasportal.uni-nke.hu/tudasportal/>.

⁴ <https://ojs.mtak.hu/index.php/belugyiszemle/article/view/7492/6127>.

területén dúló háborús konfliktus, amely – többek között – árfolyam-ingadozásból származó veszteséget, építőanyag-hiányt, piacvesztést, munkaerőhiányt okoz. Mindezek mellett komoly probléma az építőanyagárak kiszámíthatatlansága is, a jelenlegi helyzet az egyes építőanyagok árának jelentős emelkedését okozza, az ÉVOSZ várakozásai szerint 2022 év végéig a legtöbb építőanyag ára emelkedni fog, melyből kiemelkedik a betonacél és acéllemez árának negyvenöt százalékos várt emelkedése. Mindehhez társul természetesen a személyi költségek várható emelkedése is.

Rámutatott, hogy az útmutató módosításával Magyarországon nem jogalkotás útján oldották meg a helyzetet, mint ahogy tették ezt esetenként más országokban. Az említett útmutató tartalmazza a szerződés módosítás esetén alkalmazható, az ÉVOSZ által megalkotott képletet, amely megfelelően képes kezelni az árváltozást. Elmondta, hogy a képlet által használt adatok a Központi Statisztikai Hivatal egyedi, nem publikus adat-szolgáltatásán alapulnak. Koji Úr felhívta rá a figyelmet, hogy az árváltozás kezelése az ajánlatkérőre van bízva, azaz ő kell gondoskodjon arról, hogy a szerződés-tervezet tartalmazza annak lehetőségét.

A következő előadás során a Közbeszerzési Hatóság nemzetközi konferenciáinak visszatérő vendége, Iveta Pospíšilíková mutatta be a cseh versenyhivatal (Úřad pro Ochranu Hospodářské Soutěže – Office for the Protection of Competition) részéről a közbeszerzési jogorvoslatok csehországi tapasztalatait. Röviden beszélt arról, hogy Csehországban a versenyhivatal által lefolytatott eljárás kétfokú, ám a másodfok reformatórius jogkörrel nem rendelkezik az első fokon hozott döntés vonatkozásában, csak helybenhagyásra és megsemmisítésre – új eljárás lefolytatására való utasítás mellett – van lehetőség. A döntéssel szemben természetesen bírói út is igénybe vehető. A versenyhivatal hivatalból indított eljárásának eredményeként bírságot lehet kifizetni, továbbá kérelemre díj ellenében jár el, amely eljárás kötelezéssel zárulhat. Van lehetőség arra is, hogy panasszal forduljanak a hatósághoz, ez díjmentes, azonban nem feltétlenül vezet eljárás indításához. A cseh közbeszerzési törvény módosítása alapján az ajánlatkérők figyelemmel kell lenni az innovatív, társadalmilag és környezeti szempontból felelősségteljes beszerzés alapelveire, és a rendelkezésre álló statisztikai adatok alapján az ajánlatkérők közel fele alkalmanként, szintén majdnem ötven százalékuk pedig rendszeresen

alkalmazza e rendelkezést. Ha valamely ajánlatkérő nem alkalmazza az innovatív, társadalmilag és környezeti szempontból felelősségteljes beszerzés alapelveit a közbeszerzési eljárás során, azt indokolni köteles.

Előadta, hogy az ajánlatkérők előtt a lehetőségek széles tára nyitott arra nézve, hogy az említett alapelvnek megfelelőhessenek, biztosítva, hogy közbeszerzési eljárásaik minél „zöldebbek” legyenek, azonban a fenti alapelv nem kizárólag környezetvédelmi szempontok mentén alkalmazandó. A felelősségteljes beszerzés során olyan szempontok érvényesülhetnek a környezetbarát megoldások mellett, mint például a munkakörnyezet fejlesztése, a fair feltételek a teljes ellátási láncban, kis- és középvállalkozások támogatása, etikus vásárlás, stb. Ezt követően jogeseteken keresztül bemutatta, miként érvényesül a fenti alapelv a cseh versenyhatóság joggyakorlatában, továbbá azt, miként változtak az értékelési szempontok, egyre inkább elrugaszkodva a legalacsonyabb ár fontosságától az úgynevezett „legjobb érték megközelítés” irányába. A legjobb érték megközelítés többek között magába foglalja az előzetes piaci konzultáció fontosságát, az ár csökkentett jelentőségét az értékelési kritériumok között, valamint az ajánlat értékelését oly módon, hogy a minőséget az árat megelőzően veszik figyelembe.

A továbbiakban Prof. Dr. Boros Anita, a GREENOLOGY Zöldinnovációs Fenntarthatósági Tudásközpont részéről, Fenntartható építésgazdaság témában tartott előadást. Bemutatta az építőipar súlyát a magyar gazdaságon belül, alátámasztva annak stratégiai jelentőségét, ugyanakkor azt is elmondta, hogy a magyar építőipar a teljes európai uniós építésgazdasághoz való hozzájárulása csekély. Előadása szerint az építőipar teljesítménye, volumene követte a gazdaság teljesítményét, azaz megfigyelhető volt a 2020-as visszaesés, majd az azt követő gyors kilábalás, növekedés. Az építőipari vállalkozások száma folyamatosan növekedett 2017 óta, a legfeljebb öt fős foglalkoztatotti létszámmal működő vállalkozások száma teszi ki a túlnyomó többséget, a tulajdonosi szerkezet vonatkozásában pedig elmondható, hogy az építőanyag-kereskedelem, valamint az építőipari kivitelezés területén nagyon magas a hazai tulajdoni arány, az építőanyaggyártásban azonban csak tíz százalékos. Ezt követően bemutatta, hogy az Építési Vállalkozók Országos Szakszövetsége tagszervezeteit és az építőipar további jelentős szereplőit, négyszáz céget megkeresve felmérték, hogy a 2021. évben milyen változásokat

hoztak a piaci körülmények, illetve a cégek milyen várakozásokkal tekintenek a 2022. évre a háborús konfliktus árnyékában. A cégek üzleti tevékenységét akadályozó tényezők első sorban a szakemberhiány, a beszerzési nehézségek, valamint az orosz-ukrán háború. A továbbiakban a zöld szempontokat tartalmazó közbeszerzési eljárások számát és értékét mutatta be a Közbeszerzési Hatóság adataira hivatkozva, majd áttért a fenntarthatóság kérdésére. Elmondása szerint a fenntarthatóságra lehetőségként kell tekinteni az építőipar szempontjából, hivatkozva a Magyar Nemzeti Bank 2021. évi Fenntarthatósági Jelentésének megállapításaira és javaslataira. Rámutatott, hogy jelentős az ágazat gazdasági potenciálja, ugyanakkor az ágazati környezetterhelése is. Előadását a fenntartható és körforgásos építésgazdaság kapcsolatának bemutatásával zárta, részletezve azt vállalati szinten, építőipari ágazati szinten, valamint szakpolitikai szinten.

A folytatásban az Európai Bizottság Környezetvédelmi Főigazgatósága (European Commission Directorate-General for Environment) részéről Emmanuelle Maire mutatta be az európai uniós zöld közbeszerzési politika újdonságait. Előadását azzal kezdte, hogy számos változás következett be az Ursula von der Leyen által vezetett új Európai Bizottság munkájának megkezdése óta, megváltoztatták a zöld közbeszerzés fókuszát, hogy biztosítsák annak klímacélok, valamint a körforgásos gazdaságra vonatkozó célokkal való összeegyeztethetőségét. Elmondta, hogy a zöld közbeszerzés szerves része az európai zöld megállapodásnak, mely szerint 2050-ig el kell érni a klímasemlegességet. Az európai zöld megállapodás keretén belül az ipar tiszta és körforgásos gazdaság irányába való ösztönzése érdekében az önkéntes jellegű megközelítés helyett inkább a kötelező jellegű szabályozás irányába mozdultak el. Úgy döntöttek, nem vizsgálják felül a vonatkozó irányelveket, ellenben más jogszabályokat felülvizsgálnak annak érdekében, hogy több kötelező erejű rendelkezéssel biztosítsák a zöld közbeszerzésre vonatkozó követelmények érvényesülését. Bemutatta a körforgásos gazdaság akcióterv legfontosabb építőelemeit, hivatkozva az új, 2022. március 30. napján kiadott, körforgásos gazdasággal kapcsolatos csomagra és bemutatva annak javaslatait. A javaslatcsomag hangsúlyozza a közbeszerzés kulcsszerepét a zöld átállásban, mivel a közbeszerzési eljárásokon keresztül, a környezeti szempontból még inkább fenntartható termékek vonatkozásában kötelező

kritériumokat kíván bevezetni a meglévő önkéntes kritériumokra építve. A termékek konkrét meghatározására a későbbiekben fog sor kerülni. A csomag magába foglalja az Európai Unió fenntartható és körforgásos textilárúkra vonatkozó stratégiáját is, amely vonatkozásban szintén kötelező jellegű kritériumok fognak megjelenni. Elmondta, hogy az építőanyagokra vonatkozó szabályozást szintén módosítani fogják, felhatalmazva a Bizottságot az építőanyagra vonatkozó zöld közbeszerzések fenntarthatósági követelményeinek meghatározására. Az előadásban hivatkozott rá, hogy a fenntarthatóbb akkumulátorokkal, illetve az energiahatékonysági irányelv felülvizsgálatával kapcsolatos jogalkotási folyamat már megkezdődött. További cél a csomagolóanyag-hulladék csökkentése, melynek keretében szintén szükséges a szabályozás felülvizsgálata, erről azonban javaslat még nem született – a tervek szerint 2022 harmadik negyedévében fog elkészülni –, valamint fenntartható élelmiszerláncsal kapcsolatos (From Farm to Fork, azaz FFF) jogszabályi keretrendszer megalkotása, amelynek vonatkozásában a nyílt konzultáció lehetősége 2022. július 21. napjáig adott, és 2023 negyedik negyedévére várható javaslat. Előadását az új zöld közbeszerzési helpdesk szolgáltatás, valamint a zöld közbeszerzéssel kapcsolatos képzések bemutatásával zárta.

A következő előadó Maria Manuela Cruz, az Európai Unió Kiadóhivatalának (Publications Office of the European Union) munkatársa volt, aki az új európai uniós hirdetménymintákról tartott előadást, melyben bemutatta a Tenders Electronic Daily jelenlegi működését, szót ejtett az ott publikálandó információkról, számokkal alátámasztva annak jelentőségét. Előadásában kitért arra, hogy a TED-en történő közzététel a transzparencia miatt fontos, hiszen a közbeszerzési eljárások során közpénz felhasználásáról születik döntés, továbbá rámutatott, hogy a publikálás hozzájárul az Európai Unió különböző cselekvésterveire. Bemutatta, hogy mely adatokat és milyen formában publikálnak, melyben kiemelt szerepet kap a mindenki által érthetőség és a sztenderdizáció, majd rátért a jelenleg használt űrlapok – főként technikai jellegű – korlátaira, hiányosságaira, melyek az új hirdetményminták bevezetését megalapozzák, mint például a korlátozott automatizáltság, papíralapúság, valamint az ajánlatkérők és ajánlattevők azonosításának nehézségei. Az úgynevezett „e-form”-ok bevezetése azért indokolt, mert azok

adatközpontúak, pontosabbak, használatukkal több politikai prioritás szerint lehetséges adatokat gyűjteni, illetve alapját képezik a közbeszerzési adattárnak (Public Procurement Data Space, PPDS). Az e-form hatékonyabb, rugalmasabb, univerzálisabb megoldás lesz. Hangsúlyozta a határidőket, miszerint 2022. november 14. napjától a Kiadóhivatalnak képesnek kell lennie az e-formok fogadására, feldolgozására és publikálására a jelenleg használt űrlapok mellett, és 2023. november 25. napjától már kizárólag az e-formok tekintetében lesz e műveletekre lehetőség. Előadása zárásaként beszélt az e-formok tagállami hatóságokra gyakorolt hatásáról, felhívta a figyelmet a Kiadóhivatal segítség nyújtó szolgáltatására, és bemutatta az európai adatstratégia részeként a közös európai adatterek (Common European Data Spaces) részét képező PPDS-t.

Az I. szekció előadássorozatát Jelinek Baláznak, a Városliget Zrt. működési vezérigazgató-helyettesének könnyed előadása zárta, melyben a Liget Projektet mutatta be röviden a közönség számára. Látványos bemutatójában kitért a már elkészült projektelemre, és bemutatta a jövőben megvalósítandó beruházásokat.

A Konferencia délutáni előadásainak II. szekcióját dr. Kugler Tibor, a Hatóság főtthárának előadása nyitotta meg, melyet a napjainkban nagyon is aktuális – az I. szekcióban Koji László elnök úr által kifejezetten az építőipar szempontjából, az árindexálás vonatkozásában elemzett –, számottevő érdeklődőt vonzó árváltozás, indexálás, szerződés módosítás témakörében tartott. Beszéde bevezetőjében röviden összefoglalta, hogy azokról a gazdasági változásokról fog beszélni, amelyek a szerződések gazdasági egyensúlyát befolyásolják, valamint arról, hogy a Hatóság ezt milyen módon kezdte el kezelni a közbeszerzési gyakorlat segítése érdekében. Elmondta, hogy azok a gazdasági körülmények, amelyek a szerződések gazdasági egyensúlyát megboríthatják a járvány és a háború okozta gazdasági következmények, mint például a termékhiány, az ellátási láncok megszakadása, a logisztikai problémák, és a költségnövekedések. Ezek a problémák kihatnak a szerződésekre, melyekben részben igényként jelenik meg a termék helyettesítés, a műszaki tartalom megváltoztatása, a vállalkozói igény az extrém kockázatok megosztására, különös tekintettel az árváltozásra, és igény a teljesítés átütemezésére, a határidők meghosszabbítására, ami csak szerződés módosítással kezelhető, a problémák másik része pedig az előre nem látható

kockázatokban jelentkezik. A Hatóság a tagállami gyakorlatok alapján megnézte, hogy milyen irányban indulnak el a lehetséges megoldások. Mindenhol azt látta – az osztrák, német, spanyol szabályozásban –, hogy két irányban gondolkodnak az ajánlatkérők. Egyrészt a megkötendő szerződések indexálásában, másrészt a megkötött szerződések módosításában. Az osztrák építőipari szövetség útmutatója volt az egyik kiindulópontja a Hatóság és az ÉVOSZ együttműködésének, amiből aztán a Hatóság útmutatójában (a továbbiakban: Útmutató) az indexálós példa megszületett. Az osztrák útmutatóban egy építőipari alapanyag árváltozáson alapuló havi bázisú indexálással és egy konkrét gyakorlatban alkalmazandó képlettel találkozhatunk, melynek az alkalmazása megfelelően tudja az indexálást kezelni. A megkötött szerződések módosítása körében abból kell kiindulni, hogy mindenképpen kell egy vállalkozói javaslat az egyébként konszenzuális szerződés módosítás alkalmazásához, azzal, hogy a vállalkozónak a javaslatát objektív módon alá kell támasztania. Itt felmerül a kérdés, hogy mit is jelent az objektív alapú alátámasztás? Erre a kérdésre konkrét példákat ad az Útmutató. Ilyenek lehetnek a beszállítói nyilatkozatok, alvállalkozói, gyártói nyilatkozatok, legalább három darab megrendelői nyilatkozat, amivel alá tudja támasztani azt a vállalkozó, hogy valamilyen késedelemmel, termékhiánnyal, vagy valamilyen ellátási problémával küszködik. Gyakorlatilag minden olyan dokumentum, alátámasztás elfogadható objektív alapú alátámasztásként, ami nem a vállalkozó saját nyilatkozata, hanem valamilyen külső beszállítói, alvállalkozói, független gyártói nyilatkozaton alapuló dokumentumként áll rendelkezésre. A szerződés módosítás lehetséges mértékénél a tagállamok megmaradtak az extrém kockázatok kezelésének mértékénél, vagyis a gazdasági egyensúly indokolatlan eltolódásának a helyreállítása az a mérték, ami a szerződés módosítás keretében felmerülhet. Az Útmutatóban megjelenik az árfelülvizsgálat utólagos beépítési lehetősége, ezzel kapcsolatban azonban komoly fenntartásokat fogalmaztak meg a konferenciát megelőzően tartott V4 Plus szakértői ülésen résztvevő tagállami képviselők. Az Útmutató nem zárja ki ugyan ennek lehetőségét, viszont csak kivételes és kellően indokolt esetben engendi meg azt. A német tagállami példát szintén kiindulópontként kezelte a Hatóság. Ez a példa a szerződés módosítással is operálva vis maior helyzetként kezeli a covid jár-

ványhoz hasonlóan a háborús helyzet gazdasági következményeit, és a megkötött szerződéseket ezen az alapon engedi módosítani. Az irányadó miniszteri rendelet konkrét termékköröket is megjelöl, mint például acél, réz, alumínium, fa, vas, kőolaj, műanyag. Utólagos szerződésmódosítást akkor enged, ha az alapanyagár-emelkedés miatt felmerülő többletköltség a teljes szerződéses érték 15-25%-át meghaladja. Spanyolországnak a 3/2022-es törvényerejű rendeletével elsősorban a járvány miatti extrém alapanyagár-változás kezelése volt a célja, majd a 6/2022-es törvényerejű rendelet kiterjesztette az alkalmazási körét az orosz-ukrán háborúra tekintettel. Újítás az előzőkhez képest, hogy egy speciális külön eljárási keretrendszert ad a szerződés módosítására, megad egy külön metódust határidőkkel, eljárási lépésekkel együtt, amin belül a felek a szerződésüket módosíthatják. Az árfelülvizsgálat a folyamatban lévő eljárásokban és a megkötött szerződésekben is alkalmazható. Főszabályként a vállalkozó kezdeményezheti a rendelet hatályba lépésétől számított 2 hónapon belül, amennyiben az árváltozásnak közvetlen és tényleges hatása van a szerződés gazdasági egyensúlyára, vagyis az érintett termékkör árváltozása több, mint 5 % 2021-hez képest, a szerződés ellenértéke legfeljebb 20%-kal emelkedhet, a határidőket pedig a felek egyeztetik. A döntés végső soron az ajánlatkérő felelőssége, ha úgy dönt, a módosítási igényt akár el is utasíthatja.

Az orosz-ukrán háború miatti gazdasági helyzet következtében várt üzleti kockázatok csökkentése érdekében márciusban a Hatóság és az ÉVOSZ közös ajánlást adott ki, mely rámutatott arra, hogy a bizonytalanság megfelelő kezelésének hiánya a kockázatok túlárzásához és a megkötött szerződések ellehetetlenüléséhez, felmondásához vezethet. Az ajánlás az egyes Kbt. szakaszok szerint tartalmaz iránymutatást a változó körülmények lehetséges kezelésére. Ezt követően májusban, majd júniusban módosításra került az Útmutató a gyakorlati visszajelzésekre is odafigyelve. Az indexálás előnyei körében megemlítendő, hogy erősíti a jogviszony adaptivitását a teljesítés során változó körülményekhez, segít elkerülni a szerződés gazdasági egyensúlyának megbomlását, előzetesen meghatározott kockázatmegosztást tesz lehetővé, az árváltozás mértékének nincs törvényi korlátja, valamint a későbbi szerződésmódosítás esetén az indexált érték tekinthető eredeti szerződéses értéknek. Körültekintést igényel, hogy az

indexálás feltételrendszerét nemcsak egy eljárási keretként kell előzetesen meghatározni a feleknek, hanem nagyon pontosan a konkrét tartalmat is meg kell adniuk előre, amely alapján a szerződésük meg fog változni. Meg kell határozni pontosan, hogy a szerződésnek melyik tartalmi eleme, milyen körülmény bekövetkezése esetén, mikor, milyen tartalomra fog megváltozni. Amennyiben ezeknek az alapparamétereknek az indexálás megfelel, akkor ez a Kbt. alapján egy jogszerű megoldás. Megjegyzendő, hogy a Kbt. 141. § (4) bekezdés a) pontja az előre egyértelműen meghatározott tartalomról szól az indexálás körében. Önmagában az eljárási keretnek a kidolgozása, vállalkozói javaslat megtétele, az egyeztetési eljárás kereteinek meghatározása nem lesz elegendő az indexáláshoz. A 141. § (4) bekezdés a) pontja szerinti jogalaphoz az alkalmazása akkor jogszerű, ha az nem tartalmazza felek későbbi megállapodásának a lehetőségét, hanem előzetesen meghatározott módon, automatizmusként tud az indexálás érvényesülni. Az Útmutató két típusú indexálással foglalkozik: az egyik az árindexálás, a másik az érték alapú indexálás. Az árindexálás objektív viszonyítási alapjai a KSH ipariár-index, az építőipari árindexek, a KSH honlapján bizonyos időközönként közzétett adatok, és az EUROSTAT árindexe. Az egyéb érték alapú indexálásra akkor kerülhet sor, ha a szerződés tárgya bizonyos értékváltozásra érzékeny. Ez lehet például energiahordozók árához, árfolyamhoz kötött indexálás. Akár árindexálásról, akár értékalapú indexálásról van szó, az első lépés a képlet meghatározása mellett, hogy Ajánlatkérőnek meg kell adnia egy objektív bázist, azt a viszonyítási pontot, aminek a változásához kapcsolódóan a szerződéses ellenérték változni fog. Lehetséges olyan megoldás is, amikor csak egy bizonyos értékváltozás felett lép életbe az indexálási mechanizmus. Ajánlatkérő rendelkezhet például úgy, hogy 5-10-15%-os árváltozás mértékéig nem alkalmaz árindexálást, viszont az e feletti esetekben automatikusan belép a szerződésbe az indexálási képlet. Itt tehát az a lényeg, hogy nem a felek megegyezéséről van szó, hanem egy előre szabályozott tartalmi változásról, előre szabályozott eljárási keretnek megfelelően. Az már csak részletkérdés, hogy ez teljes automatizmus-e vagy például bejelentéshez kötött-e. Az Útmutató két példát tartalmaz az indexálás vonatkozásában, az egyik egy ingatlanüzemeltetési szolgáltatás példája, a másik pedig építési beruházáshoz kapcsolódó.

Az előadás következő nagy témája a szerződésmódosítás volt. Az előadó kiemelte, hogy a szerződésmódosítás mindig konszenzust feltételez, sohasem automatizmus. A megkötött szerződések módosításának az árváltozásra tekintettel két tipikus jogalapja van. Az egyik a de minimis módosítás, ahol megjegyzendő, hogy a Kbt. sui generis semmisséget tartalmazó rendelkezései itt is irányadók. Ezért szerepel az Útmutatóban egy arra vonatkozó figyelem felhívás, hogy ha egyébként a nyertes ajánlattevő kellő gondossággal eljárva előre láthatta volna a kockázat felmerülését és egyébként a szerződésmódosítás ez alól a kockázat alól mentesítené, akkor ez esetben hiába állnak fenn a de minimis alkalmazásának feltételei, az akkor is egy jogellenes szerződésmódosítás lesz. Az előre látható, ajánlattevői kockázati körbe tartozó áremelkedés miatti módosításnál a Kbt. 142. § (3) bekezdése fokozottan vizsgálendő. Az egyéb tartalmi elemek változásának (Kbt. 141. § (3) bekezdés) az ellenérték változásával összefüggőnek kell lennie. A másik tipikus szerződésmódosítási jogalap az előre nem látható ok miatt szükségessé váló módosítás. Itt a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja alapján a szerződéskötés időpontjára vetítve vizsgálendő előre nem láthatóságot feltételezünk, amit a Kúria Kfv.VI.38.947/2018/5. számú ítélete is megerősített. Ebben az ítéletben a Kúria kimondta, hogy az előre nem láthatóság feltételét a szerződéskötés időpontjára vonatkozóan kell vizsgálnia a feleknek. Fontos tényállási elem a módosítás szükségessége, nem elég az ajánlatkérő által kellő gondosság mellett sem előre látható körülmény fennállása, és ennek a körülménynek a konkrét szerződés tartalmával való összefüggése. A módosításkori ellenérték növekedés legfeljebb az eredeti szerződés értékének 50%-a lehet. A szükségességen felül minden esetben igazolnia kell a feleknek, közülük is elsősorban az ajánlatkérőnek, hogy a külső előre nem látható körülmény kezeléséhez szükséges mértéket, vagyis az arányosság követelményét megtartja a szerződésmódosítás. Erre példaként említhetjük, hogy a teljesítési határidő meghosszabbítása az akadályoztatás időtartamánál hosszabb nem lehet, a termék-helyettesítés esetében csak a termékhiánnyal érintett termék helyettesíthető a helyettesítő termékkel. Keretmegállapodás módosítása esetén az ellenérték-változás viszonyítási alapja a keretösszeg, egyedi szerződésnél az egyedi szerződés értéke. Mind a keretmegállapodás, mind pedig az annak alapján kötött egyedi szerződés

szerződésnek minősül, tehát módosításuk esetében a szerződésmódosítás feltételei és korlátai az adott szerződés esetében értelmezendők. Az értékváltozás esetében ez a keretmegállapodás keretösszege, az egyedi szerződésnél pedig az egyedi szerződés összege. A szerződésmódosítás korlátai esetében hangsúlyozni kell, hogy a módosítás jogszerűsége kapcsán azt célszerű vizsgálni, hogy az a szerződéskötéskor előre nem látható, a rendes üzleti kockázaton kívüli vagy azt meghaladó mértékű változások miatt előállt, a szerződés eredeti tartalommal történő teljesítését ellehetetlenítő változás körében az extrém kockázatok felek közötti méltányos és arányos megosztását szolgálja-e. A Kbt. 142. § (3) bekezdése rendelkezik a sui generis semmisségi akadályokról. Három nevesített esetköre van, amikor a Közbeszerzési Hatóságnak pert kell indítania ha ezeket észleli. Ezek az esetkörök: az ajánlattevő ki nem menthető szerződésszegése alóli mentesítést célzó módosítás, az ajánlattevőt terhelő többletmunkaköltségek ajánlatkérő általi átvállalása, valamint a kockázatok ajánlatkérő általi indokolatlan átvállalása (áremelkedés, minimálbér növekedés, beszállítók, alvállalkozók rendelkezésre állása).

A következő előadást az Európai Bizottság képviselőiben Victor Chaptal és Marine Bellaton tartották, melynek témája az uniós zöld közbeszerzési politika területén felmerült újdonságok voltak. Bevezetőjükben elmondták, hogy több mit egy éve elkezdtek már a munkát, hogy felkészüljenek a mostani elnökségre. Meghatározták a fő prioritásokat, melyek a fenntartható közbeszerzés és a külföldi támogatások piactorzító hatásának vizsgálata a belföldi piacokra. Folyamatosan vezetnek be a közbeszerzésben a célok eléréséhez szükséges kritériumokat az Európai Zöld Megállapodással összhangban, hogy 2030-ra teljesüljön az Unió 55%-os kibocsátáscsökkentési célja. Az előadás első témaköre a Tanács konklúziói voltak a fenntartható közbeszerzés fejlesztésével kapcsolatban. Az előadók elmondták, hogy a közbeszerzés a fenntartható beszerzés mozgatórugója. EU-s szintű konvergencia szükséges, ezért létrehoztak egy részlegeken átívelő munkacsoportot, amely előállt a megoldási lehetőségek első változatával. Ezt követően konzultáltak a tagállamokkal, megbeszéléseket folytattak a Bizottsággal. Szektorális szintű megközelítést választottak, mert a tagállamok többsége ezt támogatta. Azonosították a kiemelt ágazatokat. A tagállamok fejlettségétől függ,

hogy mik a prioritizált szektorok, ez a fejlettség függ az adott államban az anyagi, strukturális és jogi helyzettől. A legfontosabb, hogy rendelkezésre álljon egy általános módszertan a prioritást jelentő területek meghatározásában. 2030-ra a prioritizált szektorok beazonosítása, 2050-re pedig a szektorális szabályozások módosítása a cél. A következtetés tervezete az elmúlt hat hónapban a francia elnökség alatt továbbfejlesztésre került azon visszajelzések alapján, amit más tagállamok javasoltak. Azok számára, akik nem értenek egyet a szektorális megközelítéssel, lehetőség lesz arra, hogy áttérjenek a horizontális megközelítésre. A horizontális megközelítés azt jelenti, hogy egységes szabályozás alá esik minden szektor. Az előadók kiemelték, hogy nem cél az ajánlatkérők adminisztratív terheinek növelése. A szakértői csoporttal az idei év végéig szeretnék meghatározni a módszertant, ezért ágazati szakértőket is bevontak a munkába.

A következő előadást a holland Infrastrukturális és Vízgazdálkodási Minisztérium vezető tanácsadója, Dr. Mervyn Jones tartotta « A körkörösség beágyazásáról a közbeszerzésekben » címmel. Elmondása szerint 2016. óta célzottabban fókuszál a holland kormány a körkörös, fenntartható gazdaságra, a cél, hogy ezt az egész gazdaságra kiterjesszék. Hangsúlyozta, hogy kulcsfontosságú a nemzetközi együttműködés az átálláshoz. Hollandia célja, hogy 2050-re a gazdaság 100 százaléka fenntartható legyen, de ez csak úgy valósítható meg, ha nemzetközi szinten is megvalósul, tekintettel az ország import-kitettségére. Az Infrastrukturális és Vízgazdálkodási Minisztérium felelős az utak, a vonatközlekedés és a csatornarendszer fenntartásáért. Célja a klímasemlegesség, ami nem azonos a széndioxid semlegességgel. 2030-ra az elsődleges nyersanyagok felhasználását 50%-kal szeretnék csökkenteni. Ennek érdekében 2020-ban összeállítottak egy stratégiát, melynek céljai az utak, az építkezés, az árvízvédelem, a folyókarbantartás területeire terjednek ki. 2016-ban még nem volt meg a megfelelő tudás ahhoz, hogy mit kell megvalósítani a körkörösség elérése érdekében. Ehhez jelentős szervezeti átalakítás kellett, ezért elindították az „Impulzus Program, körkörös gazdaság az infraszektor számára” programot, melynek három kulcspontja a tervezés, a prioritizálás és az arányosság. A fenntarthatóság azt is jelenti, hogy egyensúlyt kell fenntartani a gazdasági, a szociális és környezeti szempontok között. Ezzel szemben, amikor körkörösségről beszélünk,

akkor a közbeszerzési folyamatra körkörösségként tekintünk, ami nemcsak magára az eljárásra vonatkozik, hanem figyelembe veszik a tender előtti és utáni tényezőket is. A pretender fázisban lehet ugyanis elérni a legnagyobb együttműködést és átláthatóságot. A gazdaság így a közbeszerzésen keresztül fenntarthatóbbá tehető.

A körkörös megközelítés közbeszerzési feltételeinek hierarchiája egy fordított piramissal írható le. A piramis teteje annak eldöntése, hogy szükséges-e egyáltalán a beszerzés tárgya, a második szint a felhasználás csökkentése, a harmadik szint az újrahasznosítás, a negyedik szint a beszerzés, az ötödik pedig a használat. A körkörös beszerzés az előzőekre tekintettel inkább stratégiai, mint működési kérdés, ami 8 lépésben írható le: 1. definíciótól az ambícióig, 2. belső szervezet, 3. szükségletek meghatározása, 4. üzleti modellek, 5. piaci együttműködés, 6. tender eljárás, 7. elbírálás és nyertes kiválasztása, 8. szerződés.

Kérdésként merül fel, hogy az ár a minőséggel szemben versenyez-e. Megkülönböztetünk életciklus-költségszámítást és a legjobb ár-minőség arány megközelítési módokat. Nem mindegy, hogy csak a kezdeti költséget vagy a teljes élettartam költségét vesszük figyelembe. Amennyiben a költségek életciklus-alapú megközelítését választjuk, úgy az a termékek és azok hatásai életciklus-megközelítését fogja eredményezni. A legjobb ár-minőség arány/gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat azt jelenti, hogy az ajánlatokat az ár és a minőség kombinációja alapján rangsoroljuk.

Létezik egy DuboCalc nevezetű rendszer, ami kiszámítja a különböző infrastruktúra-tervezések környezeti hatásait a teljes életciklus alatti anyag- és energiafelhasználás alapján, ezt nevezik Environmental Cost Indicator (ECI)-nek. A DuboCalc a környezeti életciklus-elemzés (LCA) módszerét használja. Ez lehetővé teszi az ajánlatok objektív összehasonlítását. Az Infrastrukturális és Vízgazdálkodási Minisztérium ezt az LCA-eszközt használja az ajánlatok környezeti hatásának értékelésére (odaítélési kritérium), (legjobb ár-minőség arány/gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat).

Az előadó ismertette a hídépítés területén Hollandia által bevezetett technikai innovációt, ami révén csökkenthető a felhasznált anyagok és a hulladék mennyisége, ezáltal a környezeti hatásokat is minimalizálni lehet vele. Következő példaként a Holland Védelmi

Minisztérium textíliáinak beszerzését mutatta be az előadó. A textíliák, munkaruhák és törölközők beszerzésénél két kritérium jött szóba: 1. 750.000 elhasznált darabból új textiltermékek készítése, ahelyett, hogy elégetnék őket. 2. Olyan törölközők és overállok beszerzése, melyekben az újrahasznosított tartalom legalább 10% legyen. Szerződést 100.000 törölközőre és 10.000 ruhadarabra kötöttek, amelyek 36% újrahasznosított anyagot tartalmaznak, valamint 53.000 overallt, amelyek 14%-a tartalmazott újrahasznosított anyagot.

Az élettartam és a CO₂ kibocsátás potenciál összefüggésében látható, hogy jelentősen kisebb CO₂-lábnyomot hagyunk, ha például egy kategória legjobb termékeit vásároljuk meg, aminek kisebb a CO₂ lábnyoma. Megfontolandó a hardverek duplikációjának megszüntetése, ami 40%-os CO₂ csökkenéshez vezetne, amennyiben például egy laptopot használnak munkára és otthon magáncélra is. Az okostelefonok és a táblagépek 5-6 évig használhatóak, a laptopok 5-7, akár 10 évig használhatóak lehetnének, de általában nem használjuk ki a teljes élettartamot, mielőtt újat vásárolunk ezekből a készülékekből.

Az ártalmatlanítási lehetőségeket a kezdeti beszerzés során figyelembe kell venni, mivel ezek befolyásolják a körkörös döntéseket. A szerződéseket úgy is meg lehet kötni, hogy eleve tartalmazzák a selejtezésre vonatkozó rendelkezéseket is. Ezt manapság kevésbé alkalmazzák, inkább később döntenek a megsemmisítés módjáról.

Összegzőként elmondható, hogy mindenekelőtt egy tervet szükséges létrehozni annak meghatározása érdekében, hogyan használjuk a beszerzést stratégiai eszközként a haszon maximalizálása érdekében. Szükséges továbbá a prioritás meghatározása. A körkörös beszerzés számos érdekelt felet érint, ezért fontos a belső és külső együttműködés. A Projekttel kapcsolatban pedig a beszerzés integritása nem csak a beszerzést jelenti, hanem a felhasználást és az ártalmatlanítást is, ezért minden szempontot mérlegelni kell a folyamat elején.

A Miniszterelnökség képviseletében dr. Várhomoki-Molnár Márta tartott előadást « A zöld közbeszerzési stratégia tervezete » címmel. A tervezet az előadás idején még nem jelent meg, egyelőre egy minisztériumi szakmai stratégiáról, tervezetről van szó, amelynek a társadalmi egyeztetését nemsokára megkezdik. A kormányzati közbeszerzési politikai prioritások két helyről

ismerhetők meg, az egyik a 1027/2021 (II.5) Korm. határozat a közbeszerzések hatékonyságának javítása érdekében szükséges intézkedésekről, a másik pedig Magyarország Helyreállítási és Ellenállóképességi Terve, amelyet az Európai Bizottság még nem fogadott el. Ezek elsődleges célja a verseny növelése, és az uniós források hatékony és szabályos felhasználása. A másik két cél a közbeszerzési adatok jobb felhasználása és a GPP elősegítése, Magyarország zöld közbeszerzési stratégiájának kidolgozása. Magyarország vállalta a Helyreállítási Tervben, hogy javítja a közbeszerzési adatok felhasználhatóságát, mely egy informatikai fejlesztést követően lesz majd elérhető és ennek köszönhetően biztosított lesz az adatok jobb kereshetősége, felhasználhatósága. Főosztályvezető Asszony elmondta, hogy a közbeszerzések társadalmi céljainak erősödése érdekében más szemlélet szükséges, több figyelmet kell irányítani a beszerzési eredményre. A jogi megfelelés elvárása miatt sokszor az eredmény háttérbe szorul, ezért arra kell törekedni, hogy az eredmény előtérbe kerüljön. Nem pusztán a gazdasági sikeresség alapján kell mérni a közbeszerzések eredményességét, hanem a ténylegesen a társadalomra mért hatásában. Az előkészítésnek, a tervezésnek nagyobb hangsúlyt kell kapni és másként kell tekintenünk bizonyos dolgokra, egy más szemléletet jelent például, hogy a társadalmilag felelős közbeszerzés során a teljes ellátási lánc releváns. Az uniós jogalkotás területén is tendencia, hogy egyre több olyan jogalkotási javaslat van, ami a zöld közbeszerzések kötelező használatát, alkalmazását irányozza elő. Az uniós jogalkotásban ezeket a javaslatokat széttagolt szektorális megközelítés jellemzi, minden szakterület előkészíti a maga szabályait, de van arra törekvés a konferencián is bemutatott tanácsi következtetések alapján, hogy egységesedés is történjen, mivel azokat a célokat, amelyeket mindenkinek kötelezővé kellene tenni majd, azt a tagállamok közösen határozzák meg. A zöld közbeszerzés tekintetében Magyarország jogalkotásában a közbeszerzési törvényben minden olyan lehetőség szerepel, amit az irányelv biztosít. Ezen túl kötelező szabályok nincsenek, egyedül a közzétételével kapcsolatos kormányrendelet említhető meg, amely kötelező és a fenntarthatósággal összefüggő szabályokat tartalmaz, illetve ami a törvényből kiemelhető, hogy a legalacsonyabb ár csak korlátozottan és csak kivételes esetben alkalmazható nálunk. Vannak útmutatók, népszerűsítő programok, támo-

gatási programok, önkormányzati zöld beszerzési szabályzatok, akciótervek. Nincs azonban olyan kormányzati stratégia vagy akcióterv, ami még jobban elősegítené a zöld közbeszerzések elterjedését és a tényleges gyakorlati alkalmazását, illetve a zöld közbeszerzési szempontok aránya alacsony, 10-12 %, ami jelenleg sajnos csökkenő tendenciát mutat. Elsősorban szerződéses feltételként alkalmazzák az ajánlatkérők a környezetvédelmi szempontokat, majd értékelési szempontként, aztán a műszaki leírás részeként. Néhol találkozhatunk az alkalmassági feltételek körében meghatározott környezetvédelmi intézkedésekkel. Az egyes beszerzési tárgyakon belül a zöld közbeszerzések arányánál látható az építési beruházások dominanciája, talán azért is, mert itt kizárt a csak legalacsonyabb ár alkalmazása. Az árubeszerzések között csak 4,6% körüli a zöld beszerzések aránya, még a bútoroknál is, ahol van uniós kidolgozott zöld közbeszerzési követelmény csak 2% volt az arány 2021-ben. Statisztikákból megállapítható, hogy a zöld szempontok alkalmazása iránt helyi és regionális szintű szervezetek a legelkötelezettebbek, ezeknél mintegy 77%-os az arány. Az OECD-vel együttműködésben zajlik egy projekt az életciklusköltség-számítás elterjesztése érdekében, amelynek az a célja, hogy kidolgozzunk olyan útmutatókat és segédleteket, amelyeket konkrét beszerzési tárgyakra alkalmazni tudnak majd az ajánlatkérők. Hangsúlyozta az előadó, hogy a magyar közigazgatásban van elkötelezettség a zöld közbeszerzés iránt, de a jelenleginél sokkal többet is lehetne tenni. Az életciklusköltség-számítás kapcsán az OECD felmérte, hogy milyen okokat tartanak leginkább relevánsnak az ajánlatkérők az eszköz elterjedésével kapcsolatban. Legjelentősebb akadálnak itt a hozzáértő személyzet hiányát, az elérhető módszertanok és eszközök hiányát jelölték meg a válaszok között. Az OECD ajánlásokat is megfogalmazott Magyarország számára. Az egyik ilyen a szakpolitikai támogatás megléte, ez lenne a célja annak, hogy stratégia legyen, valamint határozzuk meg a közigazgatásban a feladatok felelőseit, tegyünk monitoringot az intézkedéseink mellé. A tervezett zöld stratégia szerepe, hogy megerősítse az állami szerepvállalást a zöld közbeszerzések elterjesztése érdekében, kijelölje az intézkedések fő irányát, ösztönözzön az alkalmazásra. Az ösztönzés mellett szükség van a kötelezésre is, mert csak magában az ösztönzés nem lehet hatásos. Fontos a közigazga-

táson belüli feladatmegosztás és összehangolás. A stratégia tervezet egy konkrét intézkedési tervet is tartalmaz, melyben szerepel egy jogalkotási javaslat, a támogató eszközrendszer kiépülése, mint a gyakorlatba közvetlenül átültethető zöld megoldások kidolgozása, egy kompetenciacentrum létrehozása, mely a tervek szerint a Közbeszerzési Hatóság lenne. Szükséges lenne az ököcímkek és környezetvédelmi vezetési rendszerek alkalmazását segítő eszközök bevezetése, valamint képzések az ajánlatkérőknek és az ajánlattevőknek.

A soron következő előadást Nyiri Szabolcs, a MAÚT elnöke tartotta « Fenntartható megoldások az útéépítésben » címmel. Bevezetőjében hangsúlyozta, hogy a nemzetközi együttműködésen kívül a szakmaközi együttműködés is rendkívül fontos. Kis kitekintésként felvázolta a Magyar Út- és Vasútügyi Társaság szervezeti felépítését. A szervezeti struktúra három lábon áll, van egy vasúti, egy közúti és egy általános témákat összefoglaló láb, mint jogi koordináció, kutatás, innováció. A lábakat az elnökség fogja össze. Körülbelül 450 egyéni tagja és 82 jogi tagvállalata van, évente pedig átlagosan 300 munkaülést tartanak. A munkabizottságokban rendkívül képzett szakemberek dolgoznak, mindegyikben jelen van tervező, kivitelező, állami oldalról szakember; az adott szakterületnek a legjobbjai vannak jelen. A legfontosabb tevékenységük a műszaki előírások készítése, melyeket 2017. június 1. óta egy olyan keretrendszerben készítenek el, ahogy azt az Útügyi Műszaki Szabályozási Bizottság formálisan megrendeli, ők is hagyják jóvá ezeket az előírásokat. Az építésügyben nemzeti szinten jelenleg az OKF Tűzvédelmi Irányelveket, az ÉMI Építésügyi Műszaki Irányelveket, az OAH NBSZ Útmutatókat, a Magyar Közút Útügyi Műszaki Előírásokat, és tavaly március óta az ITM-KTI Vasútügyi Műszaki Előírásokat ad ki, valamint folynak az egyeztetések a Vízügygel is annak érdekében, hogy ott is egy átfogó előírás születhessen.

Az 1/2021 (I.7.) ITM rendelet a Vasúti Műszaki Bizottságról a vasúti műszaki előírások és a szakmai állásfoglalások kidolgozására és kiadására vonatkozó szabályokat foglalja össze. 2021. március 29-én volt a Vasúti Szabályozási Bizottság alakuló ülése, melynek koordináló szerve a Közlekedéstudományi Intézet. Az IKOP-2.1.0-15-2018-00047 számú projekt keretében sor került a magyar vasúti műszaki és üzemi szabályok korszerűsítésére, az új előírások, szabályok, rendeletek és utasítások rendszerének megalkotására. A Projekt kie-

melt feladata volt, hogy az Európai Unió célkitűzéseinek megfelelően fokozatosan létrejövő egységes európai vasúti térség jogi és műszaki követelményrendszerével történő harmonizáció végrehajtásához kapcsolódóan felülvizsgálatra kerüljenek a hazai vasúti műszaki és vasútbiztonsági előírások, és a felülvizsgálat eredményeként új nemzeti szabályozási rendszer kerüljön megalkotásra. A vonatkozó EU irányelvekben rögzített követelmények nemzeti jogrendbe történő átültetésének határideje 2020. június 16. volt. Nyíri Úr elmondása szerint gyakorlatilag a Covid járvány megjelenésével egyidőben szerettek volna egy konferenciát tartani, ahol a legújabb termékeket és technológiákat tudták volna bemutatni a közönségnek, ám a járvány nem tette lehetővé a személyes részvételt, ezért online konferencia formájában rendezték meg az eseményt. A konferencia annyira sikeres volt ebben a formában is, hogy azóta is így tartják ezeket az új „Rapid konferenciákat”, ahol Dr. Áder János egykori köztársasági elnök úr is tartott előadást a környezetvédelem témakörében.

A közbeszerzésekkel kapcsolatban elmondta az előadó, hogy problémát jelent az, hogy az új, környezetvédelmileg kedvezőbb, fenntartható megoldások általában drágábbak, ezért ha azokat alkalmazza az ajánlattevő, akkor gyakran a versenyben hátrál marad. Másik probléma, hogy a fő kiválasztási szempont a legolcsóbb ajánlat megtalálása, valamint, hogy a műszaki tartalom túlságosan meghatározott, a kiírás vagy csak nagyon kis, vagy egyáltalán semmi mozgásteret nem enged az ajánlattevőknek. Hangsúlyozta, hogy gyakran csak „zöldmosásról” van szó, ezt kerülni kell. Szükséges olyan verseny kritériumok meghatározása, melyek a minimálisan elvárt műszaki teljesítmény meghatározása mellett innovatív, zöld technológiák lehetőségének alkalmazását biztosítják. Szerinte a technikai problémák többnyire leküzdhetők, azonban a legtöbb esetben a pusztán környezetvédelmi, ökológiai, innovációs megfontolások helyett a gazdasági és társadalmi korlátok befolyásolják a választható, végleges megoldást. Szemléletformálásra, oktatásra, kutatásra lenne szükség annak érdekében, hogy megfelelő adatok birtokában dönthessenek az eljárásban résztvevő felek. A 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól például lehetőséget biztosít arra, hogy értékelési szempont lehet környezetvédelmi, fenntarthatósági követelmények figyelembevétele. Példaként említette, hogy az aszfaltozás során van már alternatíva. Lehetőség van alacsony karbon lábnyomú vagy UME szerinti részben újrahasznosított aszfalt használatára, ezt elő lehet írni értékelési szempontként, és a szerződésben úgy szerepeltetni, mint ellenőrzendő kritérium. Az újrahasznosított aszfaltnak – ez az úgynevezett Valorcol technológia – számos előnye van. Ennél az eljárásnál a mart aszfalt adhatja a teljes kővázat, így csökkenteni lehet a természetből újonnan bányászott kőzet felhasználását, csökkenthető a felhasznált kötőanyag mennyisége és a felmart aszfalt tárolása is, valamint csökkenthetők a szállítási távolságok, így az azokkal járó költségek és káros anyag kibocsátások, valamint a hidegveréses technológia alacsonyabb energiafelhasználást tesz lehetővé. 10 év kellett ahhoz, hogy beépüljön ez a technológia a gyakorlatba, és tavaly év végére körülbelül 25% lett a mart aszfalt felhasználásának aránya. Ha teszünk egy kis nemzetközi kitekintést Közép-Európára, akkor láthatjuk, hogy a mart aszfalt felhasználása Horvátországban 100%, Csehországban 40-60%, Lengyelországban 30%, míg Romániában és Szlovákiában elhanyagolható az újrahasznosítás révén felhasznált aszfalt mennyisége. Nyugat-Magyarországon lehetőséget adott a Magyar Közút egy olyan kísérleti útszakasz megépítésére, ahol 77%-os arányban építettek be hideg eljárással mart aszfaltot az útba, ami egy nagyon jó eredmény, mégsem nyer teret jobban egyelőre ez az eljárás a szakmai konzervatív szemlélet miatt. Végeztek egy karbonlábnyom számítást, ahol azt az eredményt kapták, hogy ott éri meg ezt az eljárást alkalmazni, ahol helyben van a mart aszfalt. Ott, ahol szállítani kell, kicsit drágább és így több a károsanyag kibocsátás. Akkor válik valami igazán zöld megoldássá, ha ki tudjuk mutatni, hogy a széndioxid lábnyom csökkenthető, erre számos számítási modell áll rendelkezésre a világban. Magyarországnak az a feladata, hogy kitalálja, hogy mi legyen az erre vonatkozó eljárás, mert ha így tudnák számszerűsíteni a széndioxid kvótáját egyes projekteknek, akkor egy egyszerűen számszerűsíthető költségelemet lehetne beépíteni a közbeszerzési eljárás értékelésébe. A karbonkvótának az ára eurós tétel, 15-ről 97-re növekedett az ára az elmúlt öt évben. Szabályozási változásra lenne szükség ahhoz is, hogy a gyártóktól környezetvédelmi nyilatkozatot lehessen kérni. Ennek nemzetközi viszonylatban is egyre nagyobb a jelentősége.

Felmerült, hogy kiadjanak minden Ütügyi Műszaki Előíráshoz egy zöld útmutatót is összehasonlítás-képpen, ami számszerűsíthető adatokat tartalmazna, ami alapján összehasonlíthatók lennének az egyes megoldások. A hagyományos Ütügyi Műszaki Előírásoktól eltérően a zöld technológiákat és megoldásokat ismertetné és szabályozná annak érdekében, hogy ne csak műszaki szempontból, hanem környezeti szempontból is jó megoldás készüljön. Ez az az irány, amit követnünk kell, és talán nemsokára meg is valósul.

A II. szekció utolsó előadását Dr. Puskás Sándor, a Közbeszerzési Döntőbizottság elnöke tartotta az elektronikus tárgyalások tapasztalatairól. Előljáróban elmondta, hogy 2018. január 1. óta van elektronikus eljárás a Döntőbizottságnál is, úgy ahogy sok más közigazgatási szervnél is. Az ügyek elektronikus útra terelése hatalmas változás volt a korábbi papíralapú léthez viszonyítva, de minden fennakadás nélkül sikerült az átállás. Elmondta, hogy mostanra minden ügy, irat elektronikus úton érkezik hivatali kapura, amihez kapcsolódóan részletes tájékoztatást nyújtott a Döntőbizottság a honlapján. 2018. április 15-én pedig elindult az Elektronikus Közbeszerzési Rendszer (EKR) is.

Elektronikus tárgyalásokat 2020. december 11. óta tart a Döntőbizottság, amit a covid helyzet idézett elő. Hatalmas sikerként könyvelhette el a Döntőbizottság, hogy a járvány tavaszi kitörésekor fél nap alatt sikerült átállniuk a teljes elektronikus ügyintézésre, és az otthoni munkavégzésre. Főszabály szerint tárgyalás nélkül jár el a Döntőbizottság, de vannak olyan esetek, ahol elkerülhetetlen a tárgyalás tartása. A járvány kitörése után nem volt lehetőség személyes jelenléttel való tárgyalás tartására, ezért 2020 őszén megfogalmazódott az igény arra, hogy valamilyen módon meg lehessen tartani a tárgyalásokat. Az uniós jogi háttér erre vonatkozóan nem mond semmit, egy követelményt támaszt az eljárások vonatkozásában, hogy a jogorvoslati eljárásoknak kontradiktórius eljárásoknak kell lenniük. A magyar szabályozás szerint elsődleges az Ákr. szabályozása, a Kbt. szabályai csak kiegészítő rendelkezések, de egyik sem mond semmit az e-tárgyalásokról. A tagállamok gyakorlatában sem talált a Döntőbizottság használható gyakorlatot, ezért javasolta a Kbt. 161/A. § (4) bekezdését. A kodifikációs folyamat gyorsan és hatékonyan lezajlott és a Kbt. 2020. novemberi módosításakor elfogadták, így 2020. december 11-én már hatályba is lépett. A Döntőbizottság honlapján tájékoztatta az érdekel-

teket, hogy milyen formában tartja meg ezután a tárgyalásokat. Már decemberben sor került az első e-tárgyalás megtartására Microsoft Teams alkalmazás segítségével. Kérdés volt, milyen módon kerüljön megtartásra a tárgyalás. A felek egy Teams tárgyalási meghívót kapnak az email címükre a tárgyalás előtti napon. A tárgyalás nyilvánosságát úgy biztosította a Döntőbizottság, hogy egy kisebb teremben ül a tanács, egy másik teremben pedig lehetőség van a tárgyalás meghallgatására. A Döntőbizottság honlapján a tárgyalási napló megtalálható, bárki számára elérhető. A tárgyalásokról ugyanúgy jegyzőkönyv készül. Eddig körülbelül 90 e-tárgyalás lefolytatására került sor, ezért a Döntőbizottság – a történetében először – a Hatóság honlapján elérhető kérdőív formájában megkérdezte az ügyfeleket az eddigi tapasztalataikról. Több, mint 80 válasz érkezett, ami már lehetővé teszi fontos következtetések levonását. A kérdőív összesen hét kérdést tartalmazott, melyek közül az első az volt, hogy honnan értesült arról, hogy 2020. december 11. napjától a Döntőbizottság hírközlő hálózat útján is megtarthatja a jogorvoslati tárgyalásokat. A válaszadók 68%-a a Hatóság honlapján közzétett tájékoztatót jelölte meg az értesülése helyszínéként, míg 15%-uk a Döntőbizottság tárgyalás tartásáról szóló végzéséből, 7%-uk a Magyar Közlönyben kihirdetett törvénymódosításból, 6% egyéb forrásból, 5%-uk pedig nem emlékezett rá. A majd 70%-os arányú, a Hatóság honlapjáról történő tájékozódás nagyon pozitív visszajelzés a Hatóság számára, ez is mutatja, hogy mennyire fontos az ügyfelekkel történő korszerű kommunikáció. A következő kérdés az volt, hogy mennyire tartották informatívnak a Döntőbizottság e-tárgyalások tartásáról szóló tájékoztatóját. 1-5 között lehetett értékelést adni, ahol a válaszadók 64,9%-a 5-öst, 23,4%-a négyest, 9,1%-a hármast, és csupán 1,3-1,3% adott egyes és kettes értékelést. A négyes és az ötös értékelések magas száma mutatja, hogy a honlapon elhelyezett tájékoztatót mennyire megfelelőnek tartják az ügyfelek, a túlnyomó többségük rendkívül elégedett vele, úgy érzi, minden szükséges információt megkapott az e-tárgyalásokról, amire szüksége lehetett. Harmadik kérdésként arra volt kíváncsi a Döntőbizottság, hogy eddig hány alkalommal vett részt e-tárgyaláson ügyfélként valaki. A válaszadók 88%-a ötnél kevesebbszer vett részt ilyen módon tartott tárgyaláson, a 7%-uk 5-10 alkalommal, 4%-uk nem tudja választ adott, míg 1%-a az ügyfeleknek már több, mint

10 alkalommal volt „jelen” e-tárgyaláson. Ugyanez a kérdés felmerült a hallgatóságként történő részvételre is. Itt a kérdőív kitöltőinek 89%-a kevesebb, mint öt alkalommal vett részt ilyen tárgyaláson, de a többi válaszelehetőségeknél is egészen hasonló számok születtek, mint az ügyfélként történő részvételnél. Az ötödik kérdés arra vonatkozott, hogy mennyire elégedettek az e-tárgyalások lebonyolításával. Itt is 1-5 között lehetett értékelni. Egyes értékelés egyáltalán nem érkezett, míg kettes és a harmas értékelést is viszonylag kevés válaszadó adott, 2,5% illetve 10,1% ezek aránya. Négyes értékelést 21,5%, míg ötös értékelést 65,8% adott. Ez egy nagyon jó, pozitív visszajelzés a Döntőbizottság számára. A következő kérdésben arra volt kíváncsi a Döntőbizottság, hogy amennyiben valaki ügyfélként vett részt e-tárgyaláson, az mennyi időmegtakarítást jelentett ahhoz képest, mintha személyesen kellett volna a döntőbizottsági tárgyaláson megjelennie. Itt elég nagy szórás mutatkozott a válaszadók között, ami nyilván annak tudható be, hogy vannak akik közelebbről, például Budapestről érkeznek és vannak akik távolabbról, akár az ország másik végéből. A szavazatok 27,3%-át az 1-2 óra közötti időmegtakarítás kapta, másodikként 23,4%-kal a több, mint 4 óra időmegtakarítást elérők állnak, a harmadik és negyedik helyen 16,9-16,9%-kal a 2-3 óra és a 3-4 óra közötti időmegtakarítás szerepel, míg az ötödik helyen 9,1%-kal a kevesebb, mint egy óra, utolsó helyen pedig 6,5%-kal a nem tudja válasz áll. Utolsó, hetedik kérdésként azt kérdezte a Döntőbizottság, hogy amennyiben Ön ügyfélként vett részt e-tárgyaláson, az milyen mértékű költségmegtakarítást (utazás költsége, plusz kieső mun-

kabér) jelentett ahhoz képest, mintha személyesen kellett volna a döntőbizottsági tárgyaláson megjelennie? Itt hat kategóriára lehetett szavazni 10.000 Ft-onként felfelé haladva. Itt szintén a távolság lehet meghatározó, az az ügyfél aki az ország másik feléből érkezne, jóval többet takarít meg egy e-tárgyalás alkalmával, mint aki helyben van. A válaszadók 36,8%-a kevesebb, mint 10.000 Ft-ot takarít meg egy-egy e-tárgyaláson való részvétel során, míg 18,4%-uk 10.000 - 20.000 Ft közötti összeget, 17,1%-uk 20.000-30.000 Ft közötti megtakarítással számol. 30.000 Ft feletti költséggel már viszonylag kevés ügyfélnek kellene számolnia egy esetleges személyes megjelenés esetén, de elmondható, hogy az első két helyen álló ügyfelek is rendkívül sok időt és költséget takarítanak meg abban az esetben, ha e-tárgyalást tart a Döntőbizottság. A kérdések után lehetőség volt vélemények és javaslatok megtételére is. A vélemények nagy része pozitív volt, szeretnék, ha továbbra is e-tárgyalásokat tartana a Döntőbizottság, az informatikai rendszer jól működik, hibát csak a másik ügyféllel való kapcsolatban észleltek. Voltak olyan vélemények, melyek szerint a személyes jelenléttel járó tárgyalásokat nem tudja pótolni, mivel az emberi reakciók nem érzékelhetők, ezért csak abban az esetben van helye, ha valamilyen veszélyhelyzet miatt nem tartható személyes jelenléti tárgyalás.

Elnök Úr elmondta, hogy továbbra is főképpen e-tárgyalást fognak tartani, mivel nincs a törvényben olyan kitétel, ami veszélyhelyzethez kötné az e-tárgyalás tartásának lehetőségét. Kivételes esetben természetesen személyes jelenléttel járó tárgyalást is fognak tartani.

EU Green Week 2022 konferencia, és körforgásos gazdasági modell megvalósításának lehetősége a közbeszerzésekben

EU Green Week 2022 conference and the possibility of implementing a circular economy model in public procurement

Dr. Szabó Ádám, vizsgáló, Közbeszerzési Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2022.9.4

Címszavak: Európai Unió, konferencia, közbeszerzés, értékelési szempont, zöld közbeszerzés, fenntarthatóság, életciklusköltség, körforgásos gazdaság

Absztrakt

Mivel az elkövetkezendő évek legfontosabb tematikája lehet a zöld közbeszerzések népszerűsítése, ezért elengedhetetlen az Európai Unió éves „Zöld Hét” program-sorozatát követően ismételten áttekinteni, hogy milyen eszközök állhatnak a jogalkalmazók rendelkezésére, ha a környezet védelmét is szem előtt tartó módon kívánunk közbeszerzési eljárásokat lebonyolítani, különös tekintettel a körforgásos gazdaság modelljére.

Abstract

As the promotion of green public procurement is likely to be a major theme in the coming years, it is essential to revisit the tools available to practitioners to conduct public procurement procedures in an environmentally friendly way, with particular reference to the circular economy model, following the annual European Union Green Week.

A „Zöld Hét” Európában és az Európai Unió környezetvédelmi céljai

Az Európai Unió „Zöld Hét” éves környezetvédelmi programsorozatát 2022-ben május 30. és június 5. napja között rendezték meg, melynek keretében két napos konferencia került megrendezésre május 30-31. között. Az előadások tematikája az EU fenntartható és alternatív növekedési stratégiája köré épült, mely során az előadók arra is reflektáltak, hogy az egymást követő válságok idején hogyan lehet elérni azt a kitűzött célt, hogy 2050-re erőforrás-hatékony és klímasemlegesé váljon az Európai Unió.¹

A program megnyitójában Virginijus Sinkevičius, az Európai Bizottság környezetvédelemért, óceánok és halászatért felelős biztosa hangsúlyozta az elkövetkezendő évtizedek jelentőségét, melynek tétje nem kisebb, minthogy sikerül-e olyan fenntartható gazdasági modelleket kialakítani, melyek segítségével továbbra is biztosítható a jelenlegi életszínvonal és

növekedés fenntartása, de mindemellett megelőzhető a környezet további károsodása, és megfelelő egyensúlyt teremthetünk a természet erőforrásai, és a társadalom igényei között a jelenlegi pazarló gazdasági modell helyett.

Európa legnagyobb éves környezetvédelmi konferenciája első napján az általános zöldpolitikai célok felvázolása mellett a közelmúlt sajnálatos eseményei is terítékre kerültek. Az orosz-ukrán konfliktus miatt a világ gazdaságban kialakult helyzetre a programok résztvevői is keresték a válaszokat, méghozzá abból a szempontból, hogy a magas energiaárak, az össze-roppanó ellátási láncok, a fenyegető munkanélküliség, és az infláció mellett érdemes-e egyáltalán a zöldpolitikáról beszélni, illetve milyen kihívásokkal kell a European Green Deal² (Európai Zöld Megállapodás) végrehajtása során szembenézni.

A konferencia első napján több résztvevő is hangsúlyozta, hogy kívánatos lenne a válság kezelése során

¹ A konferencia és „Zöld hét” összefoglalója: https://environment.ec.europa.eu/eu-green-week-2022_en.

² A European Green Deal programsomag célja, hogy az Európai Unió legyen a világ első klímasemleges térsége. Az Európai Bizottság közleménye a European Green Dealről: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en.

olyan megoldások keresése, melyeken keresztül a válság hatására alternatív, kevésbé szennyező forrásból biztosíthatjuk igényeinket, csökkentve a fosszilis tüzelőanyagok iránti szükségletünket. Jelenleg azonban fennáll annak a veszélye is, hogy növelni kell a kőszén szerepét az energiapiacra, amely jelentős kompromisszumot jelentene a 2030-ra, illetve 2050-re kitűzött klímacélokhoz képest.

Az Európai Unió jelenlegi környezetvédelmi szakpolitikájának hátterét az Európai Zöld Megállapodás határozza meg, mely a programsorozat során is többször említésre került, és ami nem kisebb célt tűzött ki, mint annak az elérését, hogy az Európai Unió 2050-re klímasemlegessé váljon, ehhez pedig legkésőbb 2030-ra 55%-al csökkentse a kibocsátást. Az ennek kapcsán kiadott közlemény rögzíti, hogy az éghajlatváltozás előrehaladott állapotában nem perspektíva más válság miatt elhalasztani a szükséges intézkedéseket, tekintettel arra, hogy a klímaválság hosszútávon fenyegeti az Európai Unió polgárainak jólétét.³

Az energiapiacra az orosz-ukrán konfliktus miatt kialakult helyzet a zöldpolitikában is napirendre került, és megkerülhetetlen tényezőt képez a döntéshozók számára a kitűzött célok megvalósításához szükséges intézkedések végrehajtásakor. Biztató lehet az éghajlatbarát szempontok érvényesítéséért aggódóknak, hogy összességében a Covid-19 járvány kezeléséhez rendelkezésre bocsátott eszközök felhasználása során is kiemelt szerep jut a zöld szempontok érvényesítésének, melyből látható az Európai Bizottság azon szemlélete,

hogy a válságokra nem akadályként, hanem lehetőségként kíván tekinteni abban az értelemben, hogy az újjáépítés eredményeként már ne a korábbi szennyező modelleket alkalmazzuk, hanem arra törekedjünk, hogy elősegítsük a klímasemleges gazdálkodásra történő átállást.⁴

A közbeszerzési eljárások kapcsán is igyekszik az Európai Bizottság a jó gyakorlatok elterjesztésére, és támogatja a zöld szempontok érvényesítését. Az Európai Bizottság a European Green Deal keretében ígéretet tesz arra is, hogy további jogszabályokat, útmutatókat fogad majd el a jövőben az éghajlatbarát közbeszerzések elősegítése érdekében.⁵

Körforgásos gazdasági modell, mint lehetséges kiút

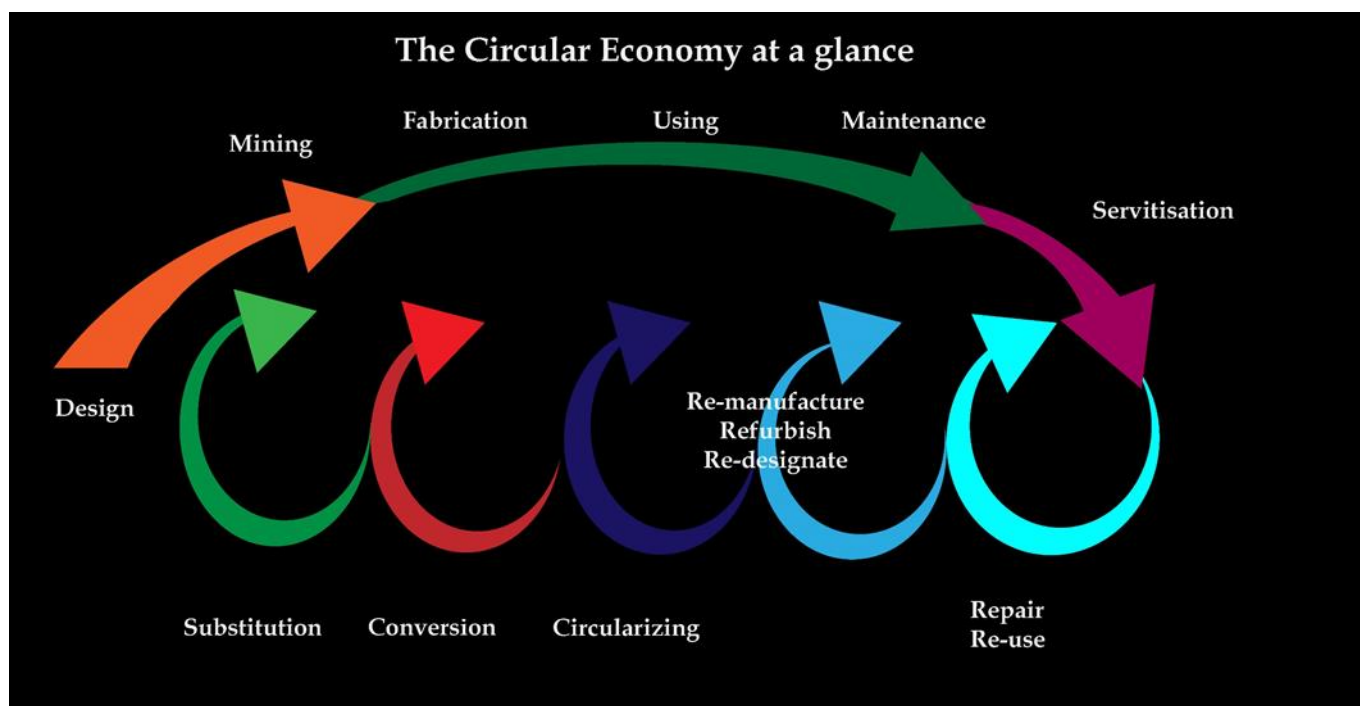
Gyakran éri az a kritika a környezetvédelemmel foglalkozó politikusokat és döntéshozókat, hogy nem kínálnak olyan alternatívát, mely a jelenlegi életszínvonalat, jólétet biztosítja és a gazdaság fejlődését is szem előtt tartja a zöld szempontok érvényesítése mellett. A konferencia második napjának egyik központi témája a körforgásos gazdaság modellje volt.

A körforgásos gazdaság (1. ábra) a termelés és a fogyasztás olyan modellje, amely a meglévő anyagok és termékek megosztását, bérbeadását, újrafelhasználását, javítását, felújítását és újrahasznosítását foglalja magában, ameddig csak lehetséges. Ily módon a termékek életciklusa meghosszabbodik. A gyakorlatban ez a hulladék minimálisra csökkentését jelenti.

³ Az EU 2030-ra vonatkozó éghajlatvédelmi törekvésének fokozása, beruházás a klímasemleges jövőbe az európai polgárok érdekében, 1. oldal. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0562&from=EN>.

⁴ Ibid. 2.o.

⁵ European Green Deal 7.o.



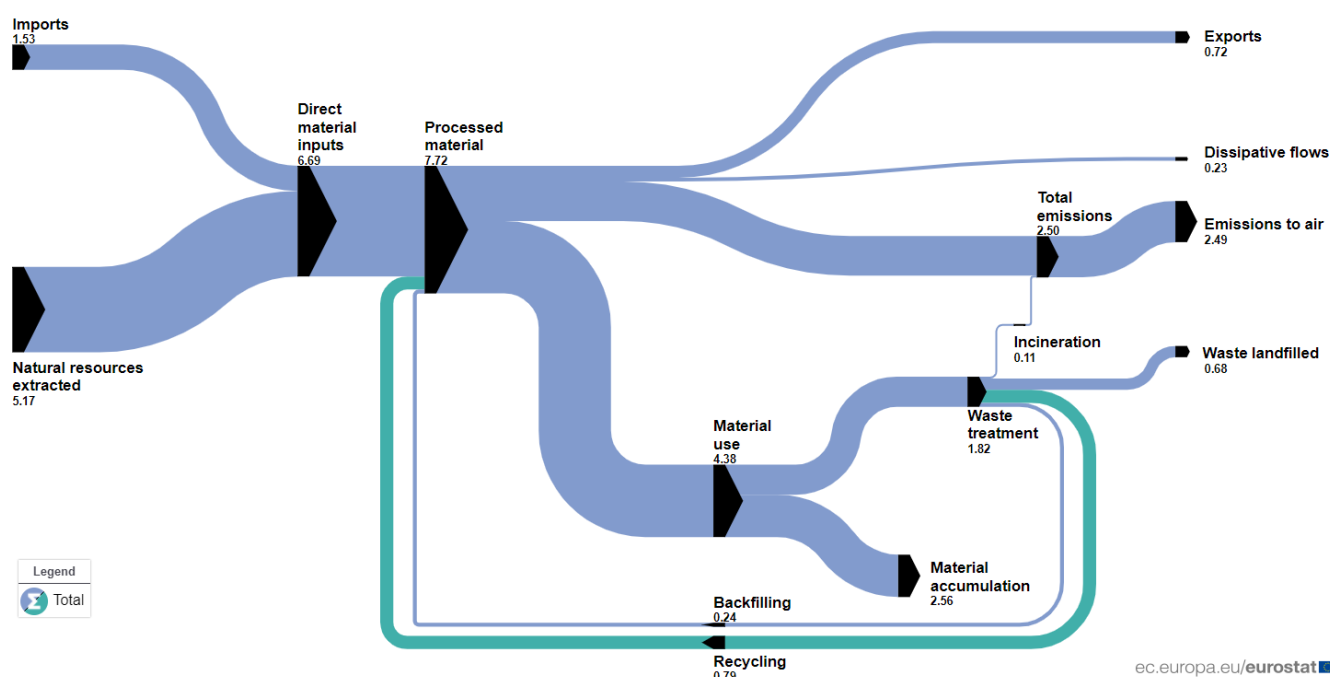
1. ábra: A körforgásos gazdaság modelljének folyamatábrája⁶

Összességében az üzleti modell annak leírása, hogyan szerveződik az értékteremtés egy adott pillanatban, egy adott kontextusban, bizonyos gazdasági szereplők, személyek számára a rendelkezésre álló erőforrások felhasználásával. Általában az értékteremtést egy szervezet szemszögéből írják le, azonban a körforgásos gazdasági modellt nem lehet a lineáris gazdasági modell elvárásainak megfelelően értelmezni, megértéséhez el kell fogadnunk kiindulópontként, hogy nem lehet mindent, ami körülvesz minket, pénzügyi értékekre lefordítani.⁷

A világgazdaság jelenlegi formájában lineáris gazdasági modellnek nevezhető, amelyben a termék legyártását, létrehozását követően megvételre kerül a fogyasztó részéről, majd annak élettartama végén hulladékként kell kezelni (2. ábra). Ez a felfogás csak addig működőképes, amíg az olcsó, könnyen hozzáférhető anyagok és energia nagy mennyisége rendelkezésre áll, és a folyamatos termelés által okozott járulékos szennyezés nem lép át egy olyan szintet, ami után a környezet már nem képes megfelelő életteret biztosítani számunkra.

⁶ Jan Joonker 2022. május 31-én az EU Green Week keretében tartott előadásában szereplő ábra.

⁷ Jonker, J., Faber, N. (2021). The Value Proposition. In: Organizing for Sustainability. Palgrave Macmillan, Cham. 58. oldal. https://doi.org/10.1007/978-3-030-78157-6_5.



2. ábra: Az anyagáramlás kísérleti Sankey-diagramja. A feliratok alatti mértékegység milliárd tonna/év.
Forrás: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/circular-economy/material-flow-diagram>

Ezzel ellentétben a körforgásos, vagy cirkuláris gazdasági modellben egy termék az élettartama végén, anyagai lehetőségeinek megfelelően a gazdaságban maradhat, életciklusának megfelelően újrahasznosítva. A modellnek megfelelő termékek így több alkalommal produktívan felhasználhatók, ezáltal további értéket teremtve, anélkül hogy tovább terhelnék a környezetet az előállítás során keletkezett szennyezéssel.

A körforgásos gazdálkodás nem egy objektíven meghatározható modell, hanem egy gyűjtőfogalom, melybe minden olyan megoldás beilleszthető, amely a hulladék minimálisra való csökkentését és az anyag lehető leghosszabb ideig való használatát jelenti. Jelenlegi állapotában fontos úgy közelítenünk ehhez a modellhez, hogy még nem teljesen kiforrott. A 2022-es zöld hét egyik meghívott résztvevője, Jan Joonker a Nijmegenben található Radboud Egyetem professzora, a fenntartható vállalkozás, stratégia és üzleti modellezés szakértője úgy fogalmazott előadásában, hogy legalább 50 évre van szükségünk ahhoz, hogy elég információval

és tapasztalattal rendelkezessünk a körforgásos gazdálkodás alkalmazásáról. A European Green Deal szerint egy ipari ágazat és az összes értéklánc átalakításához 25 év – egy generációnyi idő – szükséges.⁸ A program szerint annak érdekében, hogy átálljunk a körforgásos gazdasági modellre és klímaseleges Európát hozzunk létre, az ipar teljes körű mozgósítására van szükség.⁹

A konferencia résztvevői a körforgásos gazdaság szekciójában egyetértettek abban is, hogy nem elegendő csak a döntéshozók és a gazdasági vezetők részéről várni a modellváltáshoz szükséges intézkedéseket. Hiába jelent sok bosszúságot a fogyasztók számára a tervezett elavulás termékekbe való beépítése, ha részükről is elvárás, hogy folyamatosan új termékre cserélhessék le eszközeiket. Ez része a lineáris modellnek, ahol egy terméket úgy terveznek, hogy korlátozott élettartamú legyen, ezzel arra ösztönözve a fogyasztókat, hogy újra vásároljanak. A konferencián több résztvevő is intézkedéseket sürgetett a gyakorlat megfigyelésére, amely kapcsán az

⁸ European Green deal 7. oldal.

⁹ European Green Deal, 7. oldal.

Európai Parlament is intézkedéseket tervez, és az Európai Bizottság is vizsgálja más modellre való áttérés megvalósításának lehetőségét, hatásait.

Jan Joonker, a körforgásos gazdasági modell szakértője szorgalmazta a „Digital Material Passport”¹⁰ bevezetését is, ami igazolványként tartalmazna digitalizált adatokat a termékekről lehetővé téve azok körforgásos gazdaság értékláncába történő jobb beillesztését. Ezzel nyomon követhetővé válna a termékben vagy épületben felhasznált anyagok összessége, és információval szolgálna azok alkatrészeinek, nyersanyagainak leltárjáról. Az európai piacon forgalmazott áruk összetételére vonatkozó ilyen adatgyűjtés célja, hogy növelje a termékek többszöri újrafelhasználásának és életciklusuk végén történő megfelelő újrahasznosításának esélyét. A közbeszerzési eljárásokban történő alkalmazhatóság a digitális termék igazolvány címkeként való elvárásaként lenne elképzelhető.¹¹ Az Európai Zöld Megállapodás közleménye is rögzíti, hogy egy elektronikus termékűtlevel például információval szolgálhatna a termék eredetéről, összetételéről, javítási és bontási lehetőségeiről, valamint életciklus végi kezeléséről. A tényleges megvalósítás azonban még várat magára az Európai Bizottság részéről. Egyes tagállami kezdeményezések ennél előrehaladottabbak, a holland kormány például tárgyalja annak lehetőségét, hogy 2022-től minden új épület esetében kötelezővé tegye a digitális termék útlevelet.¹²

Közbeszerzési eljárások és a körforgásos gazdasági modell

Közbeszerzési eljárások szempontjából a körforgásos gazdaság modelljéhez legközelebbi viszonyban az életciklusköltség-számítás áll, mely a konkrét eljárások szintjére emeli a környezeti externáliáknak betudható

költségeket, és lehetővé teszi a közpénzfelhasználók számára annak érvényesítését, hogy előnyben részesítsék a környezetbarát és kisebb kibocsátással rendelkező gazdasági modellbe illeszthető termékeket.

A grandiózus tervek megvalósításához elengedhetetlen a zöld szempontok közbeszerzési eljárásokba történő átültetése, tekintettel arra, hogy ezen eljárások az EU GDP-jének mintegy 14%-át teszik ki.¹³ Az elkövetkezendő években így tovább folytatódhat az az elmúlt időszakban megfigyelhető tendencia, hogy a közbeszerzési magatartás alakításáért felelős szervezetek konferenciák szervezésével, és útmutatókon, egyéb programokon keresztül igyekeznek népszerűsíteni a környezetvédelmi szempontok eljárásokban való alkalmazását, továbbá tagállami szinten az akciótervek, és jogszabályi kötelezések száma is növekszik.

Más uniós vívmányokhoz hasonlóan a zöld közbeszerzési szempontok alkalmazhatóságának útját is az Európai Bíróság esetjoga követte ki.¹⁴ Az ítéletek alapján az életciklusköltség alkalmazására vonatkozó keretek úgy határozhatók meg, hogy a belső piac egységességének megfelelően nem korlátozhatják ilyen értékelési szempontok a más tagállamokból származó ajánlattevők esélyeit a közbeszerzési szerződések elnyerésében. Ezentúl az előírásoknak transzparensnek kell lennie, így meg kell említeni ezeket kötelező elemként az ajánlattételi felhívásban, egyértelműnek kell lenniük, így csak konkrét és objektív szempontok fogadhatók el, melyek számszerűsíthető módon értékelhetővé teszik a megajánlásokat, illetve a megadott számításoknak a szerződés tárgyához kell kapcsolódniuk.¹⁵

Bár a joggyakorlat szerint korábban is alkalmazható lett volna,¹⁶ a 2014/24/EU irányelv egyik novumát az életciklusköltség, mint értékelési szempont bevezetése

¹⁰ Antonella Ilaria Totaro, Europe: Digital Product Passport is coming soon, Forrás: Renewablenmatter.eu, <https://www.renewablenmatter.eu/articles/article/europe-digital-product-passport-is-coming-soon>.

¹¹ A szerző megjegyzése.

¹² Antonella Ilaria Totaro, Europe: Digital Product Passport is coming soon, Forrás: Renewablenmatter.eu, <https://www.renewablenmatter.eu/articles/article/europe-digital-product-passport-is-coming-soon>.

¹³ Forrás: https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/policy_areas/public-procurement_en.

¹⁴ Lásd: Beentjes C-31/87. sz., Nord Pas de Calais C-225/98, Concordia - Bus Finland C-513/99., EVN Wienstrom. C-448/01. sz. ítéletek.

¹⁵ Dragos, Dacian & Neamtu, Bogdana. (2013). Life Cycle Costing (LCC) in the New EU Directive Proposal. European Public Procurement and Public Private Partnerships Law Review.

https://www.researchgate.net/publication/265028557_Life_Cycle_Costing_LCC_in_the_New_EU_Directive_Proposal.

¹⁶ A Közbeszerzési Hatóság Útmutatója az Életciklusköltség-számítási módszertanokról, 5. o.

https://kozbeszerzes.hu/media/documents/kh_utmutato_lcc_vegleges.pdf.

szolgáltatta, melyet kifejezetten a fenntartható növekedés támogatása érdekében alkalmaztak a direktívában.¹⁷

A Kbt. értelmező rendelkezései 3. § 7. pontjában adja meg az életciklus fogalmát, mely szerint ekként definiálható egy termék használatának, szolgáltatás nyújtásának vagy egy építési beruházás fennállásának összes egymást követő, illetve egymással kapcsolatban álló szakasza - ideértve az elvégzendő kutatást és fejlesztést, a gyártást, a kereskedelmet és annak feltételeit, a szállítást, a felhasználást és a karbantartást is - a nyersanyag beszerzésétől, illetve az erőforrások megteremtésétől az eltávolításig, ártalmatlanításig, az adott területek eredeti állapotának helyreállításáig, illetve a szolgáltatás vagy a használat végéig.

A Kbt. az Irányelvnek megfelelően így változtatott az értékelési szempontok között a korábbi legalacsonyabb ár, mint legelőnyösebb ajánlat főszabály szerinti megközelítésen, és csak a jogszabályok által meghatározott esetekben van lehetőség alkalmazni azt, helyette a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat kiválasztására helyezte a hangsúlyt. Ennek megfelelően a Kbt. 76. § (2) bekezdés b) pontjában is rögzíti, hogy az eljárások ajánlatkérői alkalmazhatják a legalacsonyabb költséget, mint értékelési szempontot, amelyet az ajánlatkérő által meghatározott költséghatékonysági módszer alkalmazásával kell kiszámítani.

Tekintettel arra, hogy az életciklusköltség-számítás módszer választása mind az ajánlatkérő részéről a dokumentáció előkészítése és a beérkezett ajánlatok értékelése során, mind az ajánlattevők oldaláról a pályázat benyújtása során összetettebb munkát igényel, ezért kiemelten fontos a feltételek pontos meghatározása a közbeszerzési dokumentumokban, mely követelményként a Kbt. 78. § (1) bekezdéséből is kiolvasható. Annak ellenére, hogy az életciklusköltség egy komplexebb tartalmú értékelési szempont, alkalmazása hosszú távú megtérülése miatt kívánatos a zöld célok eléréséhez, mivel minél később kell egy produktumot lecserélni, javítani, annál kisebb terhelést

jelentenek a környezetre, illetve az alacsonyabb üzemeltetési költségű és kevésbé karbantartás igényes megajánlások jobban illeszthetők a fenntarthatóbb gazdasági modell igényéhez.

Az életciklusköltség értékelésekor ajánlatkérő jelentőséget tulajdoníthat a Kbt. 78. § (2) bekezdése értelmében egy áru, szolgáltatás vagy építési beruházás életciklusa során felmerült költségeknek, akár az ajánlatkérő vagy más felhasználó által viselt költségeknek, így különösen ebben a körben a megszerzéshez kapcsolódó költségeknek, a használat költségeinek, a fenntartási költségeknek különösen az energia és más erőforrások felhasználására az üzemeltetés, előállítás során. Szerepet kaphatnak az életciklus végéhez kapcsolódó költségek is, ennek körében a beszerzési tárgy elszállítási és újrahasznosítási költségei jelenhetnek meg mint odaítélési szempont, így megvalósítva annak igényét, hogy a környezetre minél kisebb terhelést jelentsen a termék életciklusa végén, adott esetben újrafelhasználásra kerüljön a körforgásos gazdaság modelljének megfelelően.

Megjegyzendő, hogy a Kbt. 78. § (2) bekezdés szerinti módszer nem feltétlen a környezetre gyakorolt negatív hatások csökkentésére lett hangolva, hanem elsősorban egy gazdasági célú elemzés, a költséghatékonyság érdekében. Az Európai Unió Zöld Közbeszerzésre vonatkozó útmutatása és szakirodalmi források is megkülönböztetik az LCC¹⁸ tekintetében a hagyományos értelmezés alapján a pénzügyi, vagy közvetlen életciklusköltséget, valamint természet szempontú értelmezés alapján ún. környezeti életciklusköltséget.

A Kbt. 78. § (2) bekezdés b) pontja szerint az életciklusköltségek meghatározásakor jelentőségük szerint értékelési szempontként figyelembe vehetők az adott áruhoz, szolgáltatáshoz vagy építési beruházáshoz annak életciklusa során kapcsolódó környezeti externáliáknak betudható költségek, ha ezek pénzben kifejezett értéke meghatározható és ellenőrizhető; az ilyen költségek magukban foglalhatják az üvegházhatású gázok és más

¹⁷ Az Európai Parlament és Tanács 2014. február 26-i, a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014/24/EU irányelvének (a továbbiakban: Irányelv) (95) preambulumbekkezdése.

¹⁸ Az Európai Bizottság Életciklusköltség alkalmazását bemutató oldala (angol nyelven): <https://ec.europa.eu/environment/gpp/lcc.htm>.

szennyező anyagok kibocsátásának költségeit, valamint a klímaváltozás hatásainak csökkentésével kapcsolatos egyéb kiadásokat.

A pénzügyi, közvetlen életciklusköltséggel szemben tehát a környezeti típusú életciklusköltség esetén az externális környezeti költségek is figyelembevételre kerülhetnek, mely közelebb áll a zöld szempontok közbeszerzésekben történő érvényesítéséhez. A teljes figyelembe vehető életciklusköltségbe beletartoznak akár belső költségként a termék kifejlesztése során felmerült, akár kutatás-fejlesztési összegek is, továbbá, termelési, használati szállítási, üzemeltetési, karbantartási és az életciklus végi eltávolítási, hulladékkezelési illetve ártalmatlanítási költségek is. Ezenkívül ideszámítandók a környezeti externáliáknak – például a termék előállításához felhasznált nyersanyagok kitermelése során keletkező vagy maga a termék vagy előállítása, illetve használata által okozott szennyezésnek – betudható költségek is, amennyiben azok pénzben kifejezhetők és így az ajánlatban tételesen megjeleníthetők, ebből fakadóan a gazdasági szereplőktől számonkérhetők.

A Kbt. ugyan nem határozza meg az externália fogalmát, de a Közbeszerzési Hatóság életciklusköltség-számítási módszertanokról szóló útmutatója úgy definiálja,¹⁹ mint külső gazdasági hatás, mely egy gazdasági tevékenység olyan nem szándékolt hatása, mely ellentételezés nélkül befolyásol az adott tevékenységben nem érintett gazdasági szereplőket.

Közgazdasági megközelítéssel élve az alábbi feltételek szerint tekinthetünk úgy externáliára, mint külső gazdasági hatásra, ha az adott jószág piaci cseréje másokat is érint, nem pusztán csak a két részes felet, így az eladót és a vevőt, valamint – a teljesség igénye nélkül – a velük kapcsolatban álló embereket, például munkavállalókat, beszállítókat, feldolgozás esetén a végtermék fogyasztóit, stb. érinti, hanem másokat is. Elvárás továbbá a definíció szerint, hogy a további érintett

félnek valamilyen haszna vagy kára jelentkezik az adott jószág előállítása, piaci adásvétele, cseréje, fogyasztása miatt. Ekkor a társadalom haszna nem csak az, amit a vevő és az eladó nyer, hanem számításba kellene venni e külső szereplők hasznait és költségeit is.²⁰

A hatásokat értékelhetjük pozitívként, vagy negatívként, megkülönböztethetünk társadalmi, gazdasági és környezeti externáliákat. A közbeszerzési eljárásokat érintő, az életciklusköltség értékelési szempontként történő alkalmazását tekintve lényeges kérdés lehet majd a jövőben, hogy a pozitív vagy negatív externáliákat is vizsgálat alá vonjuk-e az értékelés körében, tekintettel arra, hogy az externáliáknak pozitív hatása is lehet a környezetre.

A Kbt. 78. § (3) bekezdése tartalmazza azon feltételek meghatározását, melyek teljesülése esetén a környezeti externáliáknak betudható költségek ágyazhatók be értékelési szempontként. A módszernek a következő feltételek mindegyikét teljesítenie kell:

a) objektívan ellenőrizhető, a 2. § (1)-(3) és (5) bekezdése szerinti alapelvek érvényesülését biztosító kritériumokon alapul, amelyek nem hoznak indokolatlanul kedvező vagy kedvezőtlen helyzetbe egyes gazdasági szereplőket;

b) a módszer előre meghatározott, minden érdekelt számára hozzáférhető, és nem csak kifejezetten egy adott közbeszerzési eljáráshoz alkalmazható;

c) a szükséges adatokat a tevékenységüket az általában elvárható gondossággal végző gazdasági szereplők ésszerű erőfeszítéssel rendelkezésre tudják bocsátani.

A Közbeszerzési Hatóság Útmutatója tartalmazza azokat az ajánlott eseteket, melyekben az életciklusköltség (LCC), mint értékelési szempont alkalmazható:²¹

- ilyen lehet rövidebb élettartamú eszköz, mely élettartama végén jelentős költségételt jelent (pl.: elektronikai, veszélyes hulladék, terület-helyreállítási kötelezettség stb.),

¹⁹ A Közbeszerzési Hatóság Útmutatója az életciklusköltség-számítási módszertanokról. I. Melléklet: Definíciók, 36. oldal, https://kozbeszerzes.hu/media/documents/kh_utmutato_lcc_vegleges.pdf.

²⁰ Szalai Ákos és Bartus Gábor (2014) Környezet, jog, gazdaságtan - Környezetpolitikai eszközök, környezet-gazdaságtani modellek és joggazdaságtani magyarázatok. 55. oldal. Pázmány Press, Budapest. http://real.mtak.hu/18886/1/bartusszalai_kornyezt_jog_kozgazdasagtan.pdf.

²¹ A Közbeszerzési Hatóság Útmutatója az életciklusköltség-számítási módszertanokról https://kozbeszerzes.hu/media/documents/kh_utmutato_lcc_vegleges.pdf.

- kifejezetten hosszú élettartamú eszköz, rendszer, létesítmény, mely folyamatos és alapvető szolgáltatást nyújt, üzemelési, fenntartási költsége hosszú időn keresztül jelentkezik, és üzembe helyezése után, költséghatékonysága hosszú időn keresztül érdemben már nem javítható (például: infrastruktúra),

- komplex rendszer, létesítmény, mely nagy arányban tartalmaz az élettartam szempontjából jelentősen eltérő rendszerelemeket, tartozékokat, alkatrészeket (pl.: szennyvíztisztító telep és annak gépészeti berendezései), melyeknek cseréje, pótlása jelentős költséget jelentenek a komplex eszköz használata során,

- intenzív technológiai fejlődés, fejlesztés alatt álló termékek, eszközök (pl.: számítástechnikai berendezések), melyek egymást követő generációinak költséghatékonysága jelentősen eltérhet,

- rendszeresen visszatérő beszerzések, ha az ajánlatkérő a beszerzés tárgyáról, használatáról és annak piacról részletes ismeretekkel, tapasztalatokkal rendelkezik,

- a beszerzés tárgya naturáliákban (km, m³ stb.) kifejezett normatív célkitűzés(ek) teljesítése, de a megvalósítás módjára vonatkozóan a felhívás nem tartalmaz részletes elvárásokat (pl.: FIDIC sárga könyves építési beruházás, tervezés-építés típusú megbízások), tehát az adott cél jelentősen eltérő költséghatékonyságú műszaki változatokkal is elérhető,

- az életciklusköltség meghatározásához szükséges adatok rendelkezésre állnak, (pl. megvalósíthatósági tanulmányból) vagy ésszerű ráfordítások mellett elérhetőek, illetve előállíthatóak (pl.: jellemző költségtételekre, teljesítményekre, kibocsátásokra vonatkozó ágazati ajánlások, adatbázisok léteznek).

Egyes tételek azonban nem értelmezhetők az életciklusköltségek körében, így például az íróasztal üzemeltetési költsége, vagy egy beruházás tájképre gyakorolt hatása. Jelentős különbségek állhatnak fenn különböző beszerzési tárgyaknál az életciklusköltség számítás során. Rövid élettartamú, veszélyes anyagokat tartalmazó, újrahasznosítási vagy rekultivációs kötelezettséggel járó beszerzések esetén ezen tételek jelentős részarányt képviselhetnek a költségelemek között. Hosszú élettartamú beszerzési tárgyak esetén meghatározásuk azonban nehézségbe ütközhet, mértékük alakulása

bizonytalan lehet, jelentőségük az időtáv növekedésével csökken.

Rögzítendő, hogy az életciklusköltség alkalmazását, és az azon keresztül történő zöld szempontok érvényesítését a szerződés teljesítése során is nyomon kell követni. A Kbt. 131. § (2) bekezdésével összhangban a szerződésnek tartalmaznia kell a nyertes ajánlat értékelésre került elemeit. Ajánlatkérőknek így természetesen arra is figyelemmel kell lenniük, hogy a szerződés teljesítése során is megfeleljen a termék azoknak az értékelési szempontoknak, melyet a gazdasági szereplő ajánlatában vállalt. Adott esetben az értékelési szempontnak hosszabb távon kell érvényesülni, és ennek ellenőrzése nagyobb jelentőséggel is bírhat, mivel a jogalkotói cél a termékek hosszútávú felhasználása, és visszacsatornázása akár más formában a körforgásos gazdaság modelljének megfelelő azonos, vagy más funkcióba.

Segédletek Életciklusköltség-számításhoz

SMART SPP projekt

A Procura+²² egy olyan hálózat, melynek tagjai olyan európai hatóságok és régiók, melyek szorosabb kapcsolatot kívánnak teremteni, eszmecserét folytatni, és hatékonyabban szeretnék érvényesíteni a fenntartható és innovatív szempontokat a közbeszerzések terén. A hálózat támogatásával és az Európai Bizottság „Intelligent Energy Europe” programja keretében indult útjára a Smart SPP projekt.²³

A projekt módszertana a termékek és szolgáltatások életciklusköltségének és CO₂ kibocsátásának mérésére alkalmas. A mérés eredménye alapul szolgálhat a közbeszerzési eljárást lezáró döntés meghozatalában, de már az eljárás előkészítési fázisában is nagy segítséget nyújthat az igények felmérésében, a felmerülő költségek beazonosításában. A módszertanhoz kapcsolódó útmutató részletesen bemutatja azokat a lépéseket, melyeket ajánlatkérők számára követni szükséges a rendszer megfelelő alkalmazásához.

A SMART SPP projekt eredményeképp született meg az életciklusköltség-CO₂ kibocsátás számszerűsítését és értékelését lehetővé tevő számítási módszer, mely mintegy 15 különböző termék, különösen egyes inno-

²² Bővebben a Procura+ hálózatról: <https://procuraplus.org/home/>.

²³ A SMART SPP project Útmutatója angol nyelven: <https://smart-spp.eu/index.php?id=6988>.

vatív – még a fejlesztés, piacra lépés fázisában lévő – termékek esetében alkalmazható. A SMART SPP specialitása más életciklusköltség-elemzésekhez képest az, hogy kifejezetten az olyan innovatív termékek értékelését célozza, amelyek még fejlődési szakaszban, valamint piaci bevezetés előtt állnak.

A CO₂ kibocsátás életciklusköltséggé váló figyelembevétele az útmutató szerint a közbeszerzési eljárás valamennyi szakaszában használható. Azon eljárások esetén, ahol az értékelési módszer alkalmazásra kerül, különösen fontos a megfelelő előkészítés. Az útmutató segítséget nyújthat a közbeszerzési eljárás műszaki tartalmának meghatározása során, a piacon elérhető alternatívák összevetésében annak érdekében, hogy összehasonlítható és kidolgozható legyen az eljárás előkészítése során egy olyan értékelési szempontrendszer, mely támogatja az új, környezetbarát műszaki megoldás beszerzését.

A módszer a közbeszerzési eljárás értékelési szakaszában is felhasználható, amennyiben az ajánlattétel során az ajánlatkérő olyan információkat kért, amelyek egymással összehasonlíthatók, úgy a segédanyag segít az egyes ajánlatok összehasonlításában az értékelés során. A Smart SPP projekt célja volt továbbá az is, hogy a szerződésteljesítési szakaszban segítséget nyújtson a jogalkalmazóknak a közbeszerzési eljárás eredményeként beszerzett termék életciklusköltség számítási módszer szerinti, vagy CO₂ kibocsátásának megállapítása során, a korábbi műszaki megoldással való összevetés, vagy a lehetséges még jobb mutatók elérése érdekében.

Összeségében az útmutató úgy került összeállításra, hogy a közbeszerzési eljárás teljes folyamatában használható legyen oly módon, hogy környezetbarát, fenntartható beszerzésen keresztül energiatakarékos innovációhoz vezessen. A projekt kapcsán kiadott útmutató arra is használható, hogy segítségével a beszerzést megelőző helyzetet értékelje, és ahhoz mérten határozza meg a jövőbeni innovatív alternatív megoldások lehetséges pénzügyi és CO₂-kibocsátási hatásait. A projekt

honlapján közzétett útmutató felhasználható a termékek és szolgáltatások CO₂ kibocsátásának kiszámítására, és különbséget tud tenni az üzemanyagok közvetlen elégetése, valamint a termék energia szükségletei kapcsán a villamosenergia-termelés kibocsátása között.

Életciklusköltség-számítás járműbeszerzések esetén

A járműbeszerzések az egyik legszélesebb körben ismert olyan terület, ahol érvényesíthetők a zöld szempontok, és az életciklusköltség számítás módszere. Az Európai Unió felismerte annak lehetőségét, hogy jogalkotásán keresztül támogathatja az ágazatban környezetkímélőbb megoldások beszerzését, és a tiszta és energiahatékony közúti járművek használatának előmozdításáról szóló 2009/33/EK irányelvben²⁴ (a továbbiakban: 2009/33/EK irányelv) rögzítette a környezeti externáliáknak betudható költségek számítását lehetővé tevő értékelési módszertant, mely az egyetlen uniós szinten kötelező életciklusköltség-számítási módszertannak minősült az azt módosító 2019/1161 irányelv²⁵ hatálybalépését megelőzően. Az 2009/33/EK irányelv melléklete meghatározta, hogy a járművek károsanyag kibocsátásának költségvonzata miként számszerűsíthető az értékelés során. A 2009/33/EK irányelvet egyébként a környezetkímélő és energiahatékony közúti járművek beszerzésének előmozdításáról szóló 48/2011. (III. 30.) Korm. rendelet ültette át a hazai jogrendbe.

A 2009/33/EK irányelv felülvizsgálata során elvégzett hatásvizsgálat²⁶ azt az eredményt hozta, hogy nem célszerű kötelezővé tenni egy adott módszer használatát, hanem az ajánlatkérő szervek és a közszolgáltató ajánlatkérők számára lehetővé kell tenni, hogy beszerzési eljárásaik támogatása érdekében válasszassanak a különböző életciklusköltség-elemzés módszerek közül, a 2014/24/EU irányelv 67. cikkében és 2014/25/EU irányelv 82. cikkében leírt, gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat kritérium alapján, figyelembe véve a jármű teljes élettartama során jelentkező költség-hatékonyságot, valamint a környezeti és társadalmi szempontokat.

²⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex:32009L0033>.

²⁵ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1161 irányelve (2019. június 20.) a tiszta és energiahatékony közúti járművek használatának előmozdításáról szóló 2009/33/EK irányelv módosításáról (a továbbiakban: 2019/1161 irányelv) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A32019L1161>.

²⁶ 2019/1161 irányelv 11) preambulumbekkezdés.

A felülvizsgálat eredményeként a módosított 2009/33/EK irányelv már a minimális beszerzési célérték meghatározására helyezi a hangsúlyt a kisebb környezetterheléssel járó járművek piaci elterjedésének ösztönzése és előmozdítása érdekében.

Összegezés

Az Európai Zöld Hét konferencián elhangzottakat összegezve amennyiben az Európai Unió el kívánja érni a 2050-re kitűzött célt, hogy klímasemlegessé váljon, úgy önmagában a klasszikus környezetvédelmi megközelítések nem elegendőek, így drasztikusabb módszerekre lesz majd szükség. Ennek egyik eszköze lehet a körforgásos gazdálkodási modellre történő áttérés, amely azonban nem fog egyik napról a másikra megtörténni, egyelőre ennek egy részsikere, hogy a közbeszerzési eljárásokba sikerült becsatornázni jogszabályi, és egyes bemutatott segédanyagok szintjén.

A közbeszerzési eljárások fontos szerepet játszhatnak az éghajlatbarát gazdaság ösztönzésében és a vállalatok innovációs tevékenységében. Az elkövetkezendő évtizedben – ha valódi változást szeretnénk elérni a jelenlegi pazarló gazdasági folyamatokkal szemben – szükség lehet arra, hogy további elvárásokat támasszon a

jogalkotó a zöld közbeszerzések, és az életciklu-sköltség modellek közbeszerzési eljárásokban való alkalmazása érdekében, így csökkentve környezetbarát termékek segítségével a környezeti externáliákat, és az alapanyagok újrafelhasználását. Az Európai Bizottság számára több eszköz is rendelkezésre áll annak érdekében, hogy elősegítse a zöld szempontok igénybevételét, ezen belül a körforgásos gazdaság modelljének alkalmazását akár az életciklus-költség módszerén keresztül, ezért kiemelt szerep juthat az uniós valamint a tagállami közbeszerzési politikáért felelős intézményeknek ebben a kérdésben, tekintettel arra, hogy az életciklusköltség gyakorlati alkalmazásának jelentős adminisztratív, szakmai, és technikai akadályai vannak, melyek csak közép- és hosszútávon küzdhetők le jó gyakorlatok elterjesztésével, a közbeszerzési döntéshozók, valamint jogalkalmazók edukálásával, képzésével.

Érthető, ha a közbeszerzési eljárásokban részes felek vonakodnak az összetettebb, nagyobb felkészültséget igénylő életciklusköltség-számítás alkalmazásával kapcsolatban, hiszen további kockázatot jelenthet számukra, azonban jó előkészítés és helyes alkalmazás mellett ezek elkerülhetők, és a környezetnek – és így számunkra is – kedvezőbb eredmények érhetőek el hosszútávon.

STATISZTIKA

A szociális szempontokat tartalmazó közbeszerzések 2021. évi alakulásának részletes statisztikai elemzése

Rezső Orsolya, statisztikai elemző, Közbeszerzési Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2022.9.5

Címszavak: közbeszerzés, statisztika, szociális szempont, értékelési szempont, alkalmassági feltétel, műszaki leírás

A fenntartható fejlődés mellett a Közbeszerzési Hatóság is elkötelezetten kiáll, kiemelt céljai között szerepel, hogy a fenntarthatósági szempontok, a környezet-védelmi, a szociális és az innovatív szempontok minél inkább érvényre jussanak a hazai közbeszerzésekben. Ennek érdekében törekszik a téma fontosságára és lehetőségeire felhívni az ajánlatkérők és az érintett gazdasági szereplők figyelmét többek között az ilyen típusú közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos információk, adatok és jó gyakorlatok széles körű terjesztésével.

A Közbeszerzési Értesítő Plusz statisztikai rovatában minden évben részletes statisztikai elemzés jelenik meg mind a környezetvédelmi, mind a szociális közbeszerzésekről. A 2022. évi 5. számban a környezetvédelmi szempontokat tartalmazó közbeszerzések 2021. évi statisztikáinak vizsgálatáról írtam, az alábbiakban pedig a szociális szempontokat tartalmazó közbeszerzési eljárások statisztikai elemzése olvasható. (A szociális közbeszerzések 2020. évre vonatkozó statisztikai elemzése a Közbeszerzési Értesítő Plusz 2021. évi decemberi számában jelent meg.)

A szociális közbeszerzés, azaz más szavakkal a társadalmi szempontból felelős közbeszerzés, olyan közbeszerzési tevékenységet jelent, amelynek során figyelembe veszik a következő szociális szempontok legalább egyikét: munkalehetőség, tisztességes munka, a szociális és munkajogok tiszteletben tartása, társadalmi befogadás (ideértve a fogyatékkal élőkét is), esélyegyenlőség, hozzáférhetőség és minden felhasználó számára

alkalmas kialakítás; emellett mérlegelnek fenntarthatósági kritériumokat is, köztük az etikus kereskedelem kérdéseit, és az önkéntes társadalmi felelősségvállalást szélesebb körben alkalmazzák, betartva az Európai Unió működéséről szóló szerződésben és a közbeszerzési irányelvekben foglalt elveket.

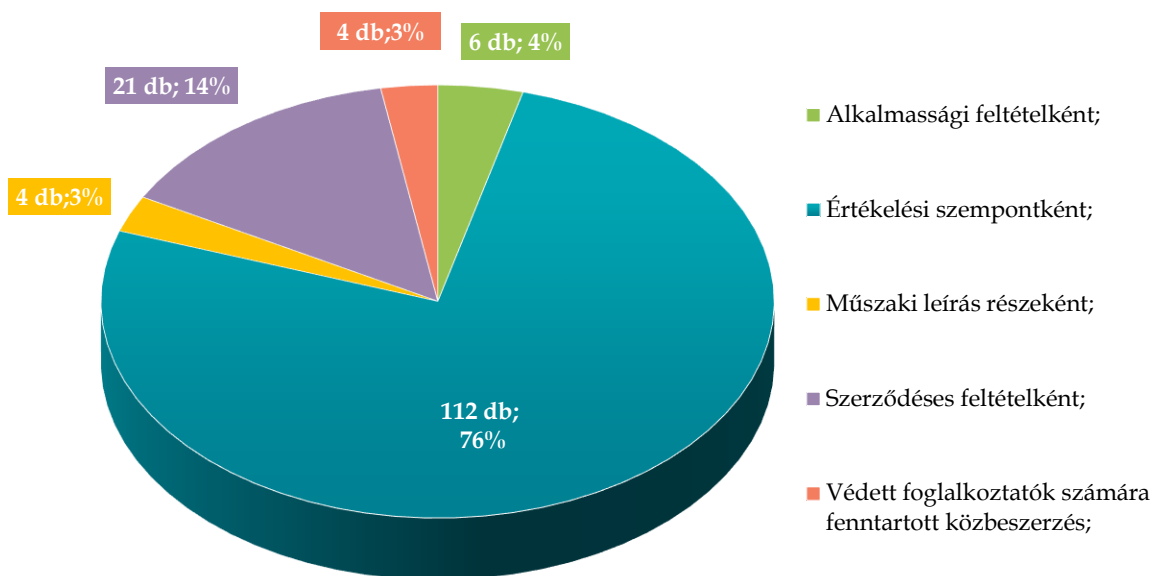
A Közbeszerzési Hatóság 2012. január 1-jétől gyűjti a környezetvédelmi és/vagy szociális szempontokat tartalmazó eljárások adatait, mert a jogszabályi környezet csak ekkortól kezdődően teszi ezt lehetővé. Az ajánlatkérők az eljárás eredményéről szóló tájékoztató VI., kiegészítő információkat tartalmazó szakaszában kötelesek megadni, hogy az eljárás során vettek-e figyelembe szociális szempontokat és ha igen, milyen feltétellel: szerződési feltételként, értékelési szempontként, műszaki leírás részeként vagy egyéb követelményként. Erre egyelőre csak a nemzeti eljárásrendben van lehetőség, az uniós értékhatárokat elérő vagy meghaladó értékű eljárásokról nem állnak rendelkezésre még az ilyen jellegű adatok, de az új uniós hirdetményminták bevezetése a jövőben ezt is lehetővé teszi majd. Az 1. táblázatból és az 1. ábrából jól látható, hogy a szociális szempontok döntő többsége, több, mint háromnegyede értékelési szempontként jelenik meg az érintett közbeszerzésekben, a szerződéses feltételként megfogalmazott szociális szempontokat tartalmazó eljárások aránya 15 százalékos körüli, a többi követelmény előfordulási gyakorisága nem számottevő.

1. táblázat

Figyelembe vett szociális szempontok, 2021.	Eljárások száma (db)	Eljárások értéke (Mrd Ft)	Eljárások számának aránya (%)	Eljárások értékének aránya (%)
Alkalmassági feltételként	4	0,7	3,1%	3,4%
Értékelési szempontként	97	15,2	74,6%	78,0%
Értékelési szempontként, Alkalmassági feltételként	1	0,01	0,8%	0,1%
Műszaki leírás részeként	4	0,2	3,0%	1,0%
Szerződéses feltételként	5	0,8	3,8%	4,3%
Szerződéses feltételként; Alkalmassági feltételként	1	0,03	0,8%	0,2%
Szerződéses feltételként; Értékelési szempontként	14	2,5	10,8%	12,6%
Szerződéses feltételként; Védett foglalkoztatók számára fenntartott közbeszerzés	1	0,01	0,8%	0,1%
Védett foglalkoztatók számára fenntartott közbeszerzés	3	0,1	2,3%	0,4%
Összesen:	130	19,5	100,0%	100,0%

Forrás: Közbeszerzési Hatóság

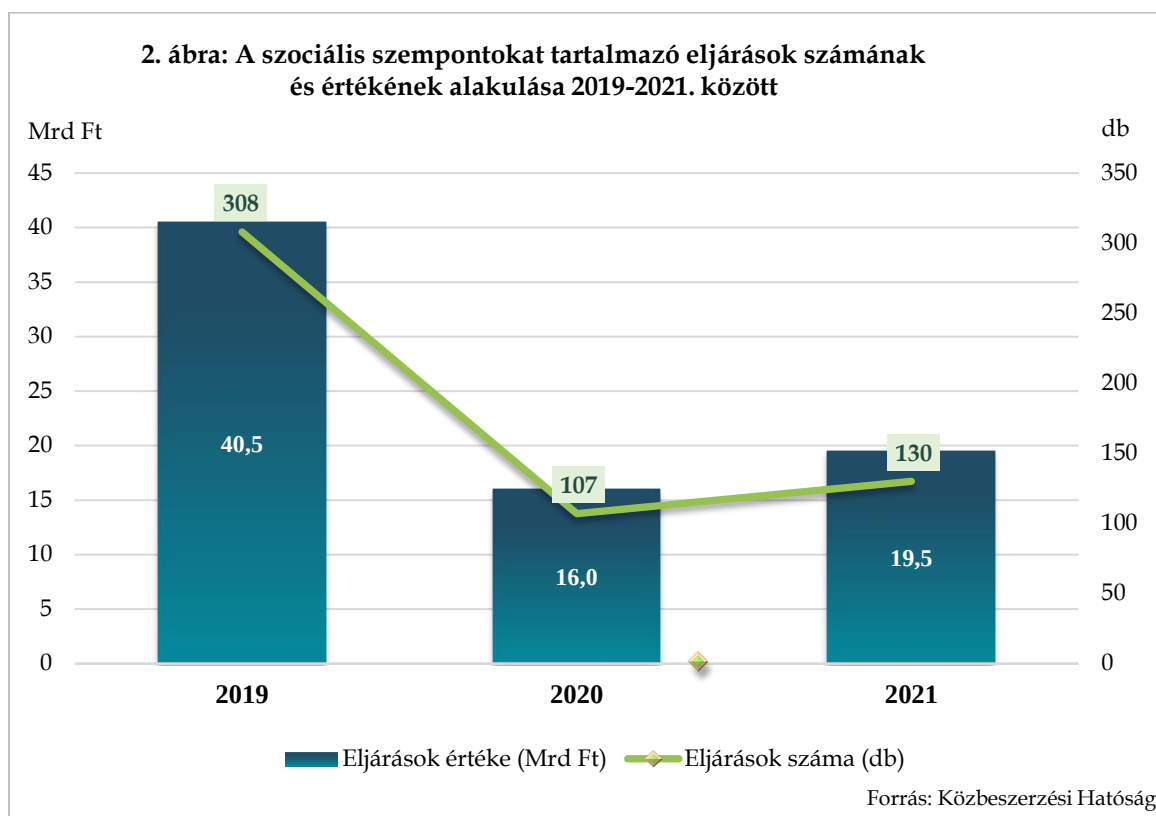
1. ábra Figyelembe vett szociális szempontok fajtáinak esetszámai * 2021.



*Egy eljárásban több szempont is megjelölhető, így a szempontok szerinti felosztásban egy adott eljárás többször is szerepelhet

Forrás: Közbeszerzési Hatóság

2. ábra: A szociális szempontokat tartalmazó eljárások számának és értékének alakulása 2019-2021. között



A szociális szempontokat tartalmazó közbeszerzések alakulását 2019. és 2021. között a 2. ábra grafikonja szemlélteti. 2020-ban a koronavírus világjárvány negatív hatása okozta a jelentős mértékű visszaesést a közbeszerzési eljárások adataiban és természetesen nem kímélte a szociális közbeszerzéseket sem. A szociális eljárások száma körülbelül a 2019-es adat harmadára, az eljárások összértéke pedig kevesebb, mint a felére,

közeliítőleg 40 %-ára esett vissza. 2021-ben a szociális szempontot tartalmazó közbeszerzési eljárások száma és értéke is már számottevően, több, mint 20 százalékkal emelkedett az előző évi adathoz képest: 130 db ilyen jellegű eljárás került lefolytatásra, melyek során 19,5 milliárd forintot költöttek el az ajánlatkérők. 2020-ban 107 darab szociális szempontokat tartalmazó közbeszerzési eljárás zajlott le, összesen 16 milliárd Ft értékben.

2. táblázat

Eljárások	2020				2021				2021/2020			
	száma (db)	szám-aránya (%)	értéke (Mrd Ft)	érték-aránya (%)	száma (db)	szám-aránya (%)	értéke (Mrd Ft)	érték-aránya (%)	darab-szám változás (%)	érték-összeg változás (%)	szám-arány különbség (százalékpont)	érték-arány különbség (százalékpont)
Szociális	107	2,3	16	3,1	130	2,9	19,5	3,5	121,5	121,9	0,6	0,4
Zöld	474	10,3	68,5	13,1	501	11,1	63,7	11,3	105,7	93	0,8	-1,8
Nemzeti	4590	100	523,9	100	4532	100	565,2	100	98,7	107,9	-	-
Összes	7431	-	3263,6	-	7676	-	4221,8	-	103,3	129,4	-	-

Forrás: Közbeszerzési Hatóság

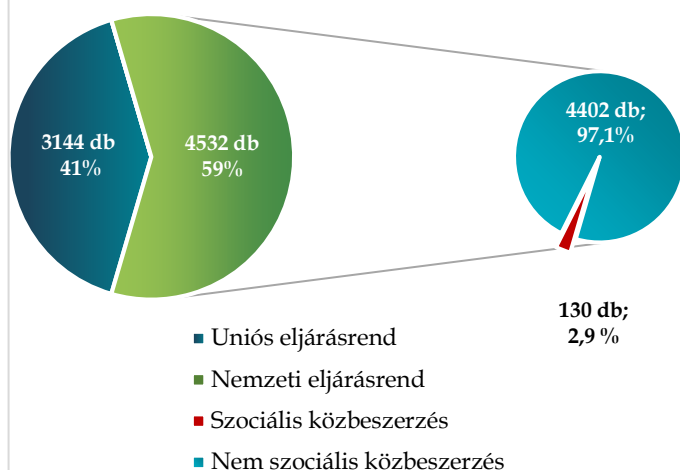
Az 2. táblázat a 2020. és 2021. évek zöld és szociális szempontokat is tartalmazó eljárásainak főbb adatait mutatja be a nemzeti eljárásrendben lefolytatott közbe-

szerezésekre vonatkozóan. A táblázat adataiból jól látszik, hogy számottevően kisebb arányt képviselnek a szociális közbeszerzések a nemzeti eljárásrenden belül,

mint a környezetvédelmi szempontú (zöld) eljárások. Mindkét évre vonatkozóan igaz, hogy a zöld közbeszerzések számának és értékének az aránya is 10 százalék felett alakult (2021-ben mindkettő közelítőleg 11 százalék volt) míg a szociális eljárások esetében 5 százaléknál is kevesebbet tettek ki ezek az arányok. 2021-ben az összes nemzeti eljárásrendben lefolytatott közbeszerzésnek csupán 2,9 százaléka vett figyelembe szociális szempontokat, ezeknek az eljárásoknak az értékaránya

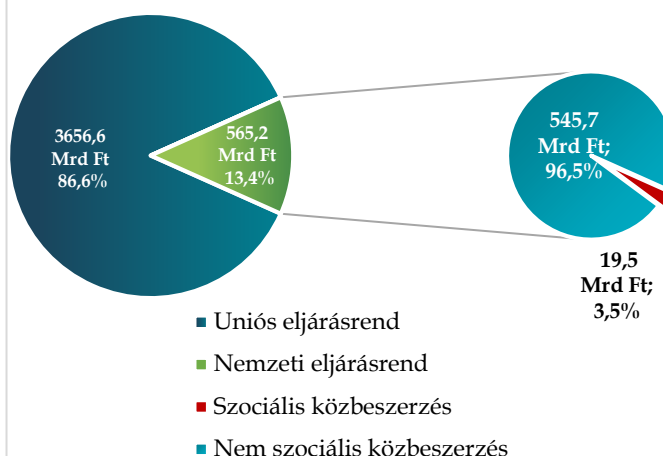
3,5 százalékot tett ki (ezt szemlélteti a 3. és 4. ábra). Ugyanakkor az is elmondható, hogy a zöld és a szociális eljárások számaránya is emelkedett közelítőleg fél százalékponttal, érték tekintetében a zöld közbeszerzések aránya 1,8 százalékponttal csökkent 2020-ról 2021-re, míg a szociális közbeszerzéseké minimálisan ugyan, de több lett 0,4 százalékponttal, ahogy azt a 2. táblázat utolsó két oszlopa mutatja.

3. ábra A szociális közbeszerzések számának alakulása a nemzeti eljárásrenden belül, 2021.



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

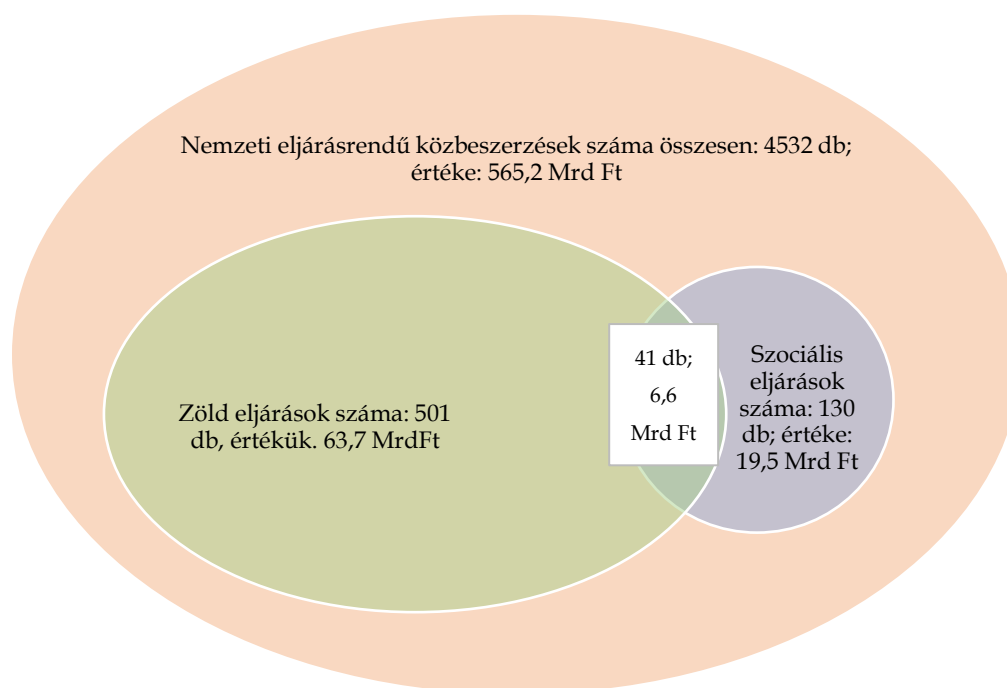
4. ábra A szociális közbeszerzések értékének alakulása a nemzeti eljárásrenden belül, 2021.



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A zöld és/vagy szociális szempontú közbeszerzési eljárások száma és értéke szemléletesen ábrázolható Venn-diagramon is (lásd: 5. ábra). Amint ebből az ábrából is látható, természetesen léteznek olyan eljárások is, melyek mindkét féle szempontot tartalmazzák, nevezetesen 2021-ben 6,6 Mrd Ft értékben 41 db olyan közbeszerzésre került sor, melyek környezetvédelmi és szociális szempontokat is figyelembe vettek, ez az összes nemzeti eljárásrendű közbeszerzés közelítőleg 1

százaléka mind a számarány-, mind az értékarány vonatkozásában. Az 5. ábra adataiból az is kiszámítható, hogy a nemzeti eljárások 87 százaléka, 3942 db közbeszerzés semmilyen fenntarthatósági szempontot nem tartalmazott, ezeknek az eljárásoknak az értéke 488,6 milliárd forintot tett ki, ami értékarányban megközelítőleg szintén 87 százalékot jelentett az összes nemzeti közbeszerzés értékén belül.

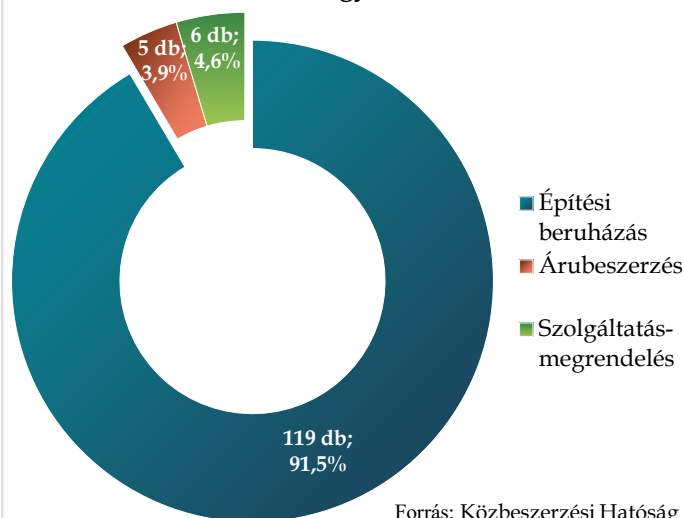
5. ábra Nemzeti eljárásrendű közbeszerzések megoszlása zöld és szociális szempontok szerint, 2021

Forrás: Közbeszerzési Hatóság

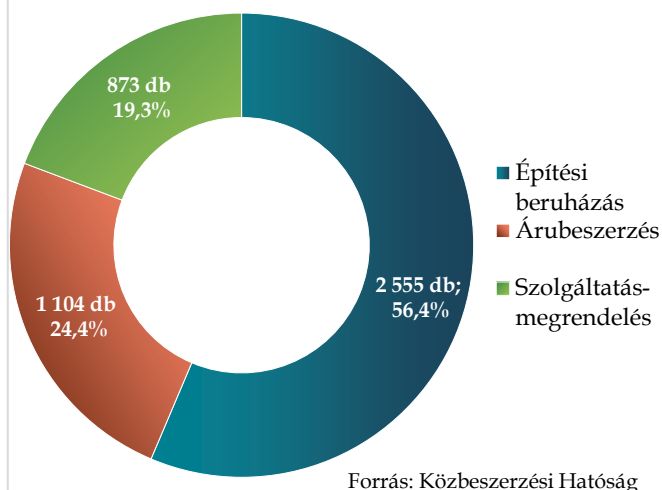
A szociális szempontokat tartalmazó közbeszerzéseket a beszerzés tárgya szerint (építési beruházás, árubeszerzés, szolgáltatás-megrendelés) elemezve azt tapasztalhatjuk, hogy az ilyen eljárások túlnyomó többsége, több mint 90 százaléka (2021. évben 91,5%) építési beruházás volt, tehát elmondható, hogy az ajánlatkérők elsősorban az építési beruházások alkalmával vettek figyelembe szociális szempontokat. Az árubeszerzés, illetve a szolgáltatás-megrendelés tárgyú közbeszerzési eljárásokban az ajánlatkérők csak nagyon ritkán alkalmaztak szociális szempontokat, ezért ennyire aránytalan az 6. ábra kördiagramján szemléltetett megoszlás. A 6. és a 7.

ábra összehasonlításakor szembevetendő a különbség a szociális közbeszerzések és az összes nemzeti eljárásrendű közbeszerzés beszerzési tárgyak szerinti megoszlását illetően. Látható, hogy a nemzeti eljárásrendű közbeszerzéseknek kiegyenlítettebb a megoszlása, amellett, hogy a nemzeti eljárások több, mint a fele (56,4%) építési beruházásként valósult meg, közel a negyede (24,3%) árubeszerzés és ötöde (19,3%) szolgáltatás-megrendelés volt. A szociális közbeszerzések esetén az építési beruházások felé irányuló eltolódás csak részben magyarázható ezen eljárások nemzeti eljárásrenden belüli számosságával.

6. ábra A szociális szempontokat tartalmazó közbeszerzések számának megoszlása a beszerzési tárgyak szerint, 2021.



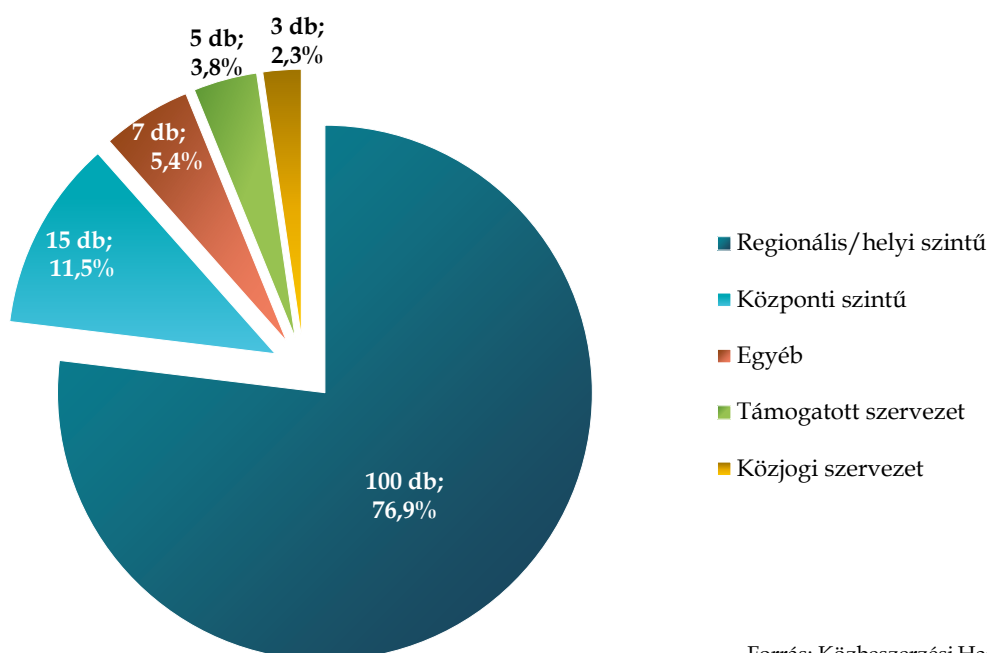
7. ábra A nemzeti eljárásrendű közbeszerzések számának megoszlása a beszerzési tárgyak szerint, 2021.



Az ajánlatkérő szervezetek típusa (regionális/helyi szintű-, támogatott-, közjogi-, központi szintű-, közszolgáltató- és egyéb szervezetek) alapján vizsgálva a szociális szempontokat tartalmazó közbeszerzések megoszlását, megállapítható, hogy az előző évekhez hasonlóan 2021-ben is mind az eljárások számát, mind pedig értékét tekintve a regionális/helyi szintű intézmények vették figyelembe a legtöbbször a szociális szempontokat a közbeszerzéseik során. A 8. ábrán szereplő kördiagram szemlélteti a szociális közbeszerzések számának ajánlatkérők szerinti megoszlását a 2021. évben, melyből látszik, hogy túlnyomó többséget képviselnek a regionális/helyi szintű ajánlatkérők: a szociális eljárások számának több, mint háromnegyedét (76,9 százalékát) ezek a szervezetek bonyolították le (értékarányban pedig több, mint 85 % kapcsolódott

ezekhez a szervezetekhez). 2021-ben a központi szintű szervezetek is jelentős, 10 százaléknál többet képviseltek a szociális közbeszerzésekből (11,5 %), ami 8,7 százalékponttal több, mint az azt megelőző évben. E mellett a többi szervezet részesedése 5 százaléknál kisebb maradt és az is elmondható, hogy egyetlen közszolgáltató szervezet sem vett figyelembe szociális szempontot a közbeszerzése során, hasonlóan az egy évvel korábbi helyzethez. Az értékösszegek megoszlása még inkább eltolódott a regionális szervezetek javára, ezek aránya ugyanis 15 százalékponttal magasabb lett, mint az előző évben. Érdeemes ugyanakkor megjegyezni, hogy a támogatott szervezetek szociális közbeszerzéseit az előző évhez képest közel 10 százalékponttal kisebb értékarányt képviseltek.

8. ábra: A szociális közbeszerzések számának megoszlása az ajánlatkérők típusa szerint, 2021.

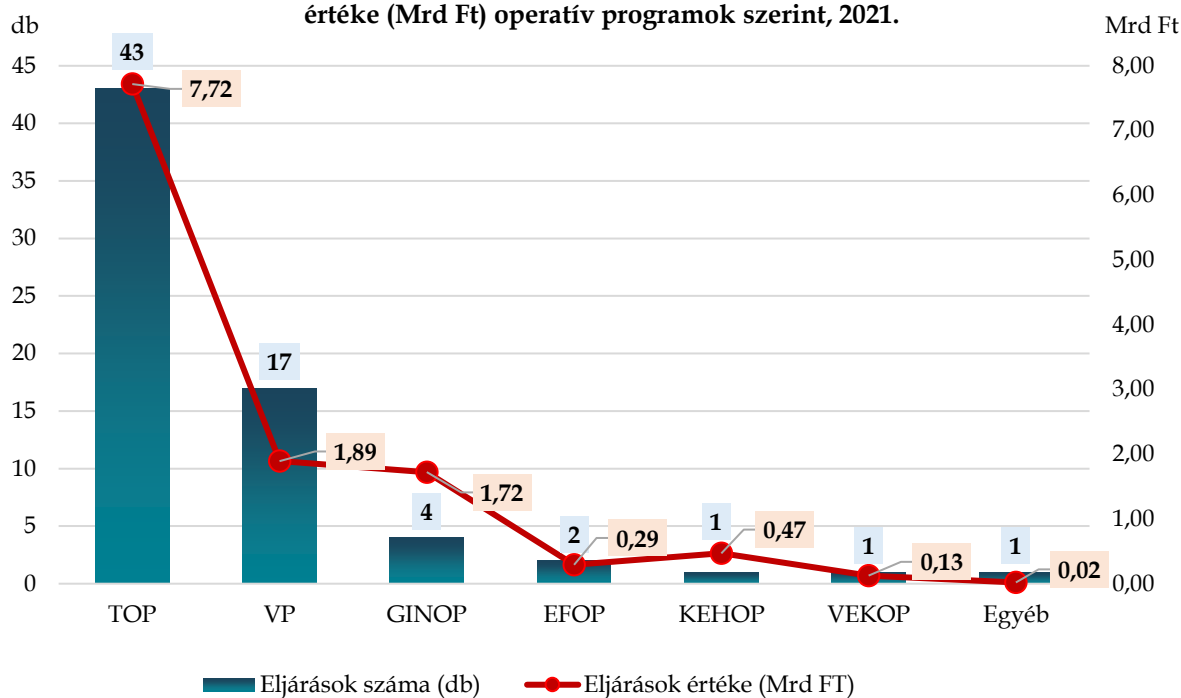


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A közbeszerzési eljárások európai uniós támogatását illetően leszögezhető, hogy az mindig valamilyen tényleges operatív programhoz/projekthez kapcsoló-

dik. A 9. ábrán a főbb operatív programok szerinti bontásban láthatóak a 2021. évi szociális szempontokat tartalmazó közbeszerzési eljárások.

9. ábra: EU-s támogatásokban részesült szociális közbeszerzési eljárások száma (db) és értéke (Mrd Ft) operatív programok szerint, 2021.

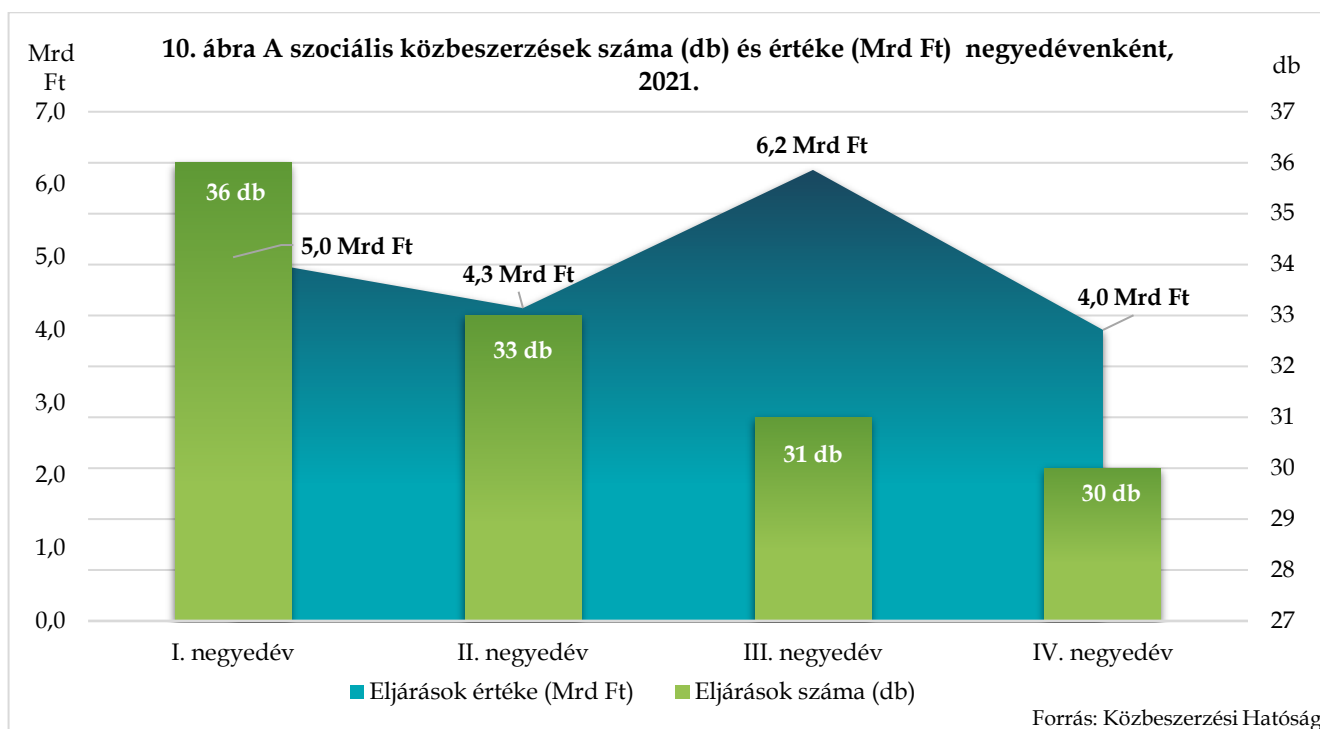


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A grafikonról szembetűnő, hogy a legtöbb európai uniós támogatásban részesült szociális szempontú közbeszerzés a Terület- és Településfejlesztési Operatív Programhoz (TOP) kapcsolódott 2021-ben is, hasonlóan, mint az elmúlt években, és az eljárások értékét tekintve is ez a program szerepelt az első helyen. Számértékben ez 43 db eljárást jelentett, 7,7 milliárd forint értékben, ezzel több, mint 60 százalékos hányadot képviselve az összes EU-s forrású közbeszerzés számán és érték-összegén belül. A második helyen mind számban, mind értékben a Vidékfejlesztési Programhoz (VP) köthető szociális eljárások állnak, 17 darab ilyen eljárást folytattak le 1,9 milliárd forint összértékben, ami az összes EU finanszírozást tartalmazó szociális eljárás közel negyedét tette ki, összértéket tekintve pedig 15,5 százalékot jelentett. A harmadik helyre a Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program (GINOP) került 4 darab szociális eljárással, ami 5,8 százaléka az összesen darabszámnak, ezeknek az eljárásoknak az értékösszege 1,7 milliárd forint volt, ami több, mint 14 százalékos értékarányt testesített meg. A többi operatív program (Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program (EFOP); Környezeti és Energiahatékonysági Operatív Program (KEHOP); Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Program (VEKOP); és Interregionális Együttműködési Program) mind számarányban, mind értékarányban 5 százalék alatti részesedést

ért csak el, 1-2 darab eljárást tartalmaztak millió forintos nagyságrendű összértékben.

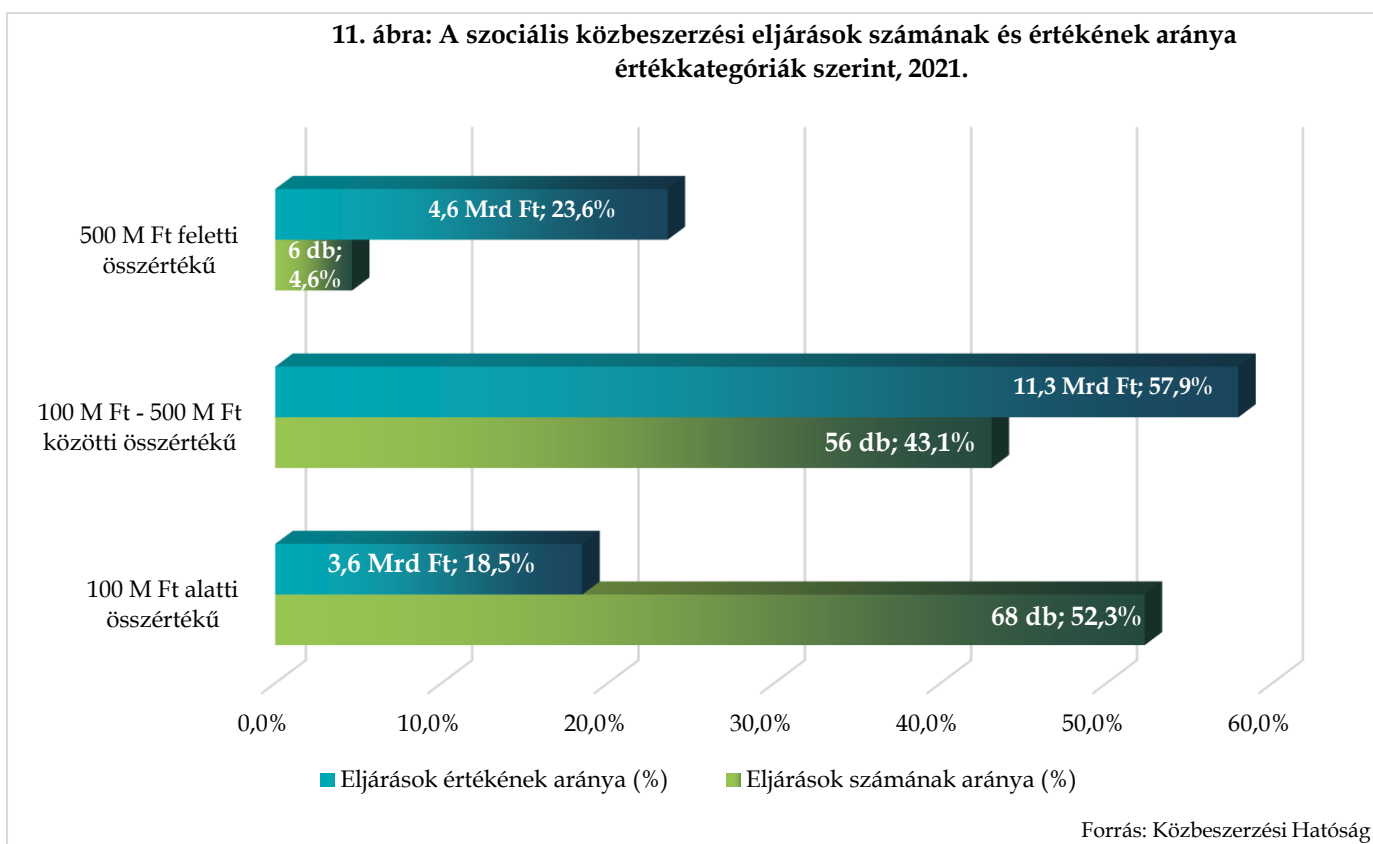
A szociális szempontokat tartalmazó közbeszerzési eljárások negyedévenkénti megoszlását mutatja a 10. ábra. A legtöbb szociális szempontot tartalmazó közbeszerzési eljárást az I. negyedévben bonyolították le (36 darabot 5 milliárd forint értékben), míg a legkevesebbet a IV. negyedévben (30 darabot, 4 milliárd forint értékben). Ez számarányban nem számottevő, 5 százalékpontonál kisebb különbséget eredményezett az első és az utolsó negyedév között, tehát viszonylag kisebb eltéréssel, de határozottan csökkenő tendenciát mutattak az évközi adatok. A 10. grafikonról látható az is, hogy ezzel szemben nem az I., hanem a III. negyedévben volt a legnagyobb a megkötött szociális szempontú eljárások összértéke (6,2 Mrd Ft) és ez így már több, mint 10 százalékponttal tért el az utolsó negyedévben mért legkisebb értéktől, ami csak 4 milliárd forintot ért el. A szociális érdekltségű eljárások negyedéves adatait az összes nemzeti eljárással összevetve elmondható, hogy a szociális eljárások adatainak alakulása egyáltalán nem követte a nemzeti eljárásrendű közbeszerzések trendjét, szinte ellentétes irányban változtak a darabszámok és az összértékek is. Az előző, azaz 2020-as esztendőhöz viszonyítva annyi a differencia, hogy nem emelkedés, hanem csökkenés volt tapasztalható mindkét főbb adatban.



A szociális szempontokat tartalmazó közbeszerzési eljárásokat érték kategóriák szerint vizsgálva (lásd: 11. ábra) azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a megelőző évekhez hasonlóan, 2021-ben is a viszonylag kis értékű közbeszerzésekhez kapcsolódtak a szociális szempontok, ugyanis a szociális eljárások több mint a fele, pontosan 52,3 százaléka 100 millió Ft-nál kisebb összértékű volt és közel 95 százaléka esett az 500 millió forint értékhatár alá. A szociális közbeszerzések 43,1 százaléka, 56 darab eljárás a 100 millió forint feletti és 500 millió forint alatti kategóriába tartozott, 11,3 milliárd forint összértéket képviselve, ami viszont az eljárások

értékét tekintve közel 60 százalékot jelentett (57,9%). 500 millió Ft feletti összértékkel mindösszesen 6 db szociális eljárás rendelkezett, ami az összes szociális közbeszerzési eljárásnak közelítőleg csak az 5 százalékát tette ki, viszont összességében nagyobb értéket képviseltek (4,6 Mrd Ft) mint a 68 db 100 millió Ft értékhatár alatti eljárás (3,6 Mrd Ft). A 2020-as esztendő megfelelő adataival összevetve azt a konklúziót is levonhatjuk, hogy mindkét évben nagyon hasonlóan alakult a szociális közbeszerzések érték kategóriák szerinti megoszlása, legfeljebb 5-6 százalékpontos különbségeket lehetett megfigyelni.

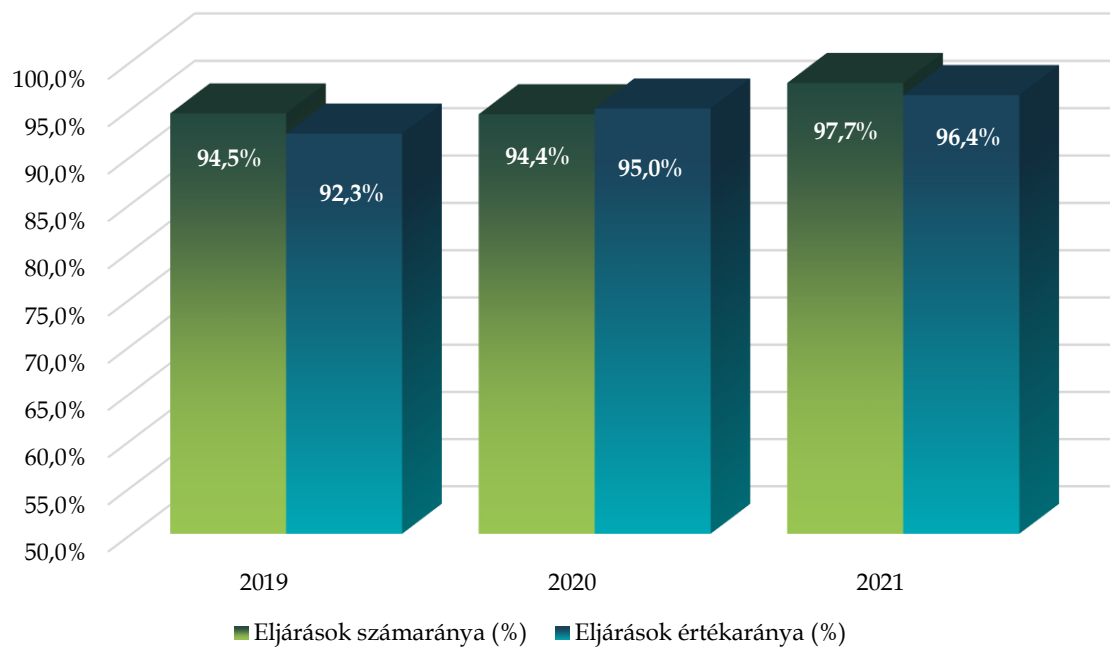
11. ábra: A szociális közbeszerzési eljárások számának és értékének aránya érték kategóriák szerint, 2021.



A mikro-, kis- és középvállalkozások (kkv-k) hagyományosan jól teljesítenek a hazai közbeszerzési piacon. Az elmúlt három évben, 2019 és 2021 között, a darabszám tekintetében 85 százalék körül alakult azoknak a közbeszerzéseknek az aránya, amelyekben nyertesként vettek részt kkv-k, ezeknek az eljárásoknak az érték aránya pedig 56-60 százalék közé esett. A szociális közbeszerzések körében még magasabb arányokat lehetett tapasztalni mind a darabszám, mind az összérték esetében (lásd: 12. ábra), rendre 90 százalék fölötti hányadosokkal, ami még a nemzeti eljárásrendhez viszo-

nyított kkv nyertességi arányoknál is magasabb, mert ez utóbbiak 88-92 százalék közé estek. A 2021-es adatok alapján úgy is fogalmazhatunk, hogy szinte minden szociális közbeszerzést a kkv-k nyertek meg, közelítőleg 100-ból 98 darabot és a szociális közbeszerzéseken elköltött minden 100 forintból 96 forint került a kkv szektorhoz. A nemzeti eljárások körében ezek a megfelelő adatok 90 és 92, ami azt jelenti, hogy a nemzeti eljárásrendű közbeszerzések között 90 százalékos volt a kkv nyertességi arány, az értékarányt vizsgálva pedig közel 92 százalék.

12. ábra A kkv-k számaránya és értékaránya a szociális közbeszerzéseken belül, 2019-2021.



Forrás: Közbeszerzési Hatóság



ZÖLD KÖZBESZERZÉS



SZOCIÁLIS KÖZBESZERZÉS



INNOVATÍV KÖZBESZERZÉS





**KÖZBESZERZÉSI
HATÓSÁG**