



KÖZBESZERZÉSI
HATÓSÁG

2024. VI. évfolyam 7. szám

KÖZBESZERZÉSI ÉRTESÍTŐ PLUSZ

KÖZBESZERZÉSEK? LEGYEN **APP**RAKÉSZ!

NAPI KÖZBESZERZÉS ALKALMAZÁS



MENEDZSER ÉRTESÍTŐ STATISZTIKÁK FELHÍVÁSFIGYELŐ HIRDETMÉNYEK HATÁROZATOK

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



2024. VI. évfolyam 7. szám

IMPRESSZUM

FELELŐS KIADÓ

Dr. Kovács László PhD

Közbeszerzési Hatóság, elnök

FELELŐS SZERKESZTŐ

Dr. Kovács László PhD

Közbeszerzési Hatóság, elnök

TISZTELETBELI SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI TAGOK:

Dr. Varga Zs. András

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

Dr. Navracsics Tibor

Közigazgatási és Területfejlesztési miniszter

Dr. Tátrai Tünde

Budapesti Corvinus Egyetem, egyetemi tanár

Prof. Dr. Boros Anita

Greenology Zöldinnovációs Fenntarthatósági Tudásközpont,
egyetemi tanár

Prof. Dr. Herbert Küpper

Institute of East European Law, Managing Director

Prof. Gustavo Piga

Professor of Economics at University of Rome Tor Vergata

Dr. György László

Gazdaságfejlesztési Minisztérium, kormánybiztos

SZERKESZTŐSÉG

Főszerkesztő:

Dr. Kugler Tibor

Közbeszerzési Hatóság, főtítkár

Szerkesztők:

Dr. Várhomoki-Molnár Márta PhD

Közigazgatási és Területfejlesztési

Minisztérium, Közbeszerzési

Szabályozási Főosztály, főosztályvezető

Dr. Szeiffert Gabriella

Közbeszerzési Hatóság, főosztályvezető-
helyettes

Olvasószerkesztő:

Dr. Kovács Dóra

Közbeszerzési Hatóság, kabinetvezető

Szerkesztőségi titkár:

Lónyainé Kaczur Piroska

Tördelés és

Kovács Judit

Online megjelenés:

Közbeszerzési Hatóság, képzési
asszisztens

Lektorok:

Dr. Kugler Tibor

Közbeszerzési Hatóság, főtítkár

Dr. Várhomoki-Molnár Márta PhD

Közigazgatási és Területfejlesztési

Minisztérium, Közbeszerzési

Szabályozási Főosztály, főosztályvezető

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

TARTALOM

Szerkesztőbizottsági köszöntő (Dr. Kovács László PhD)... 2

A Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásai

(Dr. Toma Barbara) 3

Jogorvoslati aktualitások (Dr. Horváth Éva LL.M.)..... 15

D.446/13/2023. számú határozat 15

D.149/25/2024. számú határozat 21

Közbeszerzési iránytű..... 25

Nulla forintos ajánlat a közbeszerzésben

(Dr. Fazekas Szilvia LL.M.)..... 25

Statisztika (Rezső Orsolya)

A szociális szempontokat tartalmazó közbeszerzések

2023. évi alakulásának részletes statisztikai elemzése..... 43



ISSN 2676-8860 (Nyomtatott)

ISSN 2631-1135 (Offline)

Honlap: <https://ertesitoplus.kozbeszerzes.hu/>

Szerkesztőségi email cím: ertesitoplus@kt.hu

Nyomdai előkészítés:

Classmate Studio Kft.

Nyomdai munkák:

Pátria Nyomda Zrt.

SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI KÖSZÖNTŐ

A Közbeszerzési Értesítő Plusz 2024. év júliusában megjelenő hetedik számának a *Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásait* bemutató rovata – egyebek mellett – a következő témákkal összefüggésben nyújt eligazítást a jogalkalmazók számára: vegyes beszerzésekkel, referencia igazolásával, közbeszerzési szerződés tartalmának módosításával és az iratbetekintés jogintézményével kapcsolatos egyes kérdések.

A *jogorvoslati aktualításokat bemutató rovatban* ismertetett jogesetek a közbeszerzési eljárás eredménytelenné nyilvánításának egyes eseteire fókuszálnak. A közbeszerzésre kötelezett ajánlatkérők fontos érdeke a közbeszerzések eredményes megvalósítása. A kógens Kbt. garantálja, hogy az ajánlatkérők csak a törvényben meghatározott eredménytelenségi okok fennállása esetén nyilváníthassák eredménytelenné az adott közbeszerzési eljárást.

A *Közbeszerzési iránytű rovatban* megjelenő szakcikk célja, hogy sorra vegye azokat az eseteket, ahol a nulla forint értéket tartalmazó ajánlat megjelenhet és esetleges jogértelmezési problémákat vethet fel, továbbá az ítélkezési gyakorlat bemutatásán keresztül részletesen megvizsgálja az egyes eljárási cselekményeket, amelyek az ajánlatkérők és az ajánlattevők részéről elvártak a nulla forint értéket tartalmazó ajánlat esetében.

A *Statisztika rovat* a szociális szempontokat tartalmazó közbeszerzések 2023. évi alakulásának részletes statisztikai elemzését tartalmazza főbb mutatók szerint.

Dr. Kovács László PhD
felelős szerkesztő
Közbeszerzési Hatóság

A KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG LEGFRISSEBB ÁLLÁSFOGLALÁSAI

Dr. Toma Barbara, vezető jogi tanácsadó, Közbeszerzési Hatóság

DOI: <https://doi.org/10.37371/KEP.2024.7.1>

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

A Kbt. 111. § d) pontja szerinti kivételi körbe milyen képzési szolgáltatások tartoznak? Van-e valamilyen kitétele, hogy mi minősül szakmai továbbképzési szolgáltatásnak, vezetőképzési szolgáltatásnak, oktatási szolgáltatásnak, személyzeti képzési szolgáltatásnak? Szükséges hozzá, hogy a képzést nyújtó rendelkezzen akkreditációval a képzés nyújtására? Van-e valamilyen előírás arra nézve, hogy a képzést nyújtó a képzést elvégzőknek adjon a képzésről oklevelet, elismervényt, tanúsítványt stb.? A kivételi körbe tartozik a dolgozóknak nyújtott oktatási, vezetőképzési tréning? Képzési programmal kapcsolatos szolgáltatásba beletartozik az adott képzés programjának, tematikájának összeállítása?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint nem lehet taxatív módon felsorolni, hogy a Kbt. 111. § d) pontja szerinti kivételi körbe pontosan milyen képzési szolgáltatások tartoznak, ebben a Kbt. 3. melléklet szerinti CPV kódok szerinti besorolás szolgál segítségül.

A Kbt., illetőleg az egyéb közbeszerzési vonatkozású szabályok nem tartalmaznak definíciót, feltételt, vagy bármilyen előírást arra nézve, hogy mi minősül szakmai továbbképzési szolgáltatásnak, vezetőképzési szolgáltatásnak, oktatási szolgáltatásnak, vagy személyzeti képzési szolgáltatásnak.

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az állásfoglalás kérdésben jelzett szolgáltatások CPV kód szerinti besorolása megfelelő lehet (pl. a vezetőképzési tréning – amennyiben ennek tartalma összhangban van annak megnevezésével – vélhetően megfeleltethető a 80532000-2 CPV kódú vezetőképzési szolgáltatásnak), ugyanakkor az ajánlatkérő beszerzési igényének valamennyi elemét szükséges vizsgálat alá vetni és a megfelelő CPV kód alá sorolni, tekintettel arra is, hogy a Kbt. szerinti kivételi köröket megszorítóan kell értelmezni.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 111. § d) pontjának megfelelően a Kbt.-t nem kell alkalmazni az uniós értékhatárt el nem érő, a Kbt. 3. melléklet szerinti bármely szolgáltatásra, ha annak becsült értéke a harmincmillió forintot nem éri el.

A Kbt. 3. mellékletében oktatási és képzési szolgáltatások szerepelnek a 80000000-4-től meghatározott CPV kódok alatt 80660000-8-ig.

Az állásfoglalás-kérés a feltett kérdések tekintetében kifejezetten az alábbi, Kbt. 111. § d) pontja szerinti kivételi körbe tartozó, Kbt. 3. melléklet szerinti CPV kódokat nevesíti:

- 80511000-9 Személyzeti képzési szolgáltatások,
- 80521000-2 Képzési programmal kapcsolatos szolgáltatások,
- 80530000-8 Szakmai továbbképzési szolgáltatások,
- 80532000-2 Vezetőképzési szolgáltatások,
- 80590000-6 Oktatási szolgáltatások.

Hangsúlyozandó, hogy a kivételi körök fennálltát mindig megszorítóan kell értelmezni, így azok alkalmazására csak a Kbt. vonatkozó jogszabályhelye(i) által megengedett szűk körben van lehetőség. Azt, hogy egy bizonyos szolgáltatás a Kbt. 3. mellékletébe, és ezáltal a Kbt. 111. § d) pontja szerinti kivétel körébe tartozik-e, azok a CPV-kódok határozzák meg, amelyekkel ez az adott szolgáltatás leírható.

Általánosságban rögzíthető, hogy a Kbt. által kifejezetten nem definiált fogalmak tekintetében más törvények értelmező rendelkezéseit is irányadónak kell tekinteni – lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.224/18/2019. számú határozatát –, vagyis egyéb vonatkozó jogszabályok fogalommeghatározásai, rendelkezései is segítségül szolgálhatnak a kivételi körbe tartozás megítélésénél.

Például, a 80530000-8 CPV kódú, „Szakmai továbbképzési szolgáltatások” esetén, amennyiben az ajánlatkérő beszerzési igénye a személyes gondoskodást végző személyek továbbképzéséről és a szociális szakvizsgáról szóló 9/2000. (VIII. 4.) SzCsM rendelet 1. § 4. pontja szerinti kötelező továbbképzési, az 5. pontja szerinti munkakörhöz kötött továbbképzési, vagy a 6. pont szerinti választható továbbképzési szolgáltatás beszerzése, abban az esetben vélhetően megvalósul a 80530000-8 CPV kód alá tartozás, figyelemmel arra, hogy az előbb felsorolt képzések – a vonatkozó jogszabályhelyekben foglalt definíciók alapján – mind szakmai továbbképzésnek tekintendők, amely ugyanakkor nem zárja ki azt, hogy ettől eltérő képzések is szakmai továbbképzésnek minősüljenek.

Az állásfoglalás kérdésben jelzett, megrendelni kívánt szolgáltatások (a dolgozóknak nyújtott oktatási, vezetőképzési tréning) a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint – a megnevezés alapján – beletartozhatnak a 80530000-8 (Szakmai továbbképzési szolgáltatások), a 80532000-2 (Vezetőképzési szolgáltatások), illetőleg a 80590000-6 (Oktatási szolgáltatások) CPV kód körébe, ugyanakkor nagyon fontos, hogy tartalmában mi az ajánlatkérő konkrét beszerzési igénye, melynek pontos ismerete elengedhetetlen a kivételi körbe tartozás vizsgálatához és esetleges megállapításához.

2. kérdés

Eltérő rendelkezés hiányában helyes-e az az értelmezés, hogy építési beruházást és árubeszerzést is magában foglaló vegyes beszerzés esetében a beszerzés fő tárgyának vizsgálata során

csupán egy részzempont lehet a becsült érték összetételének elemzése, de semmiképpen sem meghatározó vagy kizárólagos szempont? Amennyiben az építési beruházást és árubeszerzést is magában foglaló vegyes beszerzés esetében a nyertes ajánlattevő által elvégzendő munkák jellege, mennyisége, összetettsége, és a nyertes ajánlattevő alapvető kötelezettségei (építési munkák teljesítése) alapján ítéli meg az ajánlatkérő a beszerzés fő tárgyát, úgy helyesen értelmezi-e, hogy az állásfoglalás-kérés szerinti esetben építési beruházás tárgyú közbeszerzési eljárás indítandó?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Azoknál a vegyes beszerzéseknél, amelyeknél nem az ún. „relatív érték tesztet”, hanem a „fő tárgy tesztet” kell alkalmazni, az értékarányok figyelembevétele egy fontos, de nem kizárólagos tényező. Ebből adódóan ilyen esetekben önmagában nem zárja ki az építési beruházásnak minősítést az, ha az egyik beépítésre kerülő készen vásárolt termék értéke magasabb, mint az építési beruházás tárgyú elemek összértéke. Fontos emellett felhívni a figyelmet arra is, hogy a beszerzési igény tartalmának, illetőleg a beszerzési tárgy meghatározásának módszere nem irányulhat a Kbt. megkerülésére. A közbeszerzés tárgyának tényleges meghatározása kizárólag az ajánlatkérő beszerzési igényének – és a fennálló valamennyi körülménynek – a teljes ismeretében, valamint a beszerzési igényt meghatározó, azt lefedő műszaki specifikáció birtokában lehetséges, ebből is adódóan ennek mérlegelése az ajánlatkérő döntési és felelősségi kompetenciájába tartozik.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

Az állásfoglalás kérdésben foglaltak alapján az ajánlatkérő beszerzési igénye egy terület alpinfrastruktúra fejlesztése keretében a villamosenergia-ellátást biztosító csatlakozó berendezések korszerűsítése. A tervezett közbeszerzés részét képezi többek között néhány db transzformátor állomás beszerzése illetőleg telepítése, amely összesen nettó 70 000 000 Ft becsült értékű. A tervezett közbeszerzés teljes becsült értéke: nettó 85 0000 000 Ft.

Általánosságban rögzítendő, hogy a beszerzési igény tartalmának, illetőleg a beszerzési tárgy meghatározásának módszere nem irányulhat a Kbt. megkerülésére.

A Kbt. 8. § (2) bekezdésével összhangban az árubeszerzés forgalomképes és birtokba vehető ingó dolog tulajdonjogának vagy használatára, hasznosítására vonatkozó jognak - vételi joggal vagy anélkül történő -

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

A Közbeszerzési Hatóság kiemeli, hogy a Kbt. 8. § (2) bekezdésének utolsó mondata szerint az árubeszerzés magában foglalja a beállítási, üzembe helyezési műveleteket is, azonban ezek csak az árubeszerzéshez kapcsolódó járulékos, mellékes tevékenységek lehetnek.

A Kbt. 8. § (3) bekezdésének megfelelően építési beruházás a következő valamely munka megrendelése (és átvétele) az ajánlatkérő részéről:

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

A fentieknek megfelelően a Kbt. 8. § (3) bekezdés a) pontja – azaz a Kbt. 1. melléklete – szerinti kivitelezési munka akkor is építési beruházásnak minősül, ha az nem feleltethető meg a Kbt. 8. § (3) bekezdés b) vagy c) pontjában meghatározottaknak.

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

Vegyes tárgyú beszerzéseknél, bizonyos – a Kbt.-ben külön nevesített – esetekben a „relatív érték tesztet” kell alkalmazni annak eldöntése érdekében, hogy mi a beszerzés fő tárgya (pl. a Kbt. 22. § (2) vagy (4) bekezdés szerinti esetekben). Ez azt jelenti, hogy ezekben az esetekben a beszerzés fő tárgyát annak alapján szükséges megállapítani, hogy melyiknek a becsült értéke a legmagasabb.

Jelen esetben azonban – figyelemmel arra, hogy árubeszerzés és építési beruházás a beszerzés tárgya, melynek eredményeképpen erre vonatkozóan a Kbt. 22. § (1) bekezdése szerinti rendelkezések az irányadók – a „fő tárgy teszt” alkalmazandó, tehát a fő tárgynak megfelelő beszerzéstípusra vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni a közbeszerzési eljárás során. Ez végsősoron azt jelenti, hogy a közbeszerzési szerződés fő tárgyát

körültekintően, egyedileg, a szerződéses teljes ügyletet objektív módon figyelembe véve kell vizsgálni. A fő tárgyat a szerződést jellemző, meghatározó alapvető kötelezettségek alapján kell megítélni, ennek keretében az értékarányok figyelembevétele csak egy, de nem kizárólagos tényező. Ezen irányok a C-412/04. Bizottság kontra Olasz Köztársaság ügyben hozott ítéletben is kimondásra kerültek. Ebben az ügyben az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) a fő tárgy teszt tekintetében kimondta egyrészt, hogy a fő tárgyat azon közbeszerzés egészének objektív vizsgálata keretében kell meghatározni, amelyre e szerződés vonatkozik. Másrészt ezt a meghatározást a túlsúlyban lévő alapvető kötelezettségekre figyelemmel kell elvégezni, amelyek mint ilyenek, jellemzik a közbeszerzési szerződést, szemben azokkal, amelyek csak járulékos vagy kiegészítő jelleggel bírnak, és magából a szerződés tárgyából erednek, mivel az érintett különböző szolgáltatások vonatkozó értéke e tekintetben csak egy olyan feltétel a többi között, amelyet figyelembe kell venni e meghatározás során (C-412/04. 48-49.). Ezekre a megállapításokra, illetve ítélkezési gyakorlatra a C-306/08. Bizottság kontra Spanyol Királyság ügyben is hivatkozott a Bíróság.

Ahhoz tehát, hogy a teljes közbeszerzés építési beruházásnak minősüljön, az szükséges, hogy az építési beruházási elemek képezzék a közbeszerzés fő tárgyát [Kbt. 22. § (1) bekezdés], azaz az építési beruházási elemek képezzék a meghatározó részt a közbeszerzési eljárás alapján megvalósítandó tevékenységek közül.

3.1. kérdés

Van lehetősége az ajánlatkérőnek ugyanazon közbeszerzési eljárás keretében részajánlattételi lehetőség biztosításával lebonyolítani mind a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó (a továbbiakban: FAKSZ), mind az állami közbeszerzési szaktanácsadó (a továbbiakban: ÁKSZ) beszerzését?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint eljárásjogi szempontból van lehetősége az ajánlatkérőnek ugyanazon közbeszerzési eljárás keretében részajánlattételi lehetőség biztosításával lebonyolítani mind a FAKSZ, mind az ÁKSZ beszerzését, ugyanakkor az ÁKSZ-re vonatkozó, speciális szabályoknak való megfelelésre kiemelt figyelmet kell fordítani, különösen a közbeszerzési eljárás előkészítése, illetőleg a közbeszerzési dokumentumok kidolgozása során, az alábbiakra tekintettel.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 3. § 2a. pontjának megfelelően az ÁKSZ a Kbt. 5. § (1) bekezdés a) és b) pontja szerinti ajánlatkérő, valamint a Kbt. 5. § (1) bekezdés c) pont ca) alpontja és – a helyi önkormányzati költségvetési szerv és a nemzetiségi önkormányzati költségvetési szerv kivételével – cb) alpontja szerinti szervezet által foglalkoztatott személy, aki járulékos közbeszerzési feladatot lát el az öt foglalkoztató ajánlatkérő számára.

A Kbt. 27. § (3b) bekezdésével összhangban az ÁKSZ az öt foglalkoztató ajánlatkérő engedélyével más ajánlatkérővel közbeszerzési szakértelem biztosítása céljából megbízási jogviszonyt létesíthet.

Az állami közbeszerzési szaktanácsadói tevékenységről szóló 478/2023. (X. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: ÁKSZ rendelet) 18. § (10) bekezdésében foglaltakkal összhangban, a Kbt. 27. § (3b) bekezdése szerint az állami közbeszerzési szaktanácsadó megbízási jogviszonyt kizárólag saját nevében – magánszemélyként vagy egyéni vállalkozóként – létesíthet. A megbízási szerződés alapján eljáró szaktanácsadót más állami közbeszerzési szaktanácsadó akkor helyettesítheti, ha erre a megbízási szerződés lehetőséget ad.

A fenti jogszabályhelyek alapján megállapítható, hogy a Kbt. 27. § (3b) bekezdése az ÁKSZ-t foglalkoztató ajánlatkérő engedélye – és a vonatkozó munkajogi szabályok megtartása – mellett teszi lehetővé az ÁKSZ számára megbízási jogviszony létesítését más – akár ÁKSZ bevonására kötelezett, akár ÁKSZ bevonására nem kötelezett – ajánlatkérővel. Megbízási jogviszonyt az ÁKSZ csak saját nevében, azaz kizárólag magánszemélyként vagy egyéni vállalkozóként létesíthet, ebből kifolyólag pl. gazdasági társaság tagjaként és/vagy vezető tisztségviselőjeként nincs erre jogszerűen mód.

Kiemelendő, hogy a Kbt. 27. § (3b) bekezdése nem egyes ÁKSZ tevékenységek ellátását, hanem a megbízási jogviszony létesítését köti az ÁKSZ-t foglalkoztató ajánlatkérő engedélyéhez. Ez azt is jelenti, hogy amennyiben közbeszerzési eljárás lefolytatása keretében egy ajánlatkérő ÁKSZ-ek beszerzését kívánja megvalósítani, abban az esetben arra tekintettel kell kialakítania a közbeszerzési eljárás előkészítése során a szabály- illetve feltételrendszert, hogy a nyertes ajánlattevőként megjelenő ÁKSZ képes legyen a közbeszerzési szerződés aláírására. Vagyis, mivel nyertessége esetén, az ajánlati kötöttségre is tekintettel az ÁKSZ köteles lesz a közbeszerzési szerződés aláírására, ezért egyrészt tekin-

tettel kell lenni a munkajogi szabályok betartására, másrészt előzetesen szükséges gondoskodnia arról az ajánlatkérőnek, hogy a megbízási jogviszony létesítésének ne képezze akadályát a foglalkoztató ajánlatkérő részéről szükséges engedély hiánya.

Az ÁKSZ tehát az öt foglalkoztató, Kbt. 5. § (1) bekezdés a) és b) pontja szerinti ajánlatkérő, valamint az 5. § (1) bekezdés c) pont ca) alpontja és – a helyi önkormányzati költségvetési szerv és a nemzetiségi önkormányzati költségvetési szerv kivételével – cb) alpontja szerinti szervezet mellett kizárólag:

- magánszemélyként/egyéni vállalkozóként és
- az öt foglalkoztató – fent említett ajánlatkérő – engedélyével

létesíthet más ajánlatkérővel megbízási jogviszonyt.

A Közbeszerzési Hatóság az előzőekkel összefüggésben felhívja a figyelmet az ÁKSZ rendelet 16. § (1)-(2) bekezdéseire is. Ennek megfelelően, a Kbt. 27. § (3b) bekezdése szerinti, megbízási alapján történő tevékenység gyakorlásának feltétele, hogy az ÁKSZ rendelkezzen olyan felelősségbiztosítási szerződéssel, amely az alábbi követelményeknek megfelel:

- a) legalább évi ötvenmillió forint és káreseményenként legalább huszonötmillió forint összeghatárig fedezetet biztosít az ÁKSZ tevékenysége körében okozott károkra,
- b) a felelősségbiztosításon az ÁKSZ-nek név szerint, biztosítottként kell szerepelnie,
- c) a felelősségbiztosításnak ki kell terjednie a KDB és a bíróság által kiszabott olyan bírságokra, valamint a támogatásból megvalósuló közbeszerzések kapcsán a KDB véglegessé vált, vagy bíróság jogerős határozatában megállapított jogsértés miatt az ajánlatkérőt a támogatás vagy annak egy része elvesztésével ért kár megtérítésére, amelyért a szaktanácsadó felel.

A felelősségbiztosítás fennállását a megbízó részére legkésőbb a megbízási szerződés hatálybalépésekor kell igazolni.

3.2. kérdés

Van esetleg bármilyen előírás a tekintetben, hogy a FAKSZ/ÁKSZ közbeszerzése kapcsán ki lehet az a közbeszerzési tanácsadó, aki FAKSZ/ÁKSZ beszerzése vonatkozásában a közbeszerzési eljárást lebonyolítja egy önkormányzat ajánlat-

kérő esetében? FAKSZ, vagy esetleg ÁKSZ jogosultsággal szükséges rendelkeznie?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Jelen esetben – tekintettel arra, hogy az ajánlatkérő a rendelkezésre álló információk alapján egy önkormányzat, amely a Kbt. 5. § (1) bekezdés cd) pontja szerint minősül ajánlatkérőnek, így ÁKSZ bevonására nem kötelezett a Kbt. 27. § (3) bekezdése alapján – a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az ajánlatkérő döntésétől függően az adott közbeszerzési eljárást FAKSZ, ÁKSZ, vagy ettől eltérő más közbeszerzési szakember is lebonyolíthatja.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 27. § (3) bekezdésének megfelelően, a Kbt. 5. § (1) bekezdés a) és b) pontja szerinti ajánlatkérő, valamint a Kbt. 5. § (1) bekezdés c) pont ca) és cb) alpontja szerinti szervezet – a helyi önkormányzati költségvetési szerv és a nemzeti önkormányzati költségvetési szerv kivételével – köteles ÁKSZ-t bevonni

a) árubeszerzés és szolgáltatás megrendelése esetén az uniós értékhatárt elérő értékű közbeszerzési eljárásba,

b) építési beruházás esetén a hétszázmillió forintot elérő értékű közbeszerzési eljárásba, vagy

c) a részben vagy egészben európai uniós forrásból megvalósuló közbeszerzési eljárásba, kivéve a keretmegállapodás alapján történő, az a)–b) pontban meghatározott értéket el nem érő beszerzés megvalósításába,

d) keretmegállapodás alapján történő, az a)–b) pontban meghatározott értékű beszerzés megvalósításába.

Az ÁKSZ rendelet 23. § (8) bekezdése alapján van olyan esetkör, amikor a Kbt. 27. § (3) bekezdés ellenére, bizonyos esetekben a Kbt. 27. § (3) bekezdésében meghatározott ajánlatkérő az ÁKSZ helyett FAKSZ-ot is igénybe vehet. Ennek megfelelően, a Kbt. 5. § (1) bekezdés a) és b) pontja szerinti ajánlatkérő, valamint a Kbt. 5. § (1) bekezdés c) pont ca) és cb) alpontja szerinti ajánlatkérő a Kbt. 197/E. § (2) bekezdése alapján ÁKSZ helyett a Kbt. 27. § (3) bekezdése szerinti esetekben FAKSZ-ot is igénybe vehet, ha a beszerzés tárgya árubeszerzés vagy szolgáltatás megrendelése.

A fentiekből megállapítható, hogy a 2023. november 8. napja után indított közbeszerzési eljárásokban a Kbt. 27. § (3) bekezdése kizárólag az ÁKSZ bevonásának kötelező eseteiről rendelkezik. Ebből adódóan, amennyiben

a Kbt. 27. § (3) bekezdésében jelzett ajánlatkérői kör tekintetében a hivatkozott jogszabályhely valamely pontja megvalósul, abban az esetben nem mellőzhető ÁKSZ bevonása a közbeszerzési eljárásba. (Kivételt képez ez alól az ÁKSZ rendelet 23. § (8) bekezdése szerinti eset, ekkor az ÁKSZ helyett FAKSZ is igénybe vehető.) Megjegyzendő, hogy FAKSZ-ok kötelező bevonása tekintetében már nem tartalmaz a Kbt. – és egyéb jogszabály sem – szabályozást egy beszerzési tárgyra vonatkozóan sem.

Az állásfoglalás kérdésben foglalt esetben egy önkormányzat FAKSZ/ÁKSZ beszerzésére irányuló közbeszerzési eljárásáról van szó. Konkrétan ezen ajánlatkérői körrel, illetőleg beszerzési igénnyel kapcsolatosan nincs kifejezett jogszabályi megkötés a tekintetben, hogy ki folytathatja le az erre irányuló közbeszerzési eljárást. Az önkormányzatok a Kbt. 5. § (1) bekezdés cd) pontja szerint minősülnek ajánlatkérőknek, ennél fogva nem kötelesek a Kbt. 27. § (3) bekezdése alapján ÁKSZ bevonására. Erre való tekintettel megállapítható, hogy egy önkormányzat ajánlatkérő a FAKSZ/ÁKSZ beszerzésére irányuló közbeszerzési eljárását FAKSZ, ÁKSZ, vagy ettől eltérő más közbeszerzési szakember is lebonyolíthatja, attól függően, hogy ebben a kérdésben az önkormányzat ajánlatkérő hogyan dönt.

4. kérdés

Önálló referenciaként bemutatható-e a keretszerződés (a továbbiakban: KSZ) útján létrejövő egyedi megrendelés alapján történő szerződésszerű teljesítés, illetőleg a keretmegállapodás (a továbbiakban: KM) alapján létrejövő közvetlen megrendelés alapján történő szerződésszerű teljesítés?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint mind a KSZ útján létrejövő egyedi megrendelés alapján történő szerződésszerű teljesítés, mind a KM útján létrejövő közvetlen megrendelés alapján történő szerződésszerű teljesítés felfogható a KSZ/KM részteljesítéseként. Ennél fogva – tekintettel arra, hogy az ajánlatkérő a teljesítés igazolásaként köteles elfogadni annak igazolását is, ha a referencia követelményben foglalt eredmény vagy tevékenység a szerződés részteljesítéseként valósult meg – alkalmas lehet referencia igazolására is.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról szóló 321/2015. (X.

30.) Korm. rendelet (a továbbiakban a 4. kérdés alkalmazásában: Korm. rendelet) 21. § (1) bekezdés a) pontja, (2) bekezdés a) pontja és (3) bekezdés a) pontja alkalmazásában az ajánlatkérő a teljesítés igazolásaként köteles elfogadni annak igazolását is, ha a referencia követelményben foglalt eredmény vagy tevékenység a szerződés részteljesítéseként valósult meg.

A Kbt. Második Része szerint lefolytatott közbeszerzési eljárások esetében is elfogadott a részteljesítés a Korm. rendelet 22. § (4) bekezdés alapján. Ilyen esetekben a Korm. rendelet 22. § (1)-(3) bekezdésében foglalt rendelkezéseknek megfelelő módon szükséges az alkalmazást igazolni azzal, hogy teljesítés alatt a részteljesítést, a teljesítés ideje alatt a részteljesítés idejét (kezdő és befejező időpontját) kell érteni. Ekkor a Korm. rendelet 22. § (2) és (3) bekezdés szerinti adatokat a szerződés részteljesítése alapján kiállított igazolásban a részteljesítés vonatkozásában kell megadni olyan módon, hogy az ajánlatkérő tájékoztató jelleggel feltünteteti a részteljesítéssel érintett szerződés teljes tárgyának megjelölését is.

A Korm. rendelet 22. § (2) és (3) bekezdés szerinti adatok – attól függően, hogy mi a beszerzés tárgya – a következők:

- A Korm. rendelet 21. § – árubeszerzés esetén irányadó – (1) bekezdés a) pontja és – a szolgáltatásmegrendelés esetén alkalmazandó – (3) bekezdés a) pontja szerinti igazolás, illetve nyilatkozat tartalmazza legalább a következő adatokat: a teljesítés ideje (kezdő és befejező időpontja), a szerződést kötő másik fél, a szállítás vagy szolgáltatás tárgya, valamint mennyisége vagy az ellenszolgáltatás összege, továbbá nyilatkozni kell arról, hogy a teljesítés az előírásoknak és a szerződésnek megfelelően történt-e. Az ajánlatkérő a referencia igazolás, illetve nyilatkozat tartalmi elemei között jogosult előírni az alkalmasság megállapításához szükséges további adat megadását is.

- A Korm. rendelet 21. § – építési beruházás esetén irányadó – (2) bekezdés a) pontjának esetét a Kbt. Második Része szerint lefolytatott közbeszerzési eljárásban a szerződést kötő másik fél által adott igazolással kell igazolni. Az igazolásban meg kell adni legalább az építési beruházás tárgyát, valamint mennyiségét vagy az ellenszolgáltatás összegét, a teljesítés idejét (kezdő és befejező időpontját) és helyét, továbbá nyilatkozni kell arról, hogy a teljesítés az előírásoknak és a szerződésnek

megfelelően történt-e. Az ajánlatkérő a referencia igazolás tartalmi elemei között jogosult előírni az alkalmasság megállapításához szükséges további adat megadását is.

KSZ esetében az ajánlatkérőnek fennáll bizonyos százalékos mértékű lehívási kötelezettsége a KSZ tárgya tekintetében. Figyelemmel ugyanakkor arra, hogy a KSZ megkötése önmagában még nem keletkeztet automatikusan a KSZ egészére, vagy részére kiterjedő teljesítési kötelezettséget a nyertes ajánlattevő felé, hanem csak az egyedi megrendelések keletkeztetnek tényleges, teljesítésre irányuló kötelezettséget, ezért a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint van lehetőség az egyes – KSZ alapján létrejövő – egyedi megrendelések részteljesítésként való, referenciaként történő bemutatására a Korm. rendeletben foglaltaknak a figyelembe vételével, az ott rögzített kritériumoknak is megfelelően.

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint KM esetében is hasonló a helyzet, figyelemmel arra, hogy ebben az esetben sem jár teljesítési kötelezettséggel önmagában kizárólag a KM megkötése. Az állásfoglalás-kérésben foglaltakat figyelembe véve ahhoz, hogy tényleges teljesítési kötelezettség társuljon az adott KM-hez, szükségeszerű a KM alapján – jelen esetben – közvetlen megrendelés kiküldése, amely már teljesítési kötelezettséggel jár a nyertes ajánlattevőre nézve. Ennek eredményeképpen – szerződésszerű teljesítés esetén – a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a közvetlen megrendelés szerződésszerű részteljesítést eredményez, ennél fogva figyelembe vehető referenciaként.

5. kérdés

Amennyiben egy közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződés hatályba lépése a Kbt. 135. § (12) bekezdése szerinti felfüggesztő feltételhez kötött, és a felek a szerződésben kikötik, hogy a szerződés hatályba lépésére a szerződés megkötésétől számított, meghatározott időtartam (például 6 hónap) áll rendelkezésre, és ennek leteltét követően a felek szabadulnak a kötelemből, de a hatályba léptető feltétel bekövetkezése a felek érdekkörén kívül álló okból elhúzódik, ugyanakkor a felek egyező akarattal a szerződés érvényességét fenn szeretnék tartani, azaz nem kívánnak szabadulni a kötelemből a határidő leteltét követően sem, akkor minden esetben a Kbt. 141. §-nak megfelelően módosítaniuk kell a szerződést, vagy elegendő, ha a felek ezen szándékukat egymás irányában tett egyoldalú írásbeli nyilatkozattal, vagy közösen felvett jegyzőkönyvvel egymás felé kifejtik a szerződés további fenntartása érdekében?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint egy közbeszerzési szerződés tartalmának módosítására csak a Kbt. 141. § szerinti valamely szerződésmódosítási jogalap feltételei fennállása esetén kerülhet sor. Ennélfogva, az állásfoglalás kérés szerinti esetben sem elegendő az egymás irányában tett egyoldalú írásbeli nyilatkozat, vagy egy közösen felvett jegyzőkönyv, hanem szükséges vizsgálat alá vetni a Kbt. 141. § rendelkezéseit.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Közbeszerzési Hatóság azzal az előfeltevéssel élt, hogy az állásfoglalás kérésben szereplő azon mondatrész, mely szerint „[...] a felek egyező akarattal a szerződés érvényességét fenn szeretnék tartani, azaz nem kívánnak szabadulni a kötelemből a határidő leteltét követően sem [...]”, egyben azt is jelenti, hogy a felek a hatályt felfüggesztő feltétel időtartamát módosítani kívánják a szerződés későbbi hatályba lépése érdekében, és ennek okaként kívánják a szerződés érvényességét fenntartani. Ezen előfeltétel elfogadására is tekintettel került kialakításra az állásfoglalás.

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

Amennyiben sor került a Kbt. 135. § (12) bekezdés szerinti lehetőség előírására – mint ahogyan az állásfoglalás-kérés szerinti esetben –, abban az esetben ezen hatálybalépést felfüggesztő feltétel vonatkozásában, erre irányuló módosítási szándék esetén mindenképp szükséges a Kbt. 141. § szerinti szerződésmódosítási jogalapok vizsgálata, tekintettel arra, hogy csak valamely jogalap feltételeinek való maradéktalan megfelelés esetén van lehetősége a szerződő feleknek módosítást eszközölni.

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint, a rendelkezésre álló információk alapján vélhetően a Kbt. 141. § (2) bekezdés szerinti jogalap vizsgálata a szerződés értékének változatlanlansága miatt nem releváns, mint ahogyan a Kbt. 141. § (4) bekezdés a) és b) bekezdés szerinti lehetőségek sem, tekintettel arra, hogy – a rendelkezésre álló információk alapján – nem előre rögzített feltételek későbbi változásáról van szó a szerződésben előre pontosan szabályozott módon, valamint az eredeti szerződő féltől nem vált szükségessé további

építési beruházások/árak/szolgáltatások beszerzése sem.

A Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja alapján a (2) bekezdésben szabályozott esetek mellett a szerződés - a (6) bekezdésben foglalt feltételek vizsgálata nélkül - új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül módosítható, illetve módosulhat a következő feltételek együttes teljesülése esetén:

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

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

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

Tekintettel arra, hogy a kérdéses esetben nincs szó sem ellenérték növekedésről, sem a szerződés általános jellegének a megváltozásáról, így az előre nem látható körülmények fennállását szükséges kiemelten vizsgálni a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont körében.

Az állásfoglalás kérés alapján nem áll rendelkezésre arra vonatkozó információ, hogy az állásfoglalás kérő mit ért azon, hogy „a hatályba léptető feltétel bekövetkezése a felek érdekkörén kívül álló okból elhúzódik”, azaz, hogy milyen okokból kifolyólag húzódik el a hatályba léptető feltétel bekövetkezése. Ezzel összefüggésben fontos lehet kiemelni a Közbeszerzési Döntőbizottságnak (a továbbiakban: Döntőbizottság) a D.62/19/2020. számú határozatában foglaltakat, miszerint a Döntőbizottság a szerződésmódosítás szempontjából nem értékelte előre nem látható körülményként azt, hogy az irányító hatóság a támogatói szerződés megkötésére vezető folyamat során több alkalommal a támogatói szerződés megkötéséhez szükséges dokumentumok megküldését, illetve pontosítását kérte, amely miatt mind a támogatói szerződés megkötésére, mind az előleg folyósítására az érintett I. rendű kérelmezett által feltételezett időpontnál későbbi időpontban került sor. A jogorvoslati eljárás alapjául szolgáló esetben az I. rendű kérelmezett a támogatott projekttel összefüggő közbeszerzési eljárást úgy indította meg, hogy még nem rendelkezett hatályos támogatási szerződéssel, így a

teljesítés időpontját azon feltételezés alapján határozta meg (mind a közbeszerzési eljárásban, mind a vállalkozási szerződésben), hogy az általa vélt időpontban már hatályos támogatói szerződéssel fog rendelkezni. Azonban kellő gondossággal eljárva az I. rendű kérelmezettnek – figyelemmel a pályázati felhívás mellékletét képező általános útmutatóra, valamint a releváns jogszabályi rendelkezésekre – előre kellett látnia, hogy van esély arra, hogy a részéről feltételezett időponthoz képest később kerül sor a támogatói szerződés megkötésére és így az előleg folyósítására. Tekintettel arra, hogy az I. rendű kérelmezett egy feltételezésből indult ki arra vonatkozóan, hogy mennyi időt fog igénybe venni a támogatói szerződés megkötése, kellő gondossággal eljárva számolnia kellett volna azzal, hogy a folyamat elhúzódhat.

Rögzítendő e körben a Döntőbizottság D.220/6/2023. számú határozata is, melynek alapjául szolgáló ügyben feltételes közbeszerzés került megindításra. Az ajánlatkérő mind a felhívásban, mind a szerződésben kikötötte, hogy amennyiben a szerződés hatálybalépésére legkésőbb annak megkötésétől számított 180 napon belül nem kerül sor, a szerződés meghíusultnak tekintendő. Az ügyben a szerződő felek módosították a szerződést, az alábbiak szerint: „[...] A támogatási források előre nem látható felfüggesztése ok-okozati összefüggésben áll a szerződésmódosítás szükségessége között, tekintettel arra, hogy a szerződés hatálybalépésének felfüggesztésére megállapított eredeti 180 napos időtartamának meghosszabbítása biztosít egyedül reális lehetőséget az ismételten megnyíló támogatások igénybevitelére. Tekintettel arra, hogy a fent ismertetett körülmények miatt az eredetileg meghatározott 180 napos időtartam nem elegendő a Szerződés hatályba léptetésére, ugyanakkor Megrendelőnek érdekében áll a Szerződés szerinti beruházás megvalósítása, indokolt a Szerződésben rögzített határidő meghosszabbítása. A Szerződés V.2. pontjában a hatálybalépítésére előírt 180 napos határidőt Felek további 180 nappal meghosszabbítják [...]”. A Döntőbizottság ezzel összefüggésben megállapította, hogy nem minősült előre nem látható körülménynek az a tény, hogy az ajánlatkérő nem rendelkezik a szükséges fedezettel, mert erről a tényről, a fedezet megszerzésének akadályairól folyamatos tudomással bírtak a felek a közbeszerzési eljárás során és a közbeszerzési szerződés megkötése után is. Az ajánlatkérő tudta, hogy a támogatás elnyerése időigényes folyamat lehet, illetve a támogatási szerződés megkötéséig terjedő időtartam

hosszúra nyúlhat. Mindezekre való tekintettel a szerződésmódosítás a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpont szerinti törvényi feltételnek nem felelt meg.

Amennyiben az állásfoglalás kérés szerinti esetben a támogatási összeg rendelkezésre állásának hiánya miatt került lefolytatásra feltételes közbeszerzésként az eljárás, abban az esetben a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint már az eljárás előkészítése során előre látható volt, hogy csak a támogatási összeg rendelkezésre állása, illetőleg a támogatás megnyitása biztosíthatja a szerződés fedezetét. Ennek okán, a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a támogatás elhúzódása nem tekinthető előre nem látható körülménynek, így ilyen esetben nem valósul meg a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjának első fordulója.

A Kbt. 141. § (6) bekezdése kimondja, hogy a (2) és (4) bekezdésben szabályozott eseteken kívül, a szerződés új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül akkor módosítható, ha a módosítás nem lényeges. A szerződés módosítása lényeges, ha az eredeti szerződéses feltételektől lényegesen eltérő érdemi feltételeket határoz meg. A módosítást mindig lényegesnek kell tekinteni, ha

- a) olyan feltételeket határoz meg, amelyek ha szerepeltek volna a szerződéskötést megelőző közbeszerzési eljárásban, az eredetileg részt vett ajánlattevőkön (részvételre jelentkezőkön) kívül más ajánlattevők (részvételre jelentkezők) részvételét vagy a nyertes ajánlat helyett másik ajánlat nyertességét lehetővé tették volna;
- b) a módosítás a szerződés gazdasági egyensúlyát a nyertes ajánlattevő javára változtatja meg; vagy
- c) a módosítás a szerződés tárgyát az eredeti szerződésben foglalt ajánlattevői kötelezettséghez képest jelentős új elemre terjeszti ki.

A Kbt. – többek között – akkor engedi egy szerződés módosítását, ha a módosítás nem lényeges. A módosítás lényegességét az eset összes körülményét mérlegelve kell ajánlatkérőnek megítélnie, de figyelemmel kell lennie a Kbt. 141. § (6) bekezdésében megadott korlátokra. A jogalkotó néhány lehetőséget kiemelt, melyet minden esetben lényegesnek kell tekinteni, így ezen körülmények fennállása esetén a szerződés módosítása a Kbt.-be ütközik, azonban egyéb, ezektől eltérő körülmények is minősülhetnek lényegesnek.

A Döntőbizottság a D.220/6/2023. számú határozatában, az előzőekben kifejtett alapüggyel összefüggésben azt rögzítette, hogy álláspontja szerint a

megkötendő szerződés lényeges feltételét képezi a hatálybalépésének időpontja. Ennek ismerete alapvetően befolyásolja, hogy az adott közbeszerzési eljárásban mely gazdasági szereplők nyújtanak be ajánlatot meg-lévő szerződéses állományuk ismeretében, illetve az ajánlatuk árképzését, ajánlati áraik kialakítását is ennek ismeretében végzik el. A Kbt. 141. § (6) bekezdése alkal-mazása szempontjából tehát bizonyosan lényeges érde-mi változásnak tekinthető, ha a hatálybalépés fel-függeszto feltételeként előre meghatározott időtartamot a felek az eredetileg rögzítettekhez képest száz száza-lékos mértékben megemelik. Erre tekintettel a Döntő-bizottság álláspontja szerint a szerződés módosítás nem felelt meg a Kbt. 141. § (6) bekezdése szerinti felté-teleknek, mert lényegesnek minősül.

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint egy közbe-szerzési eljárás tekintetében egy olyan körülménynek a – jellemzően nem csekély mértékű – módosítása, hogy a szerződés hatálybalépése a támogatási szerződés meg-kötésének/a fedezet rendelkezésre bocsátásának idejé-től függ, melynek eredménytelen eltelte esetén a szer-ződés nem lép hatályba, olyan módosításnak tekinthető, amely befolyásolhatta volna az ajánlattevők ajánlattételi szándékát. Ekként, a szerződés hatálybalépése fel-függesztésének időtartamának meghosszabbítása a Kbt. 141. § (6) bekezdés a) pontjára tekintettel a Közbe-szerzési Hatóság álláspontja szerint alapvetően lénye-ges módosításnak minősül.

6.1. kérdés

A Kbt. 45. §-a az iratbetekintés tekintetében nem állít fel korlátokat. Ennek ellenére lehetséges-e az iratbetekintést jog-szerűen korlátozni?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Kbt. 45. § rendelkezései több tekintetben is felté-teleket, korlátokat fogalmaznak meg az iratbetekin-téssel összefüggésben. Ennek megfelelően pl. egy ajánlat teljes körű átvizsgálása a betekintés körében nem lehetséges, emellett csak indokolt esetben, kizárólag az ajánlat üzleti titkot nem tartalmazó részébe lehet be-tekinteni, és fontos szabály az is, hogy az ajánlatkérő a betekintést csak a gazdasági szereplő által megjelölt feltételezett jogsértéshez kapcsolódó jogérvényesíté-séhez szükséges mértékben köteles biztosítani.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 45. § (1) bekezdésével összhangban az adott eljárásban részt vett ajánlattevő vagy részvételre jelent-

kező az ajánlatok vagy részvételi jelentkezések elbírálásáról készített összegezés megküldését követően leg-feljebb öt napon belül kérheti, hogy más gazdasági szereplő ajánlatának vagy részvételi jelentkezésének – ideértve a hiánypótlást, felvilágosítást, valamint a Kbt. 72. § szerinti indokolást is – üzleti titkot nem tartalmazó részébe betekinthessen. Az iratbetekintésre vonatkozó kérelemben a gazdasági szereplő köteles megjelölni, hogy milyen feltételezett jogsértés kapcsán, az ajánlat vagy részvételi jelentkezés mely részébe kíván bete-kinteni. Az iratbetekintést munkaidőben, a kérelem be-érkezését követő két munkanapon belül kell biztosítani. A betekintést az ajánlatkérő a gazdasági szereplő által megjelölt feltételezett jogsértéshez kapcsolódó jogér-vényesítéséhez szükséges mértékben köteles biztosítani. Más gazdasági szereplő ajánlatának vagy részvételi je-lentkezésének teljes körű átvizsgálása a betekintés kö-rében nem lehetséges.

A Kbt. előírásai szerint az adott eljárásban részt vevő gazdasági szereplők élhetnek az iratbetekintés jogával, de csak indokolt esetben kérhetik azt. A kérelemben elő-zetesen szükséges megjelölni, hogy milyen feltételezett konkrét jogsértés kapcsán, az ajánlat mely részébe kíván az ajánlattevő betekinteni. Az ajánlatkérő a betekintést a megjelölt feltételezett jogsértéshez kapcsolódó jogér-vényesítéséhez szükséges mértékben köteles biztosí-tani, ezt meghaladóan nem, azaz csak azokat a doku-mentumokat köteles megmutatni, amelyek ehhez a feltételezett jogsértéshez kapcsolódnak.

Megjegyzendő pl., hogy a Döntőbizottság D.461/15 /2012. számú határozatban is rögzített álláspontja sze-rint az ajánlatkérő nem követett el jogsértést azzal, hogy az ajánlattevő által üzleti titoknak nyilvánított indoko-lásba nem biztosította a kérelmező betekintését. Ebből is látható, hogy azon adatok, dokumentumok köre, me-lyek üzleti titkot képeznek, az iratbetekintési jog gyakorlatának korlátját jelentik.

Fontos, a Kbt. 45. § (1) bekezdésében szereplő előírás az is, hogy más gazdasági szereplő ajánlatának teljes körű átvizsgálása a betekintés körében nem lehetséges.

A fentiekben leírtakhoz kapcsolódnak a Döntőbizottság D.122/27/2023. számú határozatában foglaltak is, mely szerint „[...] a Kbt. 45. § (1) bekezdése felsorolja azon dokumentumok körét, amikbe az ajánlattevők bete-kinthetnek az összegezés megküldését követően. A jogalkotó meghatározta a dokumentumok körét, amik-be az ajánlattevők betekintheznek az eljárás lezárását követően, de ennek is vannak korlátai. Az ajánlatte-

vőnek a jogi érdekét kell valószínűsíteni, illetve az üzleti titkot tartalmazó ajánlati részekbe sem engedélyezett a betekintés. Ezen szabályok együtt értelmezendők azzal a rendelkezéssel, hogy „A betekintést az ajánlatkérő a gazdasági szereplő által megjelölt feltételezett jogsértéshez kapcsolódó jogérvényesítéséhez szükséges mértékben köteles biztosítani.” Tehát a Kbt. 45. § (1) bekezdésben felsorolt iratokba – a további feltételek fennállása esetén – „a betekintést az ajánlatkérő a gazdasági szereplő által megjelölt feltételezett jogsértéshez kapcsolódó jogérvényesítéséhez szükséges mértékben köteles biztosítani.”[...].

6.2. kérdés

Lehetséges-e az iratbetekintést megtagadni arra való hivatkozással, hogy az ajánlattevőnek egy esetleges jogorvoslati eljárás során nem lenne ügyfélképesége?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Amennyiben indokolt az iratbetekintés, illetőleg az ajánlattevő tudja valószínűsíteni jogos érdekét, abban az esetben a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az ügyfélképeség hiányára hivatkozással nem tagadható meg a Kbt. 45. § (1) bekezdésében foglaltaknak megfelelő iratbetekintési jog gyakorlása.

Annak megítélése, hogy egy konkrét helyzetben, egy megindításra került jogorvoslati eljárásban az adott ajánlattevő rendelkezik-e ügyfélképeséggel, vagy sem, a Döntőbizottság hatáskörébe tartozik.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

Fontos felhívni a figyelmet a Kbt. alapelveinek való megfelelésre is, így pl., amennyiben egy érvénytelen ajánlatot adó ajánlattevő kíván betekinteni az eljárás eredménytelenné nyilvánításának céljából valamennyi egyéb, az eljárásban benyújtott ajánlatba azért, hogy felfedez-e olyan hibát, amely valamennyi ajánlat érvénytelenségét eredményezi, az a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint nem tekinthető indokoltnak, illetőleg jogos érdeknek. [Ezzel összefüggésben lásd még a 6.5. kérdésre adott választ.]

6.3. kérdés

Helyes-e az az értelmezés, hogy nem tagadható meg az iratbetekintés?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Amennyiben az iratbetekintési jog gyakorlásával jogszerű módon, a Kbt. 45. § (1) bekezdésével összhangban, az abban foglaltaknak – és a 6.1. kérdésére adott válasznak – megfelelően kíván élni az ajánlattevő, abban az esetben a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint nem tagadható meg az iratbetekintés.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Döntőbizottság a D.515/15/2021. számú határozatában is rögzítette azt az általános szabályt, hogy „[...] az iratbetekintés az ajánlattevők jogérvényesítésének, a Kbt. szerinti nyilvánosság és átláthatóság alapelveinek fontos eszköze, az egyik garanciája az ajánlatkérők és az ajánlattevők Kbt. és jogszabályok szerinti eljárásának. Az iratbetekintés során – a feltételezett jogsértéshez kapcsolódóan – az ajánlattevők meggyőződhetnek arról, hogy az ajánlatkérő a Kbt. rendelkezéseivel összhangban járt el, annak megfelelően végezte el az ajánlatok bírálatát, az iratbetekintés a hatékony jogorvoslatihoz való jog gyakorlásának egyik eszköze [...]”.

A fenti határozatban foglaltak alapján is rögzíthető, hogy az iratbetekintés az egyik garanciája az ajánlatkérők és az ajánlattevők Kbt. és jogszabályok szerinti eljárásának, emellett a hatékony jogorvoslatihoz való jog gyakorlásának egyik eszköze is.

Mindezek alapján, amennyiben az iratbetekintéssel a Kbt. 45. § (1) bekezdésével összhangban, annak megfelelően kíván élni az ajánlattevő, abban az esetben a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint nem tagadható meg az iratbetekintés, hanem biztosítani szükséges azt – a Kbt. 45. § (1) bekezdés szerinti korlátokat is figyelembe véve – a gazdasági szereplő által megjelölt feltételezett jogsértéshez kapcsolódó jogérvényesítéséhez szükséges mértékben.

A Közbeszerzési Hatóság fokozottan kiemeli, hogy ez arra az esetre igaz, ha ténylegesen megvalósulnak a Kbt. 45. § (1) bekezdés szerinti feltételek. Amennyiben nem valósulnak meg (pl. az ajánlattevő nem az összegezés megküldését követő legfeljebb öt napon belül kéri az iratbetekintést, vagy üzleti titokba kíván betekinteni, vagy nem tud megjelölni/nem jelöl meg feltételezett jogsértést, vagy nem csak a megjelölt feltételezett jogsértéshez kapcsolódó jogérvényesítéséhez szükséges mértékben kíván betekinteni az iratokba, hanem ennél több dokumentumot, adatot kíván megtekinteni), abban

az esetben megtagadható az ajánlatkérő által az iratbetekintés biztosítása.

6.4. kérdés

Amennyiben egy versenyújranyitás esetében nincs szerződéskötési moratórium, helyes-e azon értelmezés, miszerint az iratbetekintés nem gátolja a szerződés aláírását?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Kbt. nem tartalmaz kifejezetten arra vonatkozó rendelkezést, hogy önmagában az iratbetekintés ténye gátolná, vagy korlátozná a szerződés megkötését, amennyiben nem áll fenn szerződéskötési moratórium, ugyanakkor a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint figyelemmel kell lenni az alábbiakra is.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 131. § (5) bekezdésének megfelelően a nyertes ajánlattevő és – a (4) bekezdés szerinti esetben – a második legkedvezőbb ajánlatot tett ajánlattevő ajánlati kötöttsége az ajánlatok elbírálásáról szóló írásbeli összegezésnek az ajánlattevők részére történt megküldése napjától számított harminc – építési beruházás esetén hatvan – nappal meghosszabbodik.

A Kbt. 131. § (6) bekezdésével összhangban az ajánlatkérő a szerződést az ajánlati kötöttség Kbt. 131. § (5) bekezdés szerinti időtartama alatt köteles megkötni. Ha a Kbt. másként nem rendelkezik, nem köthető meg azonban a szerződés az írásbeli összegezés – ha az összegezés javítására kerül sor és az eljárás eredményességére, az ajánlat érvényességére vagy az értékelés eredményére vonatkozó adat módosul, a módosított összegezés – megküldése napját követő tíz napos időtartam lejártáig, a Kbt. 115. § szerinti eljárás esetén az írásbeli összegezés megküldése napját követő öt napos időtartam lejártáig.

A Kbt. 131. § (8) bekezdés d) pontjának megfelelően – 2023. szeptember 1. napjától hatályos szabály, hogy – a Kbt. 131. § (6) bekezdéstől eltérően az ott rögzített tíz-, illetve ötnapos időtartam letelte előtt is megköthető a szerződés a keretmegállapodás vagy a dinamikus beszerzési rendszer alapján történő beszerzés esetében.

A Kbt. nem tartalmaz kifejezetten arra vonatkozó rendelkezést, hogy önmagában az iratbetekintés ténye gátolná, vagy korlátozná a szerződés megkötését. Ugyanakkor maga a Kbt. is – a 2. § (7) bekezdésében – utal arra, hogy a Kbt. rendelkezéseinek alkalmazásakor, illetve jogszabályban nem rendezett kérdések esetében

a szabályozás céljával összhangban, a közbeszerzés alapelveinek tiszteletben tartásával kell eljárni. Erre való tekintettel fontos felhívni a figyelmet az alábbiakra is.

A Kbt. 148. § (1) bekezdésének megfelelően a Döntőbizottság eljárása kérelemre vagy hivatalból indul.

A Kbt. 148. § (2) bekezdése alapján kérelmet nyújthat be az ajánlatkérő, az ajánlattevő, közös ajánlattétel esetén bármelyik ajánlattevő, a részvételre jelentkező, közös részvételi jelentkezés esetén bármelyik részvételre jelentkező vagy az egyéb érdekelt, akinek jogát vagy jogos érdekét a Kbt.-be ütköző tevékenység vagy mulasztás sérti vagy veszélyezteti.

A Kbt. 148. § (7) bekezdés c) pontja szerint a Kbt. 148. § (3), (4) és (9) bekezdés szerinti határidő számításakor a jogsértés tudomásra jutása időpontjának kell tekinteni a közbeszerzési eljárást lezáró döntésben szereplő, a megtekintett iratokat érintő jogsértéssel kapcsolatban a Kbt. 45. § (1) bekezdésében foglalt határidőben jelzett és annak eredményeként megtett iratbetekintés befejezésének napját.

A Kbt. 131. § (7) bekezdése alapján, ha jogorvoslati kérelmet [148. § (2) bekezdés] vagy kezdeményezést [152. §] nyújtanak be, a szerződést – a (3) bekezdés szerinti esetben a jogorvoslati eljárással érintett részre vonatkozó szerződést – az ügy érdemében hozott vagy a közbeszerzési ügy befejezését eredményező határozat meghozataláig nem lehet megkötni, kivéve, ha a Döntőbizottság – vagy a Döntőbizottság végzésével szemben indított közigazgatási perben a bíróság – a szerződés megkötését engedélyezi [156. § (4) bekezdés]. Ha időközben a nyertes ajánlattevő ajánlati kötöttsége lejárt, az ajánlatkérő akkor köthet vele szerződést, ha a nyertes ajánlattevő nyilatkozik, hogy ajánlatát fenntartja.

A fentiek alapján rögzíthető, hogy azon időintervallum tekintetében, amely az iratbetekintés időpontja és egy esetleges jogorvoslati kérelem benyújtása közötti időszakot ölel fel, a Kbt. kifejezetten nem tiltja, vagy korlátozza a szerződés megkötését az összegezés megküldését követően (ide nem értve a szerződéskötési moratórium esetét). Ugyanakkor a Kbt. alapelveire való tekintettel, és figyelemmel arra, hogy jogorvoslati kérelem benyújtása esetén főszabály szerint az ügy érdemében hozott vagy a közbeszerzési ügy befejezését eredményező határozat meghozataláig nem lehet megkötni a szerződést, javasolt lehet a szerződés – ajánlati

kötöttség idején belüli – olyan módon való megkötése, hogy – az iratbetekintésre is tekintettel – eltelve a jogorvoslati kérelem benyújtására nyitva álló határidő. Így később, amennyiben mégis megindításra kerülne egy jogorvoslati eljárás – egy esetleges, erre irányuló, Döntőbizottság által meghozott döntés esetén – könnyebbé válhat a helyzet reparációja, mert nincs egy megkötött szerződés, így folyamatban lévő teljesítés sem.

6.5. kérdés

Az iratbetekintés szempontjából hol húzódik az alapelvi határ? Különös tekintettel pl. egy olyan lehetséges esetre, ha az érvénytelen ajánlatot benyújtó ajánlattevő meg kívánja tekinteni a többi ajánlattevő ajánlatát, figyelemmel arra, hogy amennyiben olyan hibát feltételez a többi ajánlatban, amely valamennyi ajánlat érvénytelenségét eredményezi, akkor jogos érdeke lehet (és nem joggal való visszaélés), hogy az adott eljárás eredménytelen legyen és annak újbóli kiírása esetén ismételtlen pályázhasson.

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint nem lehet egzakt módon meghatározni kizárólag a Kbt. alapelvei mentén, hogy hány ajánlattevő ajánlatába, és milyen mértékig lehet betekinteni. Az iratbetekintés lehetőségének, terjedelmének – figyelemmel az erre irányuló tételes rendelkezésekre – nem ez a megítélési alapja, hanem a Kbt. 45. § (1) bekezdésben foglaltak. Ezzel összefüggésben a 6.1. kérdésre adott válaszban leírtak az irányadók.

Egy olyan ajánlattevői magatartással összefüggésben, hogy az ajánlattevő a saját ajánlatának érvénytelensége

okán, az eljárás eredménytelenné nyilvánításának céljából kíván betekinteni valamennyi egyéb, az eljárásban benyújtott ajánlatba, hogy felfedez-e olyan hibát, amely valamennyi ajánlat érvénytelenségét eredményezi, a Közbeszerzési Hatóság fokozottan felhívja a figyelmét a Kbt. alapelveire, a példaként vázolt esetben különösen a jóhiszeműség és a tisztesség követelményeinek való megfelelésre, és a joggal való visszaélés tilalmára, tekintettel arra, hogy egy ilyen ajánlattevői magatartás felvetné ezen Kbt. alapelvek sérelmét.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A kérdésben foglalt, eshetőleges példaként leírt eset vonatkozásában adott esetben releváns lehet a Döntőbizottság által a D.223/13/2021. számú határozatában rögzített azon érvelés is, mely szerint „[...] a Döntőbizottság az irányadó joggyakorlat alapján arra a következtetésre jutott, hogy az érvénytelen ajánlatot benyújtó kérelmező ügyfélképessége a továbbiakban nem áll fenn az érdekelt iratbetekintését elutasító ajánlatkérői döntéssel szemben, mert az adott közbeszerzési eljárásban nem kerülhet kedvezőbb helyzetbe még abban az esetben sem, ha a jogorvoslati kérelme eléri célját. Ajánlata érvénytelenségére tekintettel részére az ajánlatkérő a keretmegállapodásos eljárás második részében ajánlattételi felhívást nem fog küldeni, az a cél pedig, hogy elérje az érdekelt ajánlatának érvénytelenségét az iratbetekintés során szerzett információk alapján, és ezzel a közbeszerzés eredménytelensége kerül megállapításra, a vonatkozó joggyakorlat alapján nem minősül a Kbt. 148. § (2) bekezdésének megfelelő közvetlen jogi érdeknek [...]”.

JOGORVOSLATI AKTUALITÁSOK

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

DOI: <https://doi.org/10.37371/KEP.2024.7.2>

A Közbeszerzési Értesítő Plusz jelen számában ismertett jogesetek a közbeszerzési eljárás eredménytelenné nyilvánításának egyes eseteire fókuszálnak. A közbeszerzésre kötelezett ajánlatkérők fontos érdeke a közbeszerzések eredményes megvalósítása. A kógens Kbt. garantálja, hogy az ajánlatkérők csak a törvényben meghatározott eredménytelenségi okok fennállása esetén nyilváníthatják eredménytelenné az adott közbeszerzési eljárást.

A Döntőbizottság D.446/13/2023. számú határozata

A jogorvoslati ügygel érintett tárgyak: Az alapelvi jogszélemre tekintettel az ajánlatkérőnek az elektronikus közbeszerzés részletes szabályairól szóló 424/2017. (XII. 19.) Korm. rendelet 26. § (2) bekezdésére tekintettel a Kbt. 75. § (2) bekezdés e) pontja alapján az érintett közbeszerzési részeket eredménytelenné kellett volna nyilvánítania.

Tényállás

Az ajánlatkérő a Kbt. Második Része szerinti nyílt közbeszerzési eljárását élelmiszer alapanyag beszerzése árubeszerzés tárgyában 2023. május 26-án indította meg.

A felhívás II.1.6) pontjában az ajánlatkérő rögzítette, hogy a közbeszerzés részekből áll, az ajánlattétel valamennyi részre megengedett:

1. rész: Mirelit termékek
2. rész: Zöldség gyümölcs, tojás
3. rész: Hús- és húskészítmények (friss)
4. rész: Szárazáru
5. rész: Kenyér- és pékáru termékek
6. rész: Tej- és tejtermékek

A felhívás IV.1.6) pontja: Elektronikus árlejtésre vonatkozó információk

„Elektronikus árlejtést fognak alkalmazni

További információk az elektronikus árlejtésről: Az elektronikus árlejtésre az elektronikus közbeszerzés részletes szabályairól szóló 424/2017. (XII. 19.) Korm. rendelet szabályai szerint kerül sor, részletek a dokumentációban kerültek meghatározásra.”

A felhívás VI.3) pontja: További információk:

„6.) Az AK az adott esetben lefolytatásra kerülő elektronikus árlejtés eredményének kialakulását követően, ezen eljárási cselekmény elmaradása esetén az ajánlatok értékelését követően megvizsgálja a Kbt. 72. § alapján az érvényes ajánlatok ajánlati árát azon szempontból, hogy az adott ajánlati ár nem minősül-e aránytalanul alacsony ajánlati árnak. Az AK meghatározza, hogy a becsült érték -20 % alatti értéket automatikusan aránytalanul alacsony ajánlati árnak tekinti, és vizsgálni kívánja azt.”

Az ajánlatkérő a felhívás mellé dokumentációt is az ajánlattevők rendelkezésére bocsátott, melyben rögzítette többek között az elektronikus árlejtés általános szabályait.

Az ajánlatkérő értesítette az ajánlattevőket arról, hogy árlejtést kezdeményez a tájékoztatásban megjelölt napon.

Az ajánlatkérő e meghatározott napon az alábbi tájékoztatásokat küldte az ajánlattevők részére:

„Nem került eredményesen lefolytatásra – EKR beállítási hiba miatt – az alábbi részek tekintetében az elektronikus árlejtés, mely részek tekintetében ismételt lefolytatásra kerül az elektronikus árlejtés:

1. Az „I. rész: Mirelit termékek” rész tekintetében.
2. A „II. rész: Zöldség gyümölcs, tojás” rész tekintetében.
3. A „III. rész: Hús- és húskészítmények (friss)” rész tekintetében.
4. A „IV. rész: Szárazáru” rész tekintetében.
5. Az „VI. rész: Tej- és tejtermékek” rész tekintetében.”

„ 1. A korábban lefolytatásra került árlejtés nem volt eredményes, ezért az ajánlatkérő ismételten árlejtés lefolytatását kezdeményezi.

2. Az ismételten lefolytatásra kerülő árlejtés során nem kerül sor gyakorlás meghatározására, az elektronikus közbeszerzés részletes szabályairól szóló 424/2017. (XII.19.) Korm. rendelet 33. § (4) bekezdés alapján.

3. A lefolytatásra kerülő elektronikus árlejtésre, csak az érvényes ajánlatot benyújtó ajánlattevők kerülnek meghívásra.

4. A lefolytatásra kerülő árlejtésről az EKR írásban fogja értesíteni, valamennyi a részvételre felkért ajánlattevőt, és tájékoztatja az eljárás lefolytatásának részleteiről.

5. Az ajánlatkérő felhívja a figyelmet arra, hogy azon esetben, ha az adott ajánlattevő ajánlati ár értéke meghaladja az ajánlati felhívásban meghatározott maximális szerződési értéket, akkor az adott ajánlatot az ajánlatkérő a Kbt. 73. § (6) bekezdés c) alpont alapján érvénytelennek fogja nyilvánítani.

6. Az ajánlatkérő felhívja a figyelmet arra, hogy azon esetben, ha az adott ajánlattevő ajánlati ár értéke alacsonyabb mint az eljárás becsült értékének -20 %-a, akkor az ajánlatkérő az adott ajánlat ajánlati ár értékét a Kbt. 72. § (1) bekezdésben foglaltaknak megfelelően vizsgálni fogja.

(...)

12. Az árlejtést követően az ajánlati felhívásban meghatározottak alapján kerül sor az ajánlatok értékelésére a Kbt. 69. § (3) bekezdésében meghatározottaknak megfelelően, mely értékelés eredményéről az ajánlatkérő az „Összegezés az ajánlatok elbírálásáról” iratban tájékoztatja az ajánlattevőket. ”

Az ajánlatkérő tájékoztatást küldött az ajánlattevőknek, amelyben a 424/2017. (XII.19.) Korm. rendelet 28. §-a alapján arról értesítette őket, hogy a korábbi sikertelen árlejtésre tekintettel az árlejtést megismétli.

Az ajánlatkérő az EKR üzemeltetőjét e-maillal kereste meg, amelyben közölte:

A 6. árlejtés rögzítése nem került befejezésre, mert mint kiderült azon rész tekintetében nem lehet árlejtést lefolytatni.

5 db Árlejtés a mai napon lefolytatásra került, de eredménytelenül.

Az eljárási cselekmények közt nem jelent meg az árlejtés eljárási cselekménye.

Az ajánlatkérő az alábbi tájékoztatásokat küldte az ajánlattevők részére:

„...a 424/2017. (XII. 19.) Korm. rendelet 28. §-ban foglaltaknak megfelelően, tájékoztatom, hogy az EKR hibája miatt egyelőre nem lehet beállítani az elektronikus árlejtést, ezért a 2023. augusztus 22-re meghirdetett elektronikus árlejtés, elmarad.”

Az ajánlatkérő az EKR üzemeltetőjét e-maillal kereste meg, amelyben közölte:

A 6 részből 5 rész – Mirelit – Zöldség – Hús – Szárazáru – Tej – lefolytatásra került, de nem volt eredményes, ezért e részek tekintetében szükséges megismételni az eljárást.

Az EKR üzemeltetője az alábbi választ küldte az ajánlatkérőnek:

„Azoknak a részeknek az esetében, melyekben sor került az elektronikus árlejtés lezárására (lezárt státusz) nem indítható újabb árlejtés, figyelemmel arra, hogy az ajánlattevők ajánlati kötöttsége az árlejtés lezárásakor beáll.”

Az ajánlatkérő az EKR üzemeltetőjét az alábbi újabb e-maillal kereste meg:

„Telefonos megbeszélésünk alapján kérem, hogy álláspontjukat szíveskedjenek felülvizsgálni és a szóban forgó részek tekintetében az árlejtés ismételt lefolytatását lehetővé tenni.”

Az EKR üzemeltetője közölte:

A felhasználó által alkalmazott beállítások eredményezték azt, hogy az ajánlattevők nem tettek új ajánlatot. A 424/2017. (XII. 19.) Korm. rendelet 33. § (3) bekezdése szerinti körülmény a felhasználó által leírtak alapján nem áll fenn, így a 33. § (4) bekezdés szerint ismételt lefolytatási igény nem megalapozott.

Az ajánlatkérő az EKR üzemeltetőjét értesítette, hogy a válaszlevélben foglaltakat nem tudja elfogadni.

Az EKR üzemeltetője válaszában közölte, hogy a titoksértés kapcsán a hibás működésre való utalást nem

tudja értelmezni, figyelemmel arra, hogy a 424/2017. (XII.19.) Korm. rendelet 28. § (1) bekezdése alapján ajánlatkérő érvényes ajánlatot benyújtó ajánlattevőt hívhat fel az árlejtés során ajánlattételre, és ajánlatkérő kötelezettsége a Kbt. 79. § (1) bekezdése alapján az is, hogy az ajánlattevőt tájékoztassa az érvénytelenné nyilvánításáról.

Az ajánlatkérő az alábbi tájékoztatást küldte az ajánlattevők részére:

„A korábban lefolytatott és az ajánlatkérő megítélése szerint hibás elektronikus árlejtés megismétlése tekintetében, az ajánlatkérő több alkalommal is kifejtette álláspontját az EKR üzemeltetője felé, kérve az elektronikus árlejtés megismétlésének lehetővé tételét, az EKR üzemeltetője azonban elzárkózott ettől a lehetőségtől, így az elektronikus árlejtés megismétlésére objektív ok miatt, a jövőben nincs lehetőség.

A fentiekre tekintettel az ajánlatkérő folytatja a jelen információk birtokában a bírálatot.”

A 2. részben a jelen ismertetés szerint M Kft.-t, a 4. részben a jelen ismertetés szerint K Zrt.-t, a 6. részben a jelen ismertetés szerint E Kft.-t a Kbt. 69. § (4) bekezdése alapján az alkalmassági követelmények és a kizáró okok vonatkozásában igazoló dokumentumok benyújtására hívta fel az ajánlatkérő.

Az I.r. kérelmező előzetes vitarendezési kérelmet nyújtott be, mely szerint az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 108. §-át. Másodlagos jogsértés: 424/2017. (XII.19.) Korm. rendelet alkalmazásának mellőzése.

Az ajánlatkérő megküldte elutasító válaszát az I.r. kérelmező előzetes vitarendezési kérelmére.

Az ajánlatkérő feltöltötte az EKR-be az eljárás összegezését. A jogorvoslattal érintett 2., 4. és 6. rész eredményes volt, az ajánlatkérő a 2. részben az M Kft.-t, a 4. részben a K Zrt.-t, a 6. részben az E Kft.-t jelölte meg nyertesként.

A 4. és 6. részt lezáró döntés ellen a II.r. kérelmező nyújtott be előzetes vitarendezési kérelmet, amely szerint az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 108. § (1) bekezdését, a Kbt. 75. § (2) bekezdés g) pontját.

Az ajánlatkérő megküldte elutasító válaszát a II.r. kérelmező előzetes vitarendezési kérelmére.

A jogorvoslati kérelmek

Az I.r. kérelmező szerint az ajánlatkérő azzal, hogy csak megkezdte, de véghez nem vitte az elektronikus árlejtést, elmulasztotta megfelelően alkalmazni a Kbt.-t és a vonatkozó 424/2017. (XII.19.) Korm. rendeletet, ezzel megsértette a Kbt. 108. § (1) bekezdését, és a 424/2017. (XII. 19.) Korm. rendelet 26. § (1) bekezdését.

A II. r. kérelmező jogorvoslati kérelmet nyújtott be a 4. és a 6. eljárási részeket lezáró döntések ellen, kérve azok megsemmisítését, valamint az ajánlatkérő kötelezését a szabályos eljárásra, vagyis arra, hogy visszalépve az ajánlattételi szakaszba, folytassa le az árlejtést. Jogorvoslati kérelme szerint szabályos árlejtés eredményeként szabályos verseny áll elő, az árlejtés technikailag hibátlan kivitelezése alkalmat ad arra, hogy az ajánlati árat ejtse, végső soron pedig kedvezőbb ajánlati árral megnyerhesse a közbeszerzést. Másodlagosan kérte, hogy a Döntőbizottság állapítsa meg azt, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 75. § (2) bekezdés g) pontját azzal, hogy nem nyilvánította eredménytelennek a közbeszerzési eljárást.

Az ajánlatkérőv észrevétele

Kérte az alaptalan jogorvoslati kérelmek elutasítását.

A Döntőbizottság döntése és annak indokai

A Döntőbizottság az I.r. és II.r. kérelmező jogorvoslati kérelme alapján megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 2. § (1) és (2) bekezdését, a Kbt. 28. § (1) bekezdését.

A Döntőbizottság a II.r. kérelmező jogorvoslati kérelme alapján megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 108. § (1) és (8a) bekezdését, valamint a 424/2017. (XII.19.) Korm. rendelet 26. § (2) bekezdésére tekintettel a Kbt. 75. § (2) bekezdés e) pontját.

A Döntőbizottság megsemmisítette a 2. közbeszerzési részben 2023. szeptember 6-án meghozott közbenső döntést, valamint a 2. részben az ezt követően meghozott valamennyi ajánlatkérői döntést.

A Döntőbizottság megsemmisítette a 4. és a 6. részt lezáró döntést, az ezt követően meghozott valamennyi ajánlatkérői döntést.

A Döntőbizottság az ajánlatkérővel szemben 500.000.-Ft bírságot szabott ki.

A határozat indokolása a következőket rögzítette:

A tárgyi közbeszerzési eljárás megkezdésének időpontja 2023. május 26. napja, ezért a kérelemben foglaltakra a Kbt. ezen időpontban hatályban volt anyagi jogi rendelkezései, míg a jogorvoslati eljárás lefolytatására az I.r. kérelmező jogorvoslati kérelmét illetően 2023. szeptember 1. napján, a II.r. kérelmező jogorvoslati kérelmeit illetően 2023. október 19. napján hatályos Kbt. eljárási jogi rendelkezései az irányadóak.

Valamennyi jogorvoslati kérelem előterjesztésének oka az volt, hogy az ajánlatkérő nem folytatott le érdemben árlejtést. Az ajánlattevők nem tudtak valódi licitálást folytatni, nem tudták csökkenteni az eredetileg megajánlott ellenszolgáltatást. Az ajánlatkérő végső soron nem az árlejtés alapján kialakított ajánlati árak, hanem az eredeti ajánlatban megjelölt alapárak összehasonlításával alakította ki a végső sorrendet, végezte el a bírálatot, és az egyes közbeszerzési részeket lezáró döntéseit az alapárak figyelembe vételével hozta meg. Valamennyi kérelmező a valódi verseny hiányát és az ajánlati kötöttség megsértését kérte számon az ajánlatkérőn.

Az I.r. kérelmező a 2. közbeszerzési rész ellen benyújtott jogorvoslati kérelmében az ajánlatkérő 2023. szeptember 6-án közölt eljárási döntését sérelmezte, amelyben arról tájékoztatta az ajánlattevőket, hogy nem ismétli meg a sikertelen árlejtést, hanem a bírálatot az alapárak figyelembe vételével felállított sorrend szerint végzi el.

A II.r. kérelmező a 4. és a 6. közbeszerzési rész ellen benyújtott jogorvoslati kérelmeiben a részeket lezáró döntést jelölte meg jogsértő eseményként, arra hivatkozva, hogy végső soron az ajánlatkérő nem hozhatott jogszerű döntést az alapárak figyelembe vételével, a valódi verseny kizárásával.

Az I.r. kérelmező jogorvoslati kérelme alapján a Döntőbizottságnak abban a jogkérdésben kellett állást foglalnia, hogy az ajánlatkérő jogszerűen végezte-e el az árlejtést. A II.r. kérelmező jogorvoslati kérelmei alapján pedig azt kellett a Döntőbizottságnak eldöntenie, hogy az ajánlatkérő jogszerűen állapította-e meg a 4. és a 6. közbeszerzési részben az ajánlatok értékelésének eredményét, és jogszerű döntést hozott-e a nyertes ajánlattevő személyéről, összefüggésben az árlejtés lefolytatásának vitássá tett jogszerűségével.

A jelen ügyben az ajánlatkérő a Közbeszerzési Hatóság számára megküldött, TED-re történő feladásra irányuló kérelméhez mellékelte, minta szerinti úrlapon elkészített ajánlati felhívást a Közbeszerzési Hatóság – változatlan

tartalommal – adta fel a TED-re, és az így került közzétételre.

Az ajánlati felhívás tartalma szerint a 2., 4. és 6. közbeszerzési rész tárgya árubeszerzés. A felhívás tartalma szerint az ajánlatkérő az ajánlati árak tekintetében elektronikus árlejtést fog alkalmazni. Az ajánlatkérő az elektronikus árlejtés eredményének kialakulását követően fogja az értékelést elvégezni.

A közbeszerzési dokumentumok között fellelhető, az ajánlatadást segítő Útmutatóban nem adott az ajánlatkérő az ajánlati felhívásban közölteknek ellentmondó információt az elektronikus árlejtés folyamatára, ajánlatok értékelésének szempontjaira és feltételeire vonatkozóan. Rögzítésre került, hogy az ajánlatkérő a csökkentmény mértékét 1 Ft-ban határozza meg, de előírja, hogy csak a legjobb ajánlatnál jobb ajánlatot lehet tenni. Az ajánlatkérőnek a legkedvezőbb a legkisebb ajánlati ár értéke. Az elektronikus árlejtésben részt nem vevő ajánlattevők ajánlati kötöttsége a bontási eljárást követően alakul ki, míg a résztvevők ajánlati kötöttsége az elektronikus árlejtés befejezését követően alakul ki.

A közbeszerzési eljárás előkészítése során az ajánlatkérő végrehajtotta az EKR-ben az elektronikus árlejtés lefolytatása során alkalmazandó beállításokat. Ennek során valamennyi részben a licitlépésekre a minimum csökkentményt 1 Ft értéken, a maximum csökkentményt 0 Ft értéken állapította be. Ez utóbbi beállítás indokaként a jogorvoslati eljárásban az ajánlatkérő azt adta elő, hogy nem kívánta korlátozni az ajánlattevőket abban, hogy az árlejtés egyes fordulóiban milyen mértékben csökkentik az áraikat. Az elektronikus árlejtés megkezdését követően azonban a rendszer gyakorlatilag egyetlen, az árlejtésben részt venni kívánó ajánlattevő számára sem engedte az ár csökkentését, mindenkinél licithibát jelezett, azzal az üzenettel, hogy az „ajánlat a maximális értéknél nagyobb mértékben csökken”. Az elektronikus árlejtés automatikus lezárulását követően pedig az a helyzet alakult ki, hogy az ajánlattevők eredetileg megajánlott alapárai nem csökkentek, azok mértéke változatlan maradt. Az ajánlatkérő pedig a közbenső döntésével arról határozott, hogy az elektronikus árlejtést eredményesen befejezettnek tekinti, és az ajánlatok értékelését az alapárak szerint végzi el. Az egyes részek nyertes ajánlattevőjeként azon ajánlattevőket hirdette ki, amelyek a felolvasólap adatai szerint a legkedvezőbb ajánlatot tették, függetlenül attól, hogy senki nem tudott érvényes licitet tenni az elektronikus árlejtés során.

A fentiek rögzítése mellett a Döntőbizottság áttekintette a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket.

Figyelemmel arra, hogy a beszerzés becsült értéke meghaladta az uniós közbeszerzési értékhatárt, sőt a beszerzés uniós forrásból finanszírozott, az ajánlatkérő közbeszerzési eljárása az Európai Parlament és a Tanács (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014/24/EU irányelve (a továbbiakban: Irányelv) hatálya alá tartozik. A Döntőbizottság az Irányelv 90. preambulumbekzdését alkalmazta.

A Döntőbizottság a döntése meghozatala során a nemzeti jog tekintetében a Kbt. 2. § (1)-(2) bekezdéseit, a Kbt. 28. § (1) bekezdését, a Kbt. 50. § (2) bekezdés 1) pontját, a Kbt. 75. § (2) bekezdés e) pontját, a Kbt. 108. §-ának (1), (2), (7), (8), (8a), (10) bekezdéseit, az elektronikus közbeszerzés részletes szabályairól szóló 424/2017. (XII. 19.) Korm. rendelet 26. § (1)-(3) bekezdés, 28. § (1)-(2), (3) bekezdés, 29. § (1), (2) bekezdés, 30. § (1)-(3) bekezdés, 31. § (1)-(4) bekezdés, 32. § (1)-(2) bekezdés, 33. § (1)-(2) bekezdés vonatkozó előírásait vette figyelembe.

A Döntőbizottság rögzítette, hogy a Kbt. jellemzően a papíralapú közbeszerzések alapján alakította ki az eljárási szabályait és az egyes jogintézményeket. A jogalkotó időközben főszabály szerint kötelezővé tette, hogy a közbeszerzéseket elektronikus úton, az EKR igénybevételével kell lebonyolítani. Az elektronikus út által szükségessé tett mértékben eltérő szabályokat a Kbt.-ben és külön jogszabályban adta meg. A Döntőbizottság már több határozatában is állást foglalt abban, hogy az informatikai rendszeren keresztül lefolytatott elektronikus közbeszerzésekben is köteles az ajánlatkérő az eljárási cselekményeket a jogszabályokban előírtaknak megfelelően elvégezni. A közbeszerzési eljárás lebonyolításához igénybe vett informatikai rendszernek vannak olyan funkciói, beállításai, amelyek önmagukban közbeszerzési jogi szempontból nem képezik a közbeszerzési dokumentumok vagy az ajánlat részét, viszont a funkciók igénybevétele, technikai-adminisztratív eljárási cselekmények elvégzése előnyös vagy épp szükséges a sikeres eljáráshoz, illetve az érvényes ajánlattételhez. Az elektronikus árlejtés is a közbeszerzési eljárást segítő funkció az EKR-ben, amely az ajánlatkérő által önkéntesen választható, annak technikai beállításai, beparaméterezése nem tartoznak a közbeszerzési dokumentumokban rögzített ajánlatadási feltételek közé. E funkció igénybevételének célja kizárólagosan az ajánlatkérő segítése az értékelési folyamat

során, az ajánlattevőknek automatikus értékelés esetén nincs többletkötelezettsége vagy teendője.

Az ajánlatkérő az elektronikus árlejtés során bekövetkezett hibát ugyan elismerte, azonban a felelősségét azzal hárította, hogy az EKR hiányosságai, végső soron az elektronikus rendszer üzemeltetője a felelős a történetekért, legfőképp azért, mert a rendszer megengedte az ajánlatkérő beállítását, és az üzemeltető nem tette lehetővé a fatális eredmény elhárítását, azaz az elektronikus árlejtés megismétlését. Az ajánlatkérő szerint neki az egész folyamatra nem volt ráhatása.

A licitlépeket érintő ajánlatkérői beparaméterezés kapcsán a Döntőbizottság rámutatott azonban arra, hogy az ajánlatkérő informatikai rendszert vett igénybe. Alapfokú matematikai ismeretek elegendőek annak felismeréséhez, hogy amennyiben a licitcsökkentményre 0 értéket állítunk be, az konkrét értéket jelent, nem pedig a hétköznapi értelemben vett „semmit”, azaz – ahogy az ajánlatkérő értelmezte – a licitcsökkentés „korlátok nélküliségét”. Az informatikai rendszer logikusan végzi el a matematikai műveleteket, a felhasználónak ennek figyelembe vételével kell a beállításokat megtennie. A árlejtési modulhoz kiadott árlejtési kézikönyv kifejezetten opcionális lehetőségként jelezte a licitcsökkentmény mértékeinek beállíthatóságát. Amennyiben az ajánlatkérő nem kívánta az árlejtést korlátozni, erre minden lehetősége biztosított volt. Nem vitásan, a rendszer nem jelezte, hogy az ajánlatkérő beállítása gyakorlatilag oda fog vezetni, hogy képtelenség lefelé licitálni, ám azt az üzemeltető jelezte, hogy a tartalmi beállításokra nincs ráhatása, a rendszer nem tudja felülbírálni azokat, és jelezni az ajánlatkérők felé, hogy értelmetlen, előnytelen, adott esetben gyakorlatilag haszontalan tartalmat határozott meg. A Döntőbizottság rámutatott továbbá arra, hogy az EKR 2023. augusztus 8-17-e között 9 nap próbaidőszakot biztosított arra, hogy a résztvevők az ajánlatkérői beállításokkal kipróbálják a funkciót, és gyakoroljanak. Ezen időszak alatt kétségtelenül az ajánlattevők sem jelezték a hibát, ám az ajánlatkérőnek is lehetősége volt arra, hogy ellenőrizze azt, hogy helyesek-e a beállításai, azt, hogy az elektronikus árlejtés során biztosított lesz-e a valós verseny. Még ezidőben is lett volna az ajánlatkérőnek lehetősége a beállítási hibák korrigálására. Ezt az ellenőrzést az ajánlatkérő elmulasztotta.

A Döntőbizottság hangsúlyozta, hogy a közbeszerzési jogsértések objektívek. Az elektronikus árlejtés feltételeinek meghatározása, és az ehhez szükséges technikai

beállítások megtétele ajánlatkérői kompetencia. Az ajánlatkérő az ajánlati kötöttséggel terhelt ajánlatadási feltételek mellett köteles a közbeszerzési eljárását, ezen belül is az árlejtést lefolytatni, és gondoskodni arról, hogy az eljárás teljes folyamata alatt biztosított legyen az alapelvek, valamint a közbeszerzés anyagi jogi szabályainak érvényesülése. A felelőssége kiterjed az értékelés elvégzésére és a közbeszerzési eljárás eredményének jogszerű megállapítására is.

A Döntőbizottság egyetértett a kérelmezőkkel abban, hogy az ajánlatkérő nem a kiírt ajánlatadási feltételek mentén folytatta le az elektronikus árlejtést, ténylegesen nem biztosította, hogy az ajánlattevők az árlejtés során az árakat csökkentsék, mégpedig olyan okból, amely nem ajánlattevői hiba eredménye, hanem egyértelműen ajánlatkérői közrehatás, ajánlatkérői kompetenciába tartozó döntés következménye volt. Az ajánlatkérő alaptalanul hivatkozott kimentési okként arra, hogy az árlejtési modul beállítása során nem tájékoztatták őt arról, hogy nem a remélt eredményt fogja kapni, a Kbt. 28. § (1) bekezdésében előírtak szerint az ajánlatkérő felelős a közbeszerzési eljárás megfelelő előkészítéséért. Semmilyen jogi relevanciával nem bír az, hogy mi az oka annak, hogy a felhívásban megadottaktól eltérő adatokkal került az automatikus értékelési funkció beparaméterezésre. Az ajánlatkérő a Kbt. 28. § (1) bekezdése szerinti felelősségét nem háríthatja át. Mivel a sikertelen árlejtés és ezzel összefüggésben állóan a sérelmezett eredmény kialakulása előkészítési hiba következménye, az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 28. § (1) bekezdését.

A Döntőbizottság egyetértett a kérelmezőkkel abban is, hogy az ajánlatkérő az ajánlati kötöttségét megszegve, jogsértően végezte el az ajánlatok értékelését, mivel az ajánlattevőknek nem volt lehetőségük az elektronikus árlejtés során az ajánlati árat illetően új érték megajánlására, és nem teljesült annak törvényi feltétele sem, hogy az ajánlatkérő az eredetileg benyújtott ajánlatok bírálatával és értékelésével fejezze be a közbeszerzési eljárást. Erre tekintettel, a Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 108. § (1) és (8a) bekezdését.

A Döntőbizottság a II.r. kérelmező kérelmei alapján megállapította továbbá, hogy az ajánlatkérő jogsértően nyilvánította eredményesnek a 4. és a 6. közbeszerzési részt, mivel az ajánlattevőket terhelő ajánlati kötöttség beálltakor, azaz az elektronikus árlejtés lezárásának időpontjában nem volt benyújtott ajánlat. Az ajánlatkérő nem biztosította az eljárás során a verseny tisztaságát, az átláthatóságot, és azt, hogy az ajánlattevők egyenlő eséllyel megfelelő ajánlatot tehessenek. Az alapvető jog-sérelemre tekintettel az ajánlatkérőnek a 424/2017. (XII. 19.) Korm. rendelet 26. § (2) bekezdésére tekintettel a Kbt. 75. § (2) bekezdés e) pontja alapján az érintett közbeszerzési részeket eredménytelenné kellett volna nyilvánítania. Kizárólag ilyen tartalommal hozhatott volna jogszerű, eljárást lezáró döntést.

A határozat ellen keresetet nem nyújtottak be.

A Döntőbizottság D.149/25/2024. számú határozata

A jogorvoslati ügygel érintett tárgyak: A Kbt. 75. § (2) bekezdés a) pontja szerinti eredménytelenségi ok akkor alkalmazható, ha a Kbt.-ben ezen eredménytelenségi okra meghatározott mérlegelési feltételek fennállnak.

Tényállás

Az ajánlatkérő 2023. december 20-án a Kbt. Harmadik Része szerinti nyílt közbeszerzési eljárást indított foglalkozás-egészségügyi szolgáltatás megrendelése tárgyában.

Az EKR rendszerben rögzített, az előkészítésre vonatkozó adatok szerint a tárgyi eljárás becsült értéke (nettó értékben) 56.600.000.-Ft. A becsült érték meghatározására alkalmazott módszer: A beszerzés tárgyára vonatkozó indikatív ajánlatok bekérése. A becsült érték a Kbt. 19. § (3) bekezdése alapján nem érintett egybeszámlítással. A rendelkezésre álló fedezet a bontáskor közlendő. A közbeszerzés nem feltételes.

A közbeszerzési eljárás indítására vonatkozó kezdeményezés rögzítette a közbeszerzés fontosabb adatait, a CPV kódokat, a közbeszerzés célját, forrását, a részajánlattétel kizárását, az alkalmassági követelményekre vonatkozó javaslatot, a bírálóbizottság tagjainak megnevezését.

A felhívás releváns feltételei.

II.1.6) Részekre bontás.

Részajánlat tételének lehetősége nem biztosított.

A részajánlat tételének kizárásának indoka (i): Ajánlatkérő a részajánlat-tétel biztosításának lehetőségét nem biztosítja az eljárásban, tekintettel arra, hogy a közbeszerzés tárgyát képező szolgáltatások homogén körbe tartoznak, melyek nem indokolják a részekre bontást. A tárgyi szolgáltatások nyújtása az ajánlatkérő saját, külön erre a célra kialakított, ill. berendezett helyiségében történik, így annak egynél több nyertes ajánlattevő által történő rendeltetésszerű használata fizikailag nem megvalósítható.

II.2.2) További CPV-kód(ok):

Fő tárgy: 85100000-0

További tárgy(ak): 85121000-3

II.2.4) A közbeszerzés mennyisége.

Az ajánlatkérő alkalmazottai részére a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény 58. §-a által előírt foglalkozás-egészségügyi szolgáltatás, valamint belgyógyászati tanácsadás biztosítása a műszaki leírás szerint. Az ellátandó állomány létszáma, figyelembe véve fluktuációs változásokat, kb. 1.400 fő. A szerződéses időtartam a szerződés megkötésétől számított 12 hónap. Keretösszeg: nettó 56.600.000.-forint. Ajánlatkérő a keretösszeg 75 %-ának lehívására vállal kötelezettséget.

II.2.12) Európai uniós alapokra vonatkozó információk. A közbeszerzés nem európai uniós alapokból finanszírozott projekttel és/vagy programmal kapcsolatos.

A felhívás III. szakasza tartalmazta a kizáró okokat és az alkalmassági feltételeket, a szerződés biztosítékait.

A közbeszerzési dokumentumok tartalmazták a kötelező formai és tartalmi követelményeket, a szerződés-tervezetet, ártáblázatot, és a műszaki leírást.

A műszaki leírás

„1. Foglalkozás-egészségügyi szolgáltatás”

„1.1. Foglalkozás egészségügyi vizsgálat:”

„1.2. Szemészeti szűrővizsgálat:”

„1.3. Laboratóriumi vizsgálatok:”

„1.4. Speciális munkakörökhöz szükséges védőoltások:”

„1.5. Egyéni védőeszközök:”

„1.6. Elsősegélynyújtó tanfolyam:”

„1.7. Nyertes ajánlattevő által nyújtott szolgáltatás tartalma a foglalkozás-egészségügyi szolgáltatás vonatkozásában:”

„1.8. A Foglalkozás-egészségügyi vizsgálat a D foglalkozás-egészségügyi kategóriákban az alábbiakat tartalmazza:”

„1.9. Nyertes ajánlattevő által nyújtott egyéb szolgáltatások a foglalkozás-egészségügyi szolgáltatás vonatkozásában:”

„1.10. Kockázatértékelési jegyzőkönyvének véleményezése”

részeket rögzített.

Az ajánlattételi határidőre 3 ajánlat érkezett, a jelen ismertetés szerint SZ Kft., Ny Bt. és a kérelmező nyújtott be ajánlatot.

Az ajánlatkérő bírálati cselekményeket követően az írásbeli összegezést elkészítette és megküldte. Az összegezés szerint a közbeszerzési eljárást eredménytelennek minősítette.

„Az eredménytelenség indoka:

Az eljárás eredménytelen, figyelemmel arra, hogy:

ajánlatkérő a szerződés megkötésére vagy teljesítésére képtelenné vált vagy a szerződéstől való elállásnak vagy a szerződés felmondásának lenne helye [Kbt. 53. § (4)-(6) bekezdés] [Kbt. 75. § (2) bekezdés a) pont].

A hazai gazdasági szereplők versenyképességének erősítésével és a közigazgatás hatékonyságának növelésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2023. évi CX. törvény 2024. szeptember 1. napjától hatályos 6. § (1) bekezdése alapján – a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény módosításával – megszűnik a munkára való alkalmasság általánosan kötelező orvosi vizsgálatához kötése. A közbeszerzési eljárás ajánlattételi felhívásában megjelölt 12 hónapos időtartam jelentős része tekintetében – jogszabályi változás folytán – okafogyottá vált a foglalkozás-egészségügyi szolgáltatás beszerzése, valamint az ahhoz kapcsolódó ellenérték Ajánlatkérő általi megfizetése. A 2024. március 4. napján kelt FHT/29/1/2024. iktatószámú döntés alapján a szerződés teljesítéséhez eredetileg rendelkezésre álló nettó 56.600.000 Ft anyagi fedezet 7/12-ed része kórházüzemeltetési kiadások fedezése céljából elvonásra és átcsoportosításra került, amelynek következtében Ajánlatkérő a Kbt. 75. § (3) bekezdésében, valamint a Kbt. 75. § (2) bekezdés a) pontjában foglaltak szerint a szerződés megkötésére és teljesítésére képtelenné vált. A tárgyi közbeszerzési eljárás céljából elkülönített fedezet átcsoportosítása elengedhetetlenül szükséges az Ajánlatkérő jogszabályban előírt kórházüzemeltetési feladatainak ellátása céljából. Fentiek alapján, a Kbt. 75. § (2) bekezdésének a) pontja, valamint a Kbt. 75. § (3) bekezdése alapján a közbeszerzési eljárás eredménytelenül került lezárásra.”

A kérelmező a jogorvoslati kérelemmel egyező előzetes vitarendezési kérelmet nyújtott be, melyet az ajánlatkérő elutasított.

A jogorvoslati kérelem

A kérelmező szerint az ajánlatkérő jogsértően nyilvánította eredménytelenné a közbeszerzési eljárást. Az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 75. § (2) bekezdés a) pontját.

Az ajánlatkérő észrevétele

Az ajánlatkérő kérte az alaptalan jogorvoslati kérelem elutasítását.

A Döntőbizottság döntése és annak indokai

A Döntőbizottság a határozatában a jogorvoslati kérelemnek helyt adott, és megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 112. § (1) bekezdés b) pontja alapján alkalmazandó a Kbt. 75. § (2) bekezdés a) pontját.

A Döntőbizottság megsemmisítette az ajánlatkérőnek a jelen közbeszerzési eljárásra vonatkozóan 2024. március 5-én megküldött írásbeli összegezését.

A Döntőbizottság az ajánlatkérővel szemben 600.000.-Ft bírságot szabott ki.

A határozat indokolása a következőket rögzítette:

Az ajánlatkérő a Kbt. Harmadik Része szerinti nyílt közbeszerzési eljárását 2023. december 20-án indította meg, így a jelen jogorvoslati eljárásra a Kbt. ezen a napon hatályos anyagi jogi rendelkezései alkalmazandók. Eljárásjogi szempontból a jogorvoslati kérelem 2024. március 14-i benyújtásakor hatályos jogszabályok az irányadók.

A Döntőbizottság a jogorvoslati kérelem vizsgálata alapján az alábbi indokokra tekintettel megállapította, hogy a jogorvoslati kérelem alapos.

A Döntőbizottság megállapította, a kérelmező egyértelmű nyilatkozatot tett arra vonatkozóan, hogy a jogorvoslati kérelem egy kérelmi elemet tartalmaz. A kérelmező szerint az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás eredménytelenné nyilvánításával megsértette a Kbt. 75. § (2) bekezdés a) pontját.

A Kbt. 75. § (2) bekezdésében kerültek meghatározásra azok az eredménytelenségi okok, amelyek esetében az ajánlatkérő az eljárás eredménytelenségéről a döntését mérlegeléssel hozza meg, melyet a Kbt. 75. § (2) bekezdés első fordulata „eredménytelenné nyilváníthatja” fordulata fejez ki. Mindazonáltal a nyílt eljárásban a Kbt. 81. § (11) bekezdése alapján az ajánlattételi határidő lejártától az ajánlatkérőt is kööttség terheli az

ajánlati felhívásban, és a közbeszerzési dokumentumokhoz meghatározott feltételekhez, mely kötöttség alól az ajánlatkérő akkor mentesül, ha a Kbt.-ben meghatározott feltételek fennállnak. Erre nyújt lehetőséget az ajánlatkérő számára a Kbt. 75. § (2) bekezdés a) pontja szerinti eredménytelenségi ok is, ha a Kbt.-ben ezen eredménytelenségi okra meghatározott mérlegelési feltételek fennállnak.

Az ajánlatkérő a Kbt. 75. § (2) bekezdés a) pontja alapján, figyelemmel a Kbt. 53. § (4)–(6) bekezdésére utaló szabályra, akkor nyilváníthatja eredménytelenné a közbeszerzési eljárást, ha

- az ajánlattételi határidő lejártát követően,
- az ajánlatkérő ellenőrzési körén kívül eső,
- általa előre nem látható körülmény miatt,
- a szerződés megkötésére vagy teljesítésére nem lenne képes, vagy
- ilyen körülmény miatt a szerződéstől való elállásnak vagy a szerződés felmondásának lenne helye.

A Kbt. 53. § (4) bekezdésében meghatározott feltételek fennállása esetében az ajánlatkérőnek az eljárást eredménytelenné kell nyilvánítania, mely esetben a mérlegelési jogköre az ajánlatkérőnek nem áll fenn.

A konkrét esetben az ajánlatkérő nem feltételes közbeszerzési eljárást folytatott le, a közbeszerzését saját forrásból kívánta finanszírozni, ezért a jelen esetben a Kbt. 53. § (5)–(6) bekezdésében meghatározott feltételek nem relevánsak.

A Kbt. 75. § (2) bekezdés a) pontja szerinti konjunktív feltételek kapcsán az ajánlatkérőnek azok mindegyikének teljesülését igazolnia kell az eredménytelenség jogszerű alkalmazásához.

Eszerint az első feltétel objektív határidőhöz köti a Kbt. 75. § (2) bekezdés a) pontja szerinti eredménytelenség jogszerű alkalmazhatóságát, melynek alapján az eredménytelenségre alapot adó eseménynek az ajánlattételi határidőt követően kell bekövetkeznie.

A konkrét esetben az eljárás megindítására 2023. december 20-án került sor, az ajánlattételi határidő 2024. január 5-én 9.00 órakor járt le. A Kbt. 79. § (1) bekezdése alapján a 2024. március 5-én készült írásbeli összegezés tartalmazta a közbeszerzési eljárás eredménytelenségét, határozta meg az ajánlatkérő e döntésének alapját képe-

ző indokokat, amelyek alapján a közbeszerzési eljárás eredménytelenségéről az ajánlatkérő a döntését meghozta.

Az írásbeli összegezésben foglalt, jogszabályváltozásra alapított indokkal kapcsolatban a Döntőbizottság megállapította, hogy az Mvt.-t módosító 2023. évi CIX. törvény 2023. december 22-én került kihirdetésre. Jelen esetben az eredménytelenségre alapot adó ezen esemény az ajánlattételi határidőt megelőzően bekövetkezett, az ajánlatkérőnek az ajánlattételi határidő lejártá előtt lehetősége lett volna a felhívás visszavonására is.

Az ajánlatkérő az írásbeli összegezésben az FHT/29/1/2024. iktatószámú döntésre is hivatkozott, melynek alapján a „szerződés teljesítéséhez eredetileg rendelkezésre álló nettó 56.600.000.-Ft anyagi fedezet 7/12-ed része kórházüzemeltetési kiadások fedezése céljából elvonásra és átcsoportosításra került”. A kórházüzemeltetési feladatokkal kapcsolatban az FHT/29/1/2024. iktatószámú döntés jogalapjaként az ajánlatkérő a 250/2014. (X. 2.) Korm. rendelet 3. § (1) bekezdés n) pontjára hivatkozott, amelynek értelmében „2023. július 1. napjától a fővárosi, majd 2024. január 1. napjától a fővárosi kórházak mellett már a vármegyei kórházak részére is ingatlanüzemeltetési szolgáltatásokat lát el az ajánlatkérő”.

A Döntőbizottság megállapította, hogy a 250/2014. (X. 2.) Korm. rendelet 3. § (1) bekezdését az n) ponttal a központosított közbeszerzési rendszerről, valamint a központi beszerző szervezet feladat- és hatásköréről szóló 168/2004. (V. 25.) Korm. rendelet és a Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóságról szóló 250/2014. (X. 2.) Korm. rendelet módosításáról szóló 83/2023. (III. 16.) Korm. rendelet 4. §-a egészítette ki, amely módosító jogszabály kihirdetése 2023. március 16-án történt meg, és 2023. július 1-jétől hatályos. Jelen esetben ezen eredménytelenségre alapot adó esemény az ajánlattételi határidőt 10 hónappal megelőzően bekövetkezett, az ajánlatkérőnek az ajánlattételi határidő lejártá előtt lehetősége lett volna a felhívás visszavonására is.

A második feltétel kapcsán az ajánlatkérőnek azt kell bizonyítania, hogy az ajánlatkérő ellenőrzési körén kívül eső olyan körülmények álltak fenn, amelyekre nem volt ráhatása.

A Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő az eredménytelenséget az ajánlatkérő tevékenységét, illetve feladatkörét érintő jogszabályokra alapította, amelyekre figyelemmel az eredménytelenségre alapot adó

események az ajánlatkérő ellenőrzési körén kívül eső körülmények voltak.

A harmadik feltétel arra vonatkozik, hogy az adott esemény az ajánlatkérő által előre nem látható okból következett be, azt az ajánlatkérő objektív okból nem látta, nem láthatta előre.

Figyelemmel arra, hogy az írásbeli összegezésben hivatkozott jogszabályi módosítások jóval az ajánlat-tételi határidő lejárta előtt következtek be, a Döntőbizottság nem fogadta el, hogy az eredménytelenségre alapot adó események az ajánlatkérő által nem voltak előreláthatók.

A negyedik, illetve ötödik feltétel a szerződéskötés lehetetlenülésére vonatkozik.

E feltételek vonatkozásában a Döntőbizottság megállapította, hogy az írásbeli összegezés alapján az ajánlatkérő a jelen közbeszerzési szerződés teljesítéséhez eredetileg rendelkezésre álló nettó 56.600.000.-Ft anyagi fedezet 7/12-ed részének átcsoportosításáról saját maga döntött a kórházüzemeltetési kiadások fedezése céljából.

E tekintetben a Döntőbizottság a kórházüzemeltetési kiadások volumenére és arra tekintettel nem fogadta el

az ajánlatkérő védekezését, mert az ajánlatkérő saját hatáskörében döntött a fedezet részbeni átcsoportosításáról, hogy az ágazati miniszteri rendeletek még nem kerültek kiadásra, amelyek meghatározzák azokat a munkaköröket, feladatköröket (foglalkozásokat), amelyek esetében a munkára való alkalmasságról jogszabályban meghatározott orvosi vizsgálat alapján kell dönten.

A konkrét esetben a Kbt. 75. § (2) bekezdés a) pontja szerinti eredménytelenségi ok azon speciális esete történt, amikor az eredetileg rendelkezésre álló fedezet elvonásra került. E körben a Kbt. 75. § (3) bekezdése garanciális előírást rögzít a Kbt. 75. § (2) bekezdés a) pontja szerinti eredménytelenségi ok jogszerű alkalmazásához az ajánlattevők megfelelő tájékoztatása érdekében.

A Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő a Kbt. 75. § (3) bekezdésére tekintettel is megsértette a Kbt. 75. § (2) bekezdés a) pontját, mert az írásbeli összegezésben kiadott tájékoztatás nem tartalmazta, hogy az anyagi fedezet összege mely szervezet döntésével került elvonásra, átcsoportosításra.

KÖZBESZERZÉSI IRÁNYTÚ

Nulla forintos ajánlat a közbeszerzésben

Bid at a price of HUF 0.00 in public procurement

Dr. Fazekas Szilvia LL.M., felelős akkreditált közbeszerzés szaktanácsadó, közbeszerzési szakjogász, közbeszerzési menedzser

DOI: <https://doi.org/10.37371/KEP.2024.7.3>

Címszavak: ajánlat, nulla forint, visszterhesség, közbeszerzési szerződés, bírálat, tételes elszámolás, átalánydíjas elszámolás, számítási hiba, aránytalanul alacsony ár, hiánypótlás, felvilágosítás

Absztrakt

A jelen cikk célja, hogy sorra vegye azokat az eseteket, ahol a nulla forint értéket tartalmazó ajánlat megjelenhet és esetleges jogértelmezési problémákat vethet fel, továbbá az ítélkezési gyakorlat bemutatásán keresztül részletesen megvizsgálja az egyes eljárási cselekményeket, amelyek az ajánlatkérők és az ajánlattevők részéről elvártak a nulla forint értéket tartalmazó ajánlat esetében.

Abstract

The aim of this article is to list the cases where a bid with a zero value may arise and raise potential problems of interpretation, and to examine in detail, through case law, the procedural steps that contracting authorities and tenderers are expected to take in the case of a bid with a zero value.

Bevezető gondolatok

Teljes bizonyossággal állíthatjuk, hogy az egész közbeszerzési jogalkalmazás feszültté, mondhatni idegessé válik, ha egy ajánlat nulla forintos értéket tartalmaz. A nulla forintos ajánlat ellen – mondhatni – minden jogi és nem jogi érzékünk tiltakozik. A "beszerezni valamit" szinte magában hordozza, hogy valamit adni kell érte, legtöbbször valami fizetőeszközt, és elfogadhatatlannak, gyanúsnak, sőt, komolytalannak gondoljuk a nulla forintos ajánlatot, különösen annak tükrében, hogy a gazdasági szereplő fogalmába is beletartozik, hogy a piacon tevékenykedik; márpedig a piaci működésnek vannak költségei és bevételi elvárásai.

A nulla forintos megajánlás más jogágak vonatkozásában is kérdéseket vethet fel, legalább versenyjogi, adójogi, számviteli és költségvetési szabályokhoz való viszonyulást illetően.

A jogalkalmazók, de főként az ajánlatkérői oldalon álló jogalkalmazók úgy érzik, hogy a közbeszerzés fogalmi rendszerébe a nulla forintos ajánlat nem, vagy nehezen illeszthető be, míg jellemzően az ajánlattevői oldalon álló jogalkalmazók teljes természetességgel, a gazdasági

élet velejárójaként viseltetnek a nulla forintos érték iránt.

Szinte azonnal felmerül a kérdés, hogy egy beszerzés során, ahol alapvetően áru, építési beruházás, szolgáltatás megvásárlása a fő cél, értelmezhető-e, és ha igen, akkor hogyan értelmezhető a nulla forintos ajánlat.

A nulla forintos ajánlati értékkel találkozhatunk úgy, hogy maga az ajánlati ár nulla forint, úgy is, hogy több, ajánlati árral kapcsolatos értékelési szempont közül csak az egyik ajánlati ár értéke nulla forint, lehetséges előfordulási eset, hogy az ajánlati ár egyik összetevő értéke nulla forint, de akár az árindokolás részét is képezheti nulla forintos érték.

Érvénytelen-e az ajánlat, ha nulla forintos értéket tartalmaz? Szükséges-e az ajánlatkérőnek elbírálni az ajánlatot, ha az nulla forintos értéket tartalmaz? Magyarázható-e a nulla forintos ajánlat? Hiánypótoltható-e, módosítható-e a nulla forintos érték? Egyáltalán ajánlatnak nevezhető-e a nulla forint? Számtalan kérdés merül fel a nulla forintos ajánlati árat illetően.

Cikkemben különböző szempontból vizsgálom meg a nulla forintos ajánlati ár előfordulási eseteit, a kap-

csolódó esetleges eljárási cselekményeket, összevetve az ítélezési gyakorlattal, valamint áttekintem az ajánlatkérők és az ajánlattevők lehetőségeit avagy kötelezettségeit a nulla forintos ajánlati árral összefüggésben.

Visszterhesség problematikája

Talán a legmarkánsabb értelmezési vita akkor bontakozhat ki egy „nullás” ajánlatot illetően, ha a teljes ajánlat értéke nulla forint.

Egyes nézőpontok szerint egy közbeszerzési eljárásban nem elfogadható, ha az ajánlattevő nem valamely részértékként, hanem a szolgáltatás teljes egészére nulla forintos megajánlást tesz. De a közbeszerzés mellőzésével összefüggésben is érvként szokott felmerülni, hogy a közbeszerzési jogszabályok alkalmazásának kötelezettségét kizárja, ha a gazdasági szereplő ellenszolgáltatás nélkül teljesíti a vállálását.

Ezt a megközelítést jól példázza a C-367/19. számú ügy,¹ ahol ajánlatkérő azzal érvelt, hogy amennyiben a szolgáltatást ingyenesen nyújtják, nem eredményezhet visszterhes szerződést. Azaz a nulla forintos ajánlat, ahol az ajánlattevő ingyenesen nyújtja a szolgáltatását, nem az ajánlat kirívóan alacsony jellege miatt nem elfogadható, hanem a közbeszerzés fogalomrendszerében egyáltalán nem értelmezhető.

Ezek a vélemények a közbeszerzés egyik fogalmi elemére, a visszterhességre vezetnek vissza a nulla forintos megajánlás elfogadhatatlanságát.

Az első értelmezési nehézségbe tehát már a közbeszerzési szabályozás hatálya és fogalmi rendszere vonatkozásában beleütköztünk.

Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelv (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK

irányelv hatályon kívül helyezéséről (továbbiakban: 2014/24/EU irányelv) 2. cikk (1) bekezdés 5. pontja alapján:

„közbeszerzési szerződés”: egy vagy több gazdasági szereplő és egy vagy több ajánlatkérő szerv által, írásban megkötött visszterhes szerződés, amelynek tárgya építési beruházás kivitelezése, áru szállítása vagy szolgáltatás nyújtása”

A 2014/24/EU irányelvvel összhangban a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. tv. (továbbiakban: Kbt.) 3. § 24. pontja alapján:

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

A Kbt. 8. § (1) bekezdés alapján „Közbeszerzésnek minősül a közbeszerzési szerződés, valamint az építési vagy szolgáltatási koncesszió e törvény szerinti megkötése. A közbeszerzési szerződés tárgya árubeszerzés, építési beruházás vagy szolgáltatás megrendelése lehet.”

Bár az értelmező rendelkezések kizárólag a közbeszerzési szerződést definiálják, amelynek nem részei a koncessziós beszerzési tárgyakra vonatkozó szerződések, a jogszabály a koncessziók fogalmi elemeinek meghatározásánál (Kbt. 8. § (5)-(6) bekezdések²) sem hagy kétséget afelől, hogy az építési és szolgáltatási koncesszió beszerzése is visszterhes szerződés.

A szabályozásból nyilvánvaló, hogy a közbeszerzés fogalmának lényeges eleme a visszterhesség. A Kbt. hatálya alá azok a szerződések tartoz(hat)nak, amelyek visszterhesek; a visszterhesség fogalmi elem teljesülése nélkül egy szerződés nem nevezhető közbeszerzési szerződésnek.

¹ C-367/19.; Felek: Tax-Fin-Lex d.o.o. és a Ministrstvo za notranje zadeve, a LEXPERA d.o.o. részvételével, előzetes döntéshozatal; ECLI:EU:C:2020:685; 17. pont (továbbiakban: C-367/19. Tax-Fin-Lex ügy).

² Kbt. 8. § (5) Az építési koncesszió e törvény szerinti ajánlatkérő által, írásban megkötött visszterhes szerződés, amelynek keretében az ajánlatkérő a (3) bekezdésben meghatározott építési beruházást rendel meg, és az ajánlatkérő ellenszolgáltatása az építmény hasznosítási jogának meghatározott időre történő átengedése vagy e jog átengedése pénzbeli ellenszolgáltatással együtt, amely együtt jár az építmény hasznosításához kapcsolódó működési kockázatnak a koncessziós jogosult általi viselésével. (6) A szolgáltatási koncesszió e törvény szerinti ajánlatkérő által, írásban megkötött visszterhes szerződés, amelynek keretében az ajánlatkérő a (4) bekezdés szerinti szolgáltatás nyújtását rendeli meg, az ajánlatkérő ellenszolgáltatása a szolgáltatás hasznosítási jogának meghatározott időre történő átengedése vagy e jog átengedése pénzbeli ellenszolgáltatással együtt, amely együtt jár a szolgáltatás hasznosításához kapcsolódó működési kockázatnak a koncessziós jogosult általi viselésével.

Az Európai Bíróság ítéleteiben³ rendre kijelenti, hogy csak visszterhes szerződés minősülhet a közbeszerzési irányelvek hatálya alá tartozó közbeszerzési szerződésnek („Kizárólag visszterhes szerződés minősülhet ugyanis a 2004/18 irányelv értelmében vett közbeszerzési szerződésnek”).

A szerződés fogalmát érdemes a Ptk. viszonyában is definiálni, tekintve, hogy a Kbt. mögöttes szabálya a Ptk. A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. tv. (továbbiakban: Ptk.) 6:58. § alapján a „szerződés a felek kölcsönös és egybehangzó jognyilatkozata, amelyből kötelezettség keletkezik a szolgáltatás teljesítésére és jogosultság a szolgáltatás követelésére”. A polgári törvénykönyv Nagykomentárja⁴ szerint a Ptk. kifejezetten a szerződéses jogot illetően három alapelvet állít fel, amely legfontosabb alapelveknek az egyike a visszterhesség vélelme. A polgári jog is tehát főszabályként tekint rá, hogy egy szerződés visszterhes, mivel szolgáltatás és ellenszolgáltatás áll szemben egymással, ahol a szolgáltatásért ellenszolgáltatás jár. És ami tovább erősíti a visszterhesség vélelme alapelvet, hogy ha a felek nem állapodnak meg a szerződésben díjazásról, akkor is a vélelem a visszterhesség mellett van. A polgári jogban a szerződés létrejöttéhez az is szükséges, hogy lényeges kérdésekben a szerződő felek megállapodjanak (Ptk. 6:63. §), és vitathatatlan, hogy a szolgáltatás és ellenszolgáltatás a szerződésben lényeges kérdésnek minősül és nem jön létre a szerződés, amíg a szerződő felek nem állapodnak meg.

Felmerül a kérdés, hogy a közbeszerzés viszonyrendszerében mit jelent a visszterhesség.

Az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata alapján egy közbeszerzési jogviszonyban a szolgáltatás teljesítésére valamely ellenszolgáltatás fejében vállalnak kötelezettséget. Az Európai Bíróság számos ítéletében az ellentételezés kifejezést használja,⁵ ugyanakkor a főtanácsnoki indítványokban és az ítéletekben nem egységes a megközelítés, hogy az ellentételezés szükség-szerűen pénzbeli, azaz cikkemhez kapcsolódóan forintos ellentételezést jelent, vagy nem pénzbeli természetű ellentételezés is elfogadható a visszterhesség fogalmi elem teljesüléséhez.

Az Európai Bíróság a visszterhes jelleget illetően kijelentette, hogy annak jelentése: „a közbeszerzési szerződést kötő ajánlatkérő e szerződés alapján ellentételezés fejében olyan szolgáltatást kap, amelynek közvetlen gazdasági érdekel kell bírnia ezen ajánlatkérő számára. A szerződés kétoldalú jellege ezért a közbeszerzési szerződés alapvető jellemzője”, avagy „az ajánlattevő kötelezi magát, hogy ellenérték fejében teljesíti a szerződés tárgyát képező szolgáltatást”. Az Európai Bíróság visszterhesség fogalmi elem teljesülését állapította meg akkor, amikor az ellenszolgáltatás kizárólag a költségek vagy azok egy részének (pl. általános költségek) megtérítésére vonatkozott.⁶

Az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatából kiolvasható másik megközelítés szerint az ellenérték nem kizárólag pénzbeli ellenértéket tartalmazhat.

Az Európai Bíróság a visszterhesség fogalmi elemét már akkor teljesültnek tekintette, ha az adott szolgáltatást a felek „közvetlen gazdasági érdekében teljesítik”.⁷ Az Európai Bíróság a visszterhesség fogalmi elem teljesülését állapította meg a C-796/18. számú ügyben is, ahol egy

³ Lásd például C-451/08. számú ügy; Felek: a Helmut Müller GmbH és a Bundesanstalt für Immobilienaufgaben, Gut Spascher Sand Immobilien GmbH, Wildeshausen városa részvételével; ECLI:EU:C:2010:168; 47-49. pont; C-51/15. számú ügy; Felek: a Remondis GmbH & Co. KG Region Nord és a Region Hannover, a Zweckverband Abfallwirtschaft Region Hannover részvételével; ECLI:EU:C:2016:985, 43. pont.

⁴ A Nagykomentár a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényhez (Szerkesztette: Gárdos Péter / Vékás Lajos); Wolters Kluwer Hungary Kft. Budapest 2016, online kiadvány; Ptk. 6:59. §-ához fűzött magyarázat.

⁵ pl. C-51/15. számú ügy; Felek Remondis GmbH & Co. KG Region Nord és a Region Hannover, a Zweckverband Abfallwirtschaft Region Hannover részvételével; előzetes döntéshozatal; ECLI:EU:C:2016:985.

⁶ C-113/13. számú ügy; Felek: az Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino”, az Associazione nazionale pubblica assistenza (ANPAS) – Comitato regionale Liguria, a Regione Liguria és a San Lorenzo Soc. coop. sociale, a Croce Verde Cogema cooperativa sociale Onlus, a Croce Rossa Italiana – Comitato regionale Liguria és társai részvételével; előzetes döntéshozatal; ECLI:EU:C:2014:2440; 37. pont; C-436/20. számú ügy; Felek: Asociación Estatal de Entidades de Servicios de Atención a Domicilio (ASADE) és a Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas; előzetes döntéshozatal; ECLI:EU:C:2022:559; 96. pont.

⁷ C-451/08. számú ügy; Felek: a Helmut Müller GmbH és a Bundesanstalt für Immobilienaufgaben, Gut Spascher Sand Immobilien GmbH, Wildeshausen városa részvételével; ECLI:EU:C:2010:168; 47-49. pont; C-51/15. számú ügy; Felek: a Remondis GmbH & Co. KG Region Nord és a Region Hannover, a Zweckverband Abfallwirtschaft Region Hannover részvételével; ECLI:EU:C:2016:985, 48-49. pont.

szoftver ingyenes rendelkezésre bocsátása állt szemben a szoftver jövőbeli fejlesztésének kötelezettségével.⁸

Az Európai Bíróság az ügylet visszterhes jellegét vizsgálta a C-606/17. számú ügyben,⁹ ahol a visszterhes jelleg megítélése során kijelentette: a visszterhes szerződésnek minősítéshez nem fér kétség az olyan jellegű szerződések esetében sem, ahol maguk a szolgáltatásban ténylegesen részesülő más szervezetek mentesülnek ugyan az ellenszolgáltatás megfizetése alól, azonban fix összegű szállítási költség megtérítésére kötelesek, illetve azok a szerződések esetében sem, ahol magát a szolgáltatást megrendelő ajánlatkérő támogatást nyújt a gyártáshoz.

Az Európai Bíróság viszont nem minősítette visszterhesnek azt az ügyletet, amelyik hatáskörök átruházására vonatkozik, mivel éppen a gazdasági érdek szűnik meg a hatáskör átadásával.¹⁰

A C-367/19. Tax-Fin-Lex ügy főtanácsnoki indítványának 64. pontja rögzíti, hogy a referencia által nyújtott jövőbeli előny nem az adott szerződés visszterhes eleme, hiszen nem az adott ajánlatkérő által nyújtott ellenszolgáltatás.

Az Európai Bíróság megítélése szerint a visszterhességi fogalmi elem és különösen a közbeszerzési szerződés fogalmi elemeinek vizsgálata során nincs jelentősége annak, hogy az ajánlattevő az adott szerződés kapcsán a főtevékenységét látja-e el, haszonszerzési cél vezérli-e vagy az adott szerződés piacán nem folyamatos a jelenléte.¹¹

Megvizsgálva a magyar ítélkezési gyakorlatot, a visszterhesség kérdésköre jellemzően a közbeszerzés mellőzése, egy adott beszerzésnek a közbeszerzési jogszabályok hatálya alá tartozásának vizsgálata kapcsán

kerül szóba. Ezekben a jogorvoslati ügyekben általában az képezi vita tárgyát, hogy az adott, közbeszerzési szabályok mellőzésével megkötött ügylet a közbeszerzési szabályozás hatálya alá tartozik-e, a szerződő felek a közbeszerzési fogalmi elemeket figyelembe véve közbeszerzési szerződést kötöttek-e. Azonban kevés olyan döntést találunk, hogy a nulla forintos ajánlatot a közbeszerzési szerződés „visszterhesség” fogalmi elemének teljesülése tükrében vizsgálták volna.

A Közbeszerzési Döntőbizottság közbeszerzés mellőzésével összefüggő határozataiban rendre kijelenti,¹² hogy közbeszerzési eljárás lefolytatása akkor kötelező, ha négy konjunktív feltétel teljesül, az ajánlatkérői minőség, a Kbt. szerinti beszerzési tárgy, a közbeszerzési értékhatár elérése mellett a szerződés visszterhes jellegű; ha pedig a konjunktív feltételek közül bármelyik nem teljesül, akkor a közbeszerzési eljárás alkalmazásának kötelezettsége kizárt. Visszterhes az az ügylet, ahol a teljesített szolgáltatással szemben ellenszolgáltatás áll.¹³ A visszterhesség és a közbeszerzés fogalmi elem teljesülését állapította meg a Közbeszerzési Döntőbizottság akkor is, amikor a beszerző és a vállalkozó levelezéséből megállapítható volt a kölcsönös megállapodás, a megrendelés és az ár, és ez utóbbi kifizetésére sor került.¹⁴

A Fővárosi Ítéltábla 4.Kf.27.193/2007/4. számú ítélete szerint egy szolgáltatás megrendelésnek nem feltétele az sem, hogy az ajánlatkérő saját részre szerezzen be szolgáltatást; ezért az a visszterhesen megrendelt szolgáltatás is a Kbt. tárgyi hatálya alá tartozik, amit az ajánlatkérő más javára rendel meg, illetve a szolgáltatás tényleges igénybevevője helyett fizet ki, mivel a Kbt. alkalmazása tekintetében az ellenérték meglétét vagy

⁸ C-796/18. számú ügy; Felek: Informatikgesellschaft für Software-Entwicklung (ISE) mbH és a Stadt Köln, a Land Berlin részvételével; előzetes döntéshozatal; ECLI:EU:C:2020:395.

⁹ Felek: IBA Molecular Italy Srl és Azienda ULSS No 3, Régió Veneto, Ministero della Salute, Ospedale dell'Angelo di Mestre; előzetes döntéshozatal; ECLI:EU:C:2018:843.

¹⁰ C-51/15. számú ügy; Felek Remondis GmbH & Co. KG Region Nord és a Region Hannover, a Zweckverband Abfallwirtschaft Region Hannover részvételével; előzetes döntéshozatal; ECLI:EU:C:2016:985; C-328/19. számú ügy; Felek: a Porin kaupunki, a Porin Linjat Oy, a Lyttylän Liikenne Oy részvételével, előzetes döntéshozatal; ECLI:EU:C:2020:483; C-159/11. számú ügy; Felek: Azienda Sanitaria Locale di Lecce, az Università del Salento és az Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce és társai; előzetes döntéshozatal; ECLI:EU:C:2012:817; 29. pont.

¹¹ C-159/11. számú ügy; Felek: Azienda Sanitaria Locale di Lecce, az Università del Salento és az Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce és társai; előzetes döntéshozatal; ECLI:EU:C:2012:817; 26. pont.

¹² például D.133/8/2024. számú határozat 43. pont, D.192/13/2021. számú határozat 37. pont.

¹³ D.192/13/2021. számú határozat 43. pont.

¹⁴ D.128/17/2024. számú határozat 68. pont.

hiányát a szolgáltatás igénybevevője és a szolgáltatás nyújtója viszonyában kell értékelni.

A Fővárosi Ítéltábla egy másik ítélete¹⁵ szerint az is visszerhes ügylet, ha az ajánlatkérő olyan mértékű ellenértéket (valójában különbözetet) fizet a szolgáltatásért, amely nem éri el a szolgáltatás teljes összegét, mert a szolgáltatásért harmadik személyek is fizetnek.

A keretmegállapodást illetően a Fővárosi Törvényszék 103.K.701.470/2023/10. számú döntésében ugyanakkor kifejti, hogy különbség van egy keretmegállapodás és a közbeszerzési szerződés között, mivel a keretmegállapodás önmagában állva nem visszerhes szerződés és a törvényi definíció alapján ebből kifolyólag nem is közbeszerzési szerződés: csak a későbbi visszerhes közbeszerzési szerződések lényeges feltételeit rögzítő megállapodás.

A Fővárosi Bíróság K.34.382/2005/8. számú ítélete alapján a Kbt. értelmében visszerhes szerződésnek minősül minden olyan megállapodás, melyben ajánlatkérő ellenszolgáltatásért, jellemzően pénzfizetés ellenében, valamilyen konkrét tevékenységet rendel meg; és nem képezi részét a közbeszerzés fogalmi elemnek, ha az ajánlatkérő nem maga számára rendeli meg a szolgáltatást és más helyett fizeti meg az ellenszolgáltatást.

A visszerhesség fogalmi elem ellenszolgáltatása több, mint egy „forintos ellenérték”. Összességében az ítélkezési joggyakorlat inkább abba az irányba mutat, hogy a visszerhesség mint fogalmi elem bármilyen ellenszolgáltatási formát felvehet azzal, hogy a koncessziós beszerzési tárgyak esetében a hasznosítási jog átadása viszont nem nélkülözhető fogalmi elem. A „visszteher”, önmagában bármi lehet, a visszerhes jogviszony lényege, hogy szolgáltatás és ellenszolgáltatás áll szemben egymással. Összességében tehát nincs szükség pénzmozgásra a visszerhes fogalmi elem teljesüléséhez, de a szerződéses jogviszonyból kimutathatónak kell lennie a jogviszony kétoldalúságának, a szolgáltatás – ellenszolgáltatás meglétének. Így a nulla forintos ajánlat is értelmezhető, amennyiben valamilyen más ellenszolgáltatás, amely nem feltétlenül anyagi természetű, a szerződéses jogviszonyban fellelhető. Erre legjobb példa maguk a koncessziós beszerzési tárgyak, ahol már a fogalom is utal arra, hogy a hasznosítási jog átadása pénzbeli ellenszolgáltatás nélkül elegendő a visszerhes

szerződés létrejöttéhez. De mi a jogi helyzet akkor, ha ténylegesen semmilyen visszerhes elem nem lelhető fel a szerződésben?

A nulla forintos ajánlat a kifizetési szabályok oldaláról is kérdéseket vet fel. A közbeszerzési szabályozás létező tartalmi eleme, hogy az ajánlatkérőnek kell kifizetnie az ajánlattevőt, főszabály szerint a Ptk. 6:130. § (1)-(2) bekezdés alapján, a számla kézhezvételétől számított 30 napon belül, építési beruházás esetében a kétlépcsős kifizetési szabályok szerint. Ez viszont a közbeszerzési szabályozás elsődlegessége alapján azt is sugallhatja, hogy az ajánlatkérőnek „fizetni kell”; ez a cselekmény szükségszerű velejárója a közbeszerzésnek.

Az irányelv és így a Kbt. alkalmazhatóságához „közbeszerzési szerződésnek” kell létrejönnie. Az a szerződés, amely nulla forint értékű, ellenszolgáltatás nélkül jön létre, az vitathatatlanul fogalmilag nem közbeszerzési szerződés és maga a jogviszony nem tartozik a Kbt. hatálya alá. Ha egy szerződés nem minősül közbeszerzési szerződésnek, akkor az irányelvet és így a Kbt-t sem kell alkalmazni; akkor viszont a szerződéskötési folyamat valójában nem tartozik az irányelv és a Kbt. hatálya alá? Levonható-e az a következtetés, hogy azért nem lehet nulla forintos ajánlat, mert visszerhesség hiányában a közbeszerzés rendszerében nem értelmezhető jogviszony jönne létre? Ezt a logikai kapcsolati rendszert az Európai Bíróság más ügyben levezette, amikor például in-house szerződések esetén kifejtette, hogy ha két ajánlatkérő közötti kapcsolat nem minősül közbeszerzési szerződésnek, azaz az irányelv hatálya alá tartozó szerződésnek, akkor az in-house kivételi kör alkalmazása sem értelmezhető, mert ahhoz először az irányelv hatálya alá kell tartozni. Hogyan bíráljon az ajánlatkérő egy nulla forintos megajánlást, ha a megajánlás elfogadásával létrejött szerződés nem fog az irányelv hatálya alá tartozni. A beszerzési cél, a becsült érték fogalma, a közbeszerzés értékhatárhoz kötöttsége szintén adná azt a következtetést, hogy nulla forintos ajánlat elképzelhetetlen.

Megkockáztatható akár még az is, hogy ha nem áll szolgáltatás és ellenszolgáltatás egymással szemben, akkor a Ptk. alapján akár még a feltűnő értékaránytalanság (Ptk. 6:98. §) gondolata is felmerülhet. A Ptk. 6:147. § és a 6:159. § alapján a kellékszavatosság és

¹⁵ Kf. 27.193/2007/4.

jogszatosság csak visszerhes szerződésekre vonatkozik, ingyenes szerződés esetén a kártérítési felelősség enyhébb; és még sorolhatnánk.

Ha nem áll szolgáltatás és ellenszolgáltatás szemben egymással, ha a szerződő felek nem visszerhes szerződést kötnek, akkor vajon hány másik jogszabályt sértenek meg?

Azt gondolnánk, hogy a fogalmi elemnek való megfelelés hiánya és az irányelvek alkalmazásával kapcsolatos logikai láncolat legalább azt az esetkört kizárja, amikor a teljes szerződés ellenértéke nulla forint. Akkor adná magát a következtetés, hogy egy olyan szerződéses jogviszonyban, ahol semmilyen „egyéb” ellenszolgáltatást nem tartalmaz a szerződés, hogy a visszerhesség kimutatható legyen, nem lehet az ajánlat értéke nulla forint.

De nem ez a helyzet. Az Európai Bíróság a C-367/19. Tax-Fin-Lex ügyben¹⁶ azt az álláspontot erősítette meg, hogy önmagában a közbeszerzési szerződés fogalmában szereplő visszerhességre hivatkozással nem lehet kizárólag azon az alapon elutasítani egy ajánlatot, hogy az ajánlatban szereplő ár nulla. A mögöttes érv – mint sok más közbeszerzési jogintézmény alkalmazásánál – a nagyobb verseny és a több ajánlat biztosítása, amelynek érdekében vizsgáljuk meg az ajánlatot, kérjünk magyarázatot, majd azt követően döntsünk az ajánlat elfogadásáról és ne foglalkozzunk akadémiai kérdésekkel.

Az ítélkezési gyakorlat, ahogy látni fogjuk, átlép a visszerhesség közbeszerzési fogalmi elem hiányával kapcsolatos kérdéskörön és a fogalmi elem hiányából eredő következtetések logikai láncolatán, ezzel egyszerre nyitva meg a lehetőséget a nulla forintos teljes megajánlás előtt, és egyszerre hárítva a felelősséget a nulla forintos megajánlást illetően a bírálati szakaszban résztvevőkre.

Bírálati szakasz eljárási cselekményei

A nulla forintos ajánlat során gyakran kérdésként merül fel, hogy az ajánlat bírálata egyáltalán szükséges-e vagy az ajánlat bírálat nélkül érvénytelenné nyilvánítható, különösen abban az esetben, ha nem egy részérték, hanem „az” ajánlat értéke a nulla forint vagy önálló ér-

tékelési szempontra érkezik nulla forintos ajánlat vagy egy tételes elszámolású szerződés esetén valamely költségvetési tétel értéke nulla forint.

Az ítélkezési gyakorlatból kiolvasható, hogy a nulla forintos ajánlat bírálata nem mellőzhető, az ajánlatkérőt a Kbt. 69. § (1) bekezdés alapján, természetesen figyelemmel a Kbt. 53. § (4) bekezdésére, az ajánlatok elbírálásának kötelezettsége terheli, ennél fogva a nulla forintos megajánlás esetében a bírálati szakaszhoz kapcsolódó eljárási cselekmények elvégzésének szükségességét és lehetőségeit is vizsgálni kell.

Az eljárási cselekmények lehetséges körét befolyásolja, hogy a nulla forintos érték az ajánlatban milyen szerepkört tölt be: szakmai ajánlatnak minősül vagy csak alátámasztó számítás része, önálló értékelési szempont vagy az értékelési szempontnak csak részértéke; a szerződés teljesítése során elszámolási egységet képez vagy csak tájékoztató adat.

Az eljárási cselekményeket behatároló egyik tényező tehát, hogy a nulla forintos ár a szakmai ajánlat részét képezi-e, de a szakmai ajánlatnak való minősítéshez kapcsolódik a kialakított értékelési szempontrendszer kérdésköre is. Szakmai ajánlatnak a beszerzés tárgyra, valamint a műszaki leírásban és a szerződéses feltételekben foglalt ajánlatkérői előírásokra tett ajánlat minősül.¹⁷ A részletező ártáblázatot, az árazott költségvetést illetően a gyakorlatban mindkét megoldás megtalálható, egyes ajánlatkérők szakmai ajánlatnak minősítik, egyes ajánlatkérők a szakmai ajánlat alátámasztására kérik be ezeket a dokumentumokat, ezzel a döntéssel viszont determinálják a bírálati szakasz lehetséges eseményeit.

Amennyiben a nulla forintos ajánlat szakmai ajánlatnak minősül vagy értékelési szempontot jelent, akkor az ajánlatkérő és az ajánlattevő az ajánlati kötöttség szabályával szembesül. Az ajánlati kötöttséggel összefüggő szabályok tiltják az ajánlati kötöttség beálltát követően az ajánlat módosítását, a hiánypótlási korlátok alapján pedig az értékelési sorrend nem változhat.

E tekintetben tehát nagyon nem mindegy, hogy a nulla forintos ajánlat minek minősül.

Amennyiben az ajánlat „fő” ellenértéke a nulla forint vagy egy értékelési szempontra nulla forint megajánlás

¹⁶ 36. pont.

¹⁷ Kbt. 3. § 37. pont.

érkezik, akkor ennek megváltoztatása, esetleges tévedés miatt ennek kijavítása az ajánlati kötöttség és a hiánypótlási korlátok miatt az ajánlattevő részéről nem lesz lehetséges.

A szakmai ajánlatnak minősítés vonatkozásában a közbeszerzési dokumentumok rendelkezései jelentik a kiindulópontot, ezért az ajánlatkérőknek javasolt egyértelműen rendelkezni az árral kapcsolatos dokumentumok minősítéséről. Az ajánlatkérőnek a szakmai ajánlat tartalmát a Kbt. 3. § 37. pont szerinti „szakmai ajánlat” fogalomra tekintettel kell meghatározni a közbeszerzési dokumentumokban, mivel egy helytelen vagy nem kellően pontos előírás esetén előállhat az a jogi helyzet, hogy az ajánlatkérő által szakmai ajánlatnak nem minősített adattartalom a Kbt. alapján mégis szakmai ajánlatnak minősül, és ez további jogi konfliktust keletkeztet.

Az eljárási cselekmények végzésének kötelezettségét nem vonja maga után, ha az adott beszerzés sajátosságaira való tekintettel a nulla forintos érték eleve indokolt. Építési beruházások esetében gyakori, hogy valamely költségvetési tételesor egységára (pl. anyag-költség vagy munkadíj) szakmai indoklás miatt nem értelmezhető. Előfordulhat viszont az az eset is, hogy az ajánlatkérő nulla forintos értéket vár, de az ajánlattevő mégis számol ajánlati árat, vagy az ajánlatkérő nullától eltérő értéket vár, de nulla forintos ajánlat érkezik, amely viszont már vizsgálat tárgyát képezi.

A nulla forintos megajánlás megközelítését és a következtetéseket az átalánydíjas és a tételes elszámolás viszonylatában is fontos elhatárolni.

A Ptk. 6:245. § alapján átalánydíjas szerződés esetében a díjat a szerződéskötéskor a felek már meghatározzák, és ettől a fix díjtól sem felfelé, sem lefelé nem lehet eltérni, ide nem értve a pótmunka esetét. Tételes elszámolás esetén a szerződő felek a végleges ellenszolgáltatást a tényleges teljesítés alapján számítják ki egy tételes felmérés elkészítésével, ezért annak végső értéke a tételes ár azaz a költségvetés figyelembevételével, a teljesítést követően alakul ki.

Az átalánydíjas és tételes elszámolásra rendszerint egy építési beruházáshoz kapcsolódó fogalomként tekintünk, de az ítélkezési joggyakorlat rávilágított, hogy a

többi közbeszerzési tárgy esetében is értelmezhetőek ezek az elszámolási módok.

Átalánydíjas elszámolás esetén, ha az értékelési szempontot az egyösszegű ajánlati ár képezi, valójában az árazott költségvetésnek nincs akkora szerepe, mint tételes elszámolás esetén, az ellenszolgáltatás kifizetésére a tételes költségvetés nincs ráhatással, így a nulla forintos érték elbírálása, a kapcsolódó eljárási cselekmények is bővebb lehetőségeket tartalmaznak, ahogy azt az alábbiakban látni fogjuk. Tételes elszámolás esetén azonban a nulla forintos érték fokozott körültekintést igényel, hiszen egy feladat nulla forintértéken való elvégzése a szerződés teljesítése során elszámolási vitát is eredményezhet, ezért tételes elszámolás esetén a nulla forintos érték mindig vizsgálatot igényel.

Az ajánlati ár alábontását tartalmazó költségvetések, ártáblázatok tekintetében szót kell ejteni a keresztfinanszírozásról is. A nulla forintos ajánlati részerék tekintetében szinte azonnal felmerül a keresztfinanszírozás gyanúja. A gyanú azon az egyszerű elven alapszik, hogy egy feladat elvégzése bizonyosan generál valamennyi költséget az ajánlattevő oldalán, ezért nehezen fogadható el egy feladat elvégzésének nulla forintos értéken történő vállalása. Az ítélkezési gyakorlatból terjedt el az a nézőpont, hogy az ajánlattevőnek a költségeket ahhoz a feladathoz kapcsolódóan kell elszámolnia, azaz feltüntetnie az ártáblázatban, ahol a költség felmerül, ezért a keresztfinanszírozás tilos. A keresztfinanszírozás abszolút tilalmát viszont a Közbeszerzési Döntőbizottság egy átalánydíjas szerződés esetén már annyiban árnyalta, hogy a keresztfinanszírozás tilalma csak akkor releváns, ha az ajánlattevő jogtalan előnyhöz jut más ajánlattevőkkel szemben azáltal, hogy bizonyos költségeket beépít másik költségvetési sorba.¹⁸ Ez az eset lehet például, ha az ajánlatkérő több, árral kapcsolatos értékelési szempontot határozott meg eltérő súlyszámokkal és a költségek átcsoportosítása a pontozáskor torzító hatása miatt versenyelőnyt eredményez az ajánlattevő számára.

Az ítélkezési gyakorlatban a nulla forintos ajánlat tekintetében is az az alapvető megközelítés, hogy az ajánlattevőnek joga van az ajánlatának megvédésére, az adott beszerzés jellegéhez mérten speciális vagy vá-

¹⁸ D.20/21/2021. sz. határozat 44. pont.

ratlan ajánlati tartalom megmagyarázására. A nulla forintos ajánlat vonatkozásában is az a megközelítés érvényesül, hogy a verseny növelése, a minél több érvényes ajánlat biztosítása érdekében a nulla forintos ajánlatok automatikus érvénytelenné nyilvánítása nem jogszerű.

A következő pontban azokat a bírálati cselekményeket veszem sorra, amelyek alkalmazását a nulla forintos megajánlás kapcsán vizsgálni szükséges.

Számítási hiba

A nulla forintos ajánlat elbírálása kapcsán felmerülhet a számítási hiba kijavítása. A számítási hiba kijavítása eljárási cselekmény azonban csak korlátok között alkalmazható, így központi kérdés, hogy a nulla forintos érték hol és hogyan szerepel az ajánlatban.

A Kbt. 71. § (11) bekezdés alapján, a számítási hiba kijavítására akkor van lehetőség, ha számítási hiba van, a számítási hiba az értékelés eredményére kiható hiba, a tételesen meghatározott értékek (az alapadatok) ismertek és ezen alapadatok alapján a helyes összesített ellenérték az ajánlatkérő részéről pontosan kiszámítható. Fontos megjegyezni, hogy a számítási hiba kijavítása az ajánlatkérő részéről induló eljárási cselekmény, az ajánlatkérő számítja ki a helyes forintértéket az alapadatok alapján és kéri fel az ajánlattevőt a forintérték kijavítására. Az értékelés eredményére való kihatás és az alapadatok ismertségének követelménye leszűkíti a téves nullás megajánlások orvoslásának lehetőségeit.

A számítási hibajavítás eljárási cselekményhez először is szükség van egy hibás számításra, azaz azon tényre, hogy valamilyen matematikai műveletet az ajánlattevő helytelenül végzett el. A nulla forintos megajánlás esetén ezért elsődlegesen azt kell vizsgálni, hogy a nulla forint egy számítási hiba következménye vagy a nulla forint valóban a megajánlást jelenti.

A számítási hibajavítás cselekmény alkalmazásához elengedhetetlen az alapadatok ismerete is. Ennek megfelelően számítási hibáról nem beszélhetünk akkor, ha az alapadatok egyike a nulla forint vagy ha hiányzik az adat (üres cella), és ezért nulla forint az összesített érték. Ha azonban az összesített érték nulla forint (pl. egy költségvetési sor esetében vagy a főösszesítő értéke

vagy egy ártáblázat összesen sora vagy az összesített ajánlati ár), de az alapadatok (pl. mennyiség és egységár) ismertek, akkor az adott sor számítási hibajavítással korrigálható. Ez jellemzően építési beruházások árazott költségvetése esetében fordul elő, ahol az összesítés gyakran szorzási vagy összeadási hibát tartalmaz.

Ugyanakkor a nulla forintos összesített érték számítási hibajavítás útján akkor sem orvosolható, ha az ajánlat nem tartalmaz alapadatokat, mert pl. az ajánlatkérő egyetlen ajánlati ár megajánlását kérte részértékek ismertetése nélkül.

A D.58/8/2018. számú ügy a számítási hiba helytelen alkalmazásának egy olyan esetére világított rá, amikor is az árazott költségvetés adott sorának nulla forintos összesített értéke a mennyiségnek ajánlatkérő részéről tévedésből megadott nulla értékére („0 darab”) volt visszavezethető, ami értelemszerűen a szorzás eredményeként nulla forintos összértéket eredményezett. A Közbeszerzési Döntőbizottság a határozatban kifejtette, hogy nem tekinthető számítási hibának és így az ajánlatkérő részéről nem javítható, ha a nulla forintos összérték a mennyiség elírására vezethető vissza, mivel számítási hiba ebben az esetben nem állapítható meg.¹⁹ Az ajánlati kötöttség szabályai nem teszik lehetővé, hogy a nulla mennyiséget az ajánlatkérő vagy az ajánlattevő a bírálati szakaszban korrigálja.

A nulla forintos érték gyakran az árazott költségvetés vagy ártáblázat elkészítését elősegítő program helytelen alkalmazásából ered, például képletezési hiba eredményeként keletkezik.

A D.129/12/2024. számú határozattal érintett ügyben az árazott költségvetésben azért szerepelt nulla forintos érték az összesített érték mezőben, mert az ajánlatkérő által kiadott árazatlan költségvetés képletezési hibát tartalmazott és a szorzási műveletet nem végezte el a program. A Közbeszerzési Döntőbizottság kimondta, hogy az árazatlan költségvetésnek a hibája, nevezetesen a képletezés hiánya az ajánlatkérő mulasztásából következett be, ezért ez a hiba nem eshet a nyertes ajánlattevő terhére, nem vezethet az ajánlata ezen okból történő érvénytelenné nyilvánítására, az ajánlatkérőnek élnie kell a Kbt. 71. §-ban foglalt lehetőségekkel.²⁰ A

¹⁹ 43. pont.

²⁰ 78. pont.

számítási hiba kijavítása jelen esetben alkalmazható volt, mert az egységár és a mennyiség mint alapadatok adottak voltak.

Végül a számítási hiba javítása eljárási cselekménnyel akkor sem élhet az ajánlatkérő, ha a számítási hiba az értékelés eredményére nem hat ki, mert például a költségvetés egy másik sora is számítási hibát tartalmaz azonos értékben és ezáltal a két számítási hiba kiegyenlíti egymást az összértékre való kihatás nélkül. Ennek feloldására az ajánlatkérő a hiánypótlás jogintézményét alkalmazhatja.

Aránytalanul alacsony ár indokoláskérés

A nulla forintos ajánlati érték, akár önálló ajánlati elem, akár egy részajánlati elem, felveti azt a kérdést, hogy összeegyeztethető-e a gazdasági észszerűséggel. Az alacsony értékű ajánlat, különösen egy nulla forintos ajánlat, illetve ajánlati rész megkérdőjelezi a verseny tisztaságát, a tisztességtelen piaci magatartás és az esélyegyenlőséget sértő cselekmény gyanúját veti fel. A közbeszerzési szabályozás az alacsony értékű ajánlatok vizsgálatára az aránytalanul alacsony ár jogintézményének alkalmazását írja elő.

Az aránytalanul alacsony ár indokolás célja az arról való meggyőződés, hogy a szerződés a megadott áron teljesíthető, a nulla forintos ajánlat objektíven és szakmailag indokolható-e.

Az aránytalanul alacsony ár jogintézményének problematikája viszont, hogy a szabályozás miatt korlátok között alkalmas a nulla forintos ajánlat vizsgálatára.

A Kbt. 72. § (1) bekezdés alapján csak akkor lehetséges az indokoláskérés, ha az értékelési szempontként figyelembe vett ár vagy költség, vagy azoknak valamely önállóan értékelésre kerülő eleme tekintetében ítéli meg úgy az ajánlatkérő, hogy az aránytalanul alacsony összeget tartalmaz. Így abban az esetben, ha az ajánlatkérő úgy találkozik nulla forintos értékkel, hogy az nem értékelési szempont vagy annak egy önálló értékelési eleme, akkor nem alkalmazhatja a Kbt. 72. § (1) bekezdés szerinti indokoláskérést; és megfordítva. Hiába észlel az ajánlatkérő nulla forintos ajánlati részértéket és szeretné

indokoltatni annak megalapozottságát, ha az árral összefüggő értékelési szempont vagy annak egy önálló értékelési eleme nem minősül aránytalanul alacsonynak, mert például a beérkezett ajánlatokhoz képest nincs túl nagy eltérés vagy a becsült értéktől nem különbözik jelentősen.

A 2014/24/EU irányelv 69. cikk (1) bekezdés²¹ az értékelési szempontra vonatkozó szűkítést nem tartalmazza, csak arról rendelkezik, hogy az ajánlatban feltüntetett ár vagy költség kirívóan alacsony összegűnek tűnik a kivitelezendő építési beruházáshoz, szállítandó áruhoz vagy nyújtandó szolgáltatáshoz képest.

Az aránytalanul alacsony árindokolás-kérést illetően másik jogi korlátot képez az a szabály, hogy a Kbt. 72. § (1) bekezdés szerint kizárólag „lényeges” ajánlati elemek tartalmát megalapozó adatokat, valamint indokolást lehet kérni.

A közbeszerzési szabályozás tehát lehetővé teszi, hogy az ajánlatkérő az indokolás-kérésben kitérjen egy-egy költségelemre, így kifejezetten a nulla értéket tartalmazó ajánlati elemre rákérdezzen, de vita alapját képezheti az indokolás-kérés jogszerűsége, ha a nulla forintos ajánlati elem elenyésző jelentőségű az egész beszerzéshez viszonyítva.

Végül az árindokolás alkalmazhatóságában jogi korlátot jelent az is, hogy a Kbt. 114. § (6a) bekezdés alapján nemzeti eljárásrendben az ajánlatkérő nem köteles az aránytalanul alacsony ár vizsgálatára, az ajánlatkérők pedig általában elkerülik ezt az eljárási cselekményt a jogalkalmazási nehézségek és jogi kockázatok miatt.

Ezekben az esetben a Kbt. 71. § szerinti eljárási cselekmények, különösen a felvilágosításkérés az egyetlen jogi lehetőség és jogi kötelezettség a nulla forintos érték tisztázására.

Ahogy láttuk, bár a visszterhesség fogalmi elem, de az Európai Bíróság többször kijelentette,²² hogy az irányelv rendelkezéseiből nem lehet levezetni, hogy egy nulla forint értékű ajánlat automatikusan elutasítható legyen önmagában amiatt, hogy nulla forintos az ajánlat, hanem a 2014/24/EU irányelv 69. cikkéből

²¹ „(1) Az ajánlatkérő szerv köteles magyarázatot kérni a gazdasági szereplőktől az ajánlatban feltüntetett ár vagy költségek tekintetében, ha egy ajánlat a kivitelezendő építési beruházáshoz, szállítandó áruhoz vagy nyújtandó szolgáltatáshoz képest kirívóan alacsony összegűnek tűnik.”

²² lásd például: C-367/19. számú ügy; Felek: a Tax-Fin-Lex d.o.o. és a Ministrstvo za notranje zadeve, a LEXPERA d.o.o. részvételével; előzetes döntéshozatal, ECLI:EU:C:2020:685; 36. pont.

következően magyarázatot kell kérni az ajánlat nulla értékét illetően; mégpedig az aránytalanul alacsony ár jogintézményének alkalmazásával.

A 2014/24/EU irányelv 69. cikk és az Európai Bíróság megfogalmazásában tehát az ajánlatkérő a nulla forintos értéket illetően köteles magyarázatot kérni az ajánlattevőtől és konzultáció útján ellenőrizni a nulla forintos érték indokoltságát, a nulla forintos ajánlat automatikus visszautasítása nem jogszerű. Azaz rá lehet és rá is kell kérdezni arra, hogy a nulla forintos értéken hogyan teljesíthető a szerződés, és az ajánlatkérő szerv csak abban az esetben utasíthatja el az ajánlatot, ha a közölt bizonyítékok nem indokolják kielégítően az ajánlatban feltüntetett ár „nullás” értékét.

Érdekes látni, hogy az Európai Bíróság a nulla forintos ajánlati ár létezését az aránytalanul alacsony ár irányából közelíti meg. Úgy gondolom, érthető az a megközelítés, hogy kérjük meg az ajánlattevőt, adjon magyarázatot a nulla értékű ajánlatra. De valójában minden nullás ajánlat megmagyarázható? Megmagyarázható egy visszterhesség nélküli jogviszony a közbeszerzés fogalmi rendszerében, ha a nulla forintos ajánlat a teljes beszerzésre vonatkozik, ahogy azt az előző fejezetben vizsgáltam?

Az Európai Bíróság megközelítése ugyanis magában hordozza annak lehetőségét, hogy az ajánlattevő valahogy esetleg képes megmagyarázni, hogy nulla forintértéken lehet a szerződést teljesíteni, de akkor hogyan jön létre egy visszterhes szerződés (feltételezve persze, hogy nincs más ellenszolgáltatás, amely megalapozná a visszterhes jelleget)? Ha az ajánlatkérő elfogadta a teljes megajánlást nulla értéken és emiatt a létrejött szerződés nem visszterhes, akkor a létrejött szerződésre hogyan lehet alkalmazni a Kbt. rendelkezéseit, amelynek az alapja egy visszterhes szerződés létrejötte. Ha a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződés nem visszterhes, akkor a szerződő felek nem közbeszerzési szerződést kötöttek; akkor a Kbt. szabályainak megfelelően folytatták le a közbeszerzési eljárást és kötötték meg a szerződést? És akkor a szerződéskötéstől kezdve a szerződés teljesítési szakasz, sőt visszamenőleg a szerződéskötés folyamata már nem tartozik a Kbt. hatálya alá? És akkor valójában az ajánlatkérő mellőzte a Kbt-t vagy sem, hogy olyan szerződést

kötött, amely nem tartozik a Kbt. hatálya alá? Talán a teljes ajánlat nulla forint érték esetén jobban értelmezhető lenne a felvilágosításkérés jogintézménye felé fordulás és a visszterhes jelleg magyarázatának megkérdése a teljesíthetőség indokolása mellett.

Meglepő módon alig találunk jogesetet arra, amely azt a kérdést tárgyalja, hogy az ajánlatkérő rákérdezhet-e, köteles-e rákérdezni például a visszterhesség mint közbeszerzési fogalmi elem teljesülésére.

Sőt, a C-367/19. Tax-Fin-Lex ügyben elhangzottak pont azt sugallják, hogy a jogértelmezők túl nagy jelentőséget tulajdonítanak a fogalomnak és nem is kell ezt az összefüggést vizsgálni. A vizsgálat tárgyát kizárólag az képezi, hogy a nulla forintos ajánlatot az ajánlattevő képes-e megindokolni.

A Fővárosi Törvényszék K. 703.794/2022/26. számú ítélete²³ is kijelenti, hogy „az ajánlat fogalmába nem tartozik bele, hogy csak visszterhes juttatásra irányulhat, és a Kbt. előírásaiból nem következik, hogy az ajánlat minden részének visszterhesnek kell lennie”. A Fővárosi Törvényszék álláspontja, hogy előírás hiányában az ingyenesség összhangban van a Kbt-vel, még akkor is, ha a nulla forintos ajánlati elem önálló értékelési szempontot képez.

Az ítélkezési joggyakorlat egyértelmű választ ad, hogy az ingyenes ajánlat is ajánlatnak minősül és az ajánlatkérőnek az aránytalanul alacsony ár indokolás-kérése alapján kell vizsgálnia az ajánlati értéket; bár a fentebb ismertetett jogi korlátok ezt lehetetlenné tehetik.

A Kúria Kfv. 37.349/2011/3. számú ítélete is rávilágít arra, hogy az ajánlattevő jogát képezi, hogy bizonyos ajánlati elem értékét nulla forintban határozza meg, amennyiben erre racionális magyarázatot tud adni és az adott költség más értékelési részszerzőpontra adott ajánlati ár körében nem kerül elszámolásra.

A Kbt. 72. § alapján tehát az ajánlatkérő kötelezettsége, hogy az árintékolás-kérésben pontos kérdéseket tegyen fel, így a nulla forintos ajánlati értékre való rákérdezés is célirányos lehet. Az ajánlattevő felelőssége pedig, hogy minden információt és adatot átadjon, hogy az ajánlatkérő meggyőződhessen a nulla forintos ajánlat megfelelőségéről és a szerződés teljesíthetőségéről.

²³ 30-31. pontok.

A nulla forintos ajánlat kérdésköre úgy is felmerülhet, hogy az ajánlattevő az árindokolásban tüntet fel nulla forint értéket valamely költségelem vonatkozásában, de nem ad szöveges indokolást a nulla forintra vonatkozóan. Ebben az esetben az ajánlatkérő kiegészítő indokoláskérésben tisztázhatja a nulla forint jogszerűségét.

Az árindokolás tartalmát illetően az Európai Bíróság felsorolt néhány olyan körülményt,²⁴ amely nem fogadható el a nullás értékű ajánlat indokolásaként. Ilyen pl. a jövőbeli új piacszerzés reménye, a referencia-szerzésből fakadó előnyök.

A Fővárosi Törvényszék K.700.335/2018/15. számú ítéletében kihangsúlyozza, hogy nem zárható ki, hogy az ajánlatban a kalkulált költség nulla forint legyen, azonban ezt az értéket az ajánlatkérőnek tisztáznia kell. A Fővárosi Törvényszék arra is rávilágít, hogy az indokolásban a nyereség terhére történő teljesítés nem hivatkozható az ajánlattevők részéről korlátlanul. Ez utóbbi kijelentés választ ad arra a gyakori jelenségre, hogy az ajánlattevők a kérdéses nulla forintos ajánlatra azt a választ adják, hogy a nyereség fedezi a költségeket.

A Fővárosi Törvényszék kihangsúlyozza, hogy az ajánlati árnak olyannak kell lennie, hogy a „teljesítés során az egyes költségelemek a gazdasági életben megszokott keretek és mérték szerint jelentkező változása mellett is fedezetét jelentsék a szerződéses vállalkozás teljesítésének”.

A Fővárosi Törvényszék K.700.335/2018/15. számú ítéletében a közpénzek ésszerű és gazdaságos felhasználására vonatkozó alapelv érvényesülésének hiányát állapította meg, ha az ajánlatkérő elmulasztja a Kbt. 72. § szerinti cselekmények (indokolás és kiegészítő indokolás-kérés) elvégzését és nem biztosítja az ajánlattevő számára a magyarázatadás és igazolás lehetőségét. A Fővárosi Törvényszék mindezt kiegészíti azzal, hogy a Kbt. 71. § szerinti hiánypótlás és felvilágosításkérés is az ajánlatkérő rendelkezésére álló jogi eszközök az ajánlat megértéséhez.

Hiánypótlás és felvilágosítás

A bírálati szakaszban az ajánlatkérőnek meg kell vizsgálnia, hogy az ajánlatok megfelelnek-e a közbeszerzési dokumentumokban, valamint a jogszabályokban meg-

határozott feltételeknek (Kbt. 69. § (1) bekezdés), amely a nulla forintos érték megítélésére is kiterjed.

A nulla forintos megajánlás kapcsán felvetődik a megajánlás hiányára következtetés, illetve azon kérdés, hogy a „semmi”-t nulla forintos megajánlásnak kell-e minősíteni.

A gyakorlatban az ajánlatkérők sok esetben részletező ártáblázatot, építési beruházás esetében árazott költségvetést kérnek. Az ártáblázatok gyakori kitöltési hibája, hogy az ajánlattevők semmilyen értéket nem írnak egy adott mezőbe. Ezért az ajánlat bírálata tekintetében a „nulla forint” és a „semmi/üres” között is különbséget kell tenni a „nulla forint” és a „nincs megajánlás” összevetés mellett.

Vannak olyan nézőpontok, amelyek a nulla forintos ajánlatot úgy közelítik meg, hogy akkor arra vonatkozóan nem is tett ajánlatot az ajánlattevő és a szakmai ajánlat hiányos, amely az ajánlat érvénytelenné nyilvánításához vezet. A nulla forintos ajánlatot azonban el kell határolni a megajánlás hiányától.

Az ítélezési gyakorlat döntései tisztázzák, hogy önmagában a nulla forintos ajánlat még nem jelenti azt, hogy nincs megajánlás vagy a szakmai ajánlat hiányos. A nulla forintos ajánlat is megajánlásnak minősül, csak az ajánlattevő nem kér érte ellenszolgáltatást. A „semmi/üres” cella nem értelmezhető a „nulla forintos” megajánlás szinonimájaként, mint ahogy a „nulla forintos” megajánlás sem tekinthető „semmi” értéknek.

A D.20/21/2021. számú határozatban a Közbeszerzési Döntőbizottság szintén rámutatott, hogy önmagában a nulla forintos anyag- vagy díj költség-tétel feltüntetése nem feltétlenül azt jelenti, hogy hiányzik a teljeskörű műszaki tartalomra tett vállalkozás, illetőleg ingyenes juttatás nyújtására tett megajánlást.

A Budapest Környéki Törvényszék K. 27.038/2011/9. számú ítéletében például rögzíti, hogy az anyagár feltüntetésének hiánya a bíróság megítélése szerint sem jelenti azt, hogy a vitatott ajánlat nem a teljes műszaki tartalomra vonatkozik.

De a szakmai ajánlat részét képező részletes ártáblázatban a termék árát tartalmazó mező üresen hagyása már az ajánlat érvénytelenségét eredményezi,²⁵ azaz az

²⁴ C-367/19. számú ügy; Felek: a Tax-Fin-Lex d.o.o. és a Ministrstvo za notranje zadeve, a LEXPERA d.o.o. részvételével; előzetes döntéshozatal, ECLI:EU:C:2020:685; 35. pont.

²⁵ D.563/12/2023. számú határozat.

üres mezőt önmagában nem lehet nulla forintnak értelmezni.

A tételes elszámolású szerződések esetében a nulla forintos megajánlás a D.563/12/2023. számú ügy tárgya, amely a Fővárosi Törvényszék D.119/4/2023. számú végzést megsemmisítő és a Közbeszerzési Döntőbizottságot új eljárásra kötelező 103.K.701.470/2023/10. számú ítélete alapján született. Ez az ügy azért nagy jelentőségű, mert nem építési beruházás, hanem egy árubeszerzés tételes költségvetése tartalmazott nulla forintos értéket. A közbeszerzési dokumentumok előírása alapján a részletes ártáblázat valamennyi sorára kötelező volt az ajánlattétel és előírás volt, hogy *„amennyiben valamely megadott sorra nem történik ajánlattétel vagy további sorokra is adnak ajánlatot, abban az esetben az ilyen hiba/hiány nem tekinthető a Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontja szerinti nem jelentős, egyedi részletkérdésre vonatkozó hibának, vagy hiálynak”*. A bírálati szakaszban az ajánlatkérő felvilágosítást kért az ártáblázat nulla forintot tartalmazó sorára, amelyre az ajánlattevő válaszában jelezte, hogy az adott résztermék (szoftver) árát az alaptermék (gép) tartalmazza és anélkül nem is működik, de végül az ajánlatkérő az ajánlatot érvénytelenné nyilvánította arra való hivatkozással, hogy az ajánlattevő a szoftverre nem tett megajánlást. A jogvita alapját tehát az képezte, hogy az ajánlatkérői előírások tükrében a különböző termékeket (vagy a termék részegységeit) tartalmazó ártáblázatban a nulla forintos megajánlás elfogadható-e, azaz jogszerű-e, ha az ajánlattevő valamely termékre vagy annak részegységére nulla forintos megajánlást tesz egy árubeszerzés esetében, illetve vita alapját képezte, hogy a nulla forintos megajánlás egyáltalán ajánlatnak minősül-e. A Közbeszerzési Döntőbizottság osztotta az ajánlatkérő álláspontját az ajánlat érvénytelenségét illetően arra való hivatkozással, hogy minden terméket (részegységet) be kellett árazni, azaz ajánlatot kellett tenni a termékre és a nulla forint egységár feltüntetése nem minősül megajánlásnak. A Fővárosi Törvényszék 106.K.703.794/2022/26. számú ítéletében a döntést megsemmisítette és a Közbeszerzési Döntőbizottságot új eljárásra kötelezte arra való hivatkozással, hogy a Kbt. szabályai nem zárják ki, hogy egy ajánlat nulla forint legyen és ezért a nulla forintos megajánlás is egyértelműen ajánlatnak minősül, ezért az érvénytelenné nyilvánítás nem volt jogszerű. A Közbeszerzési Döntőbizottság végül, a bírósági ítélet utasításai alapján azzal

zárta az ügyet, hogy a nulla forintos érték megajánlásnak, azaz ajánlatnak minősült, a közbeszerzési dokumentum előírásai nem zárták ki a nulla forintos megajánlást.

Mindenesetre, ha szakmailag nem következik a műszaki leírásból, akkor mind a nulla forint értékű megajánlás, mind az üres cellajelölés is kérdéseket vet fel, ezért az ajánlatkérő, erre utaló ajánlattevői magyarázat hiányában nem lehet abban teljesen biztos, hogy a nulla értékű ajánlat valós és indokolt érték vagy esetlegesen téves megajánlás.

És ezzel megérkeztünk a hiánypótlás és felvilágosításkérés eljárási cselekményekhez.

A Kbt. 71. § (1) bekezdés alapján az ajánlatkérő köteles az összes ajánlattevő számára azonos feltételekkel biztosítani a hiánypótlás lehetőségét, valamint az ajánlatban található, nem egyértelmű kijelentés, nyilatkozat tartalmának tisztázása érdekében az ajánlattevőtől felvilágosítást kérni.

A nulla forintos értékű ajánlatra való rákérdezés, a nulla forint hiányként való értelmezése és ebből eredően a nulla forintos érték megváltoztatásának lehetősége attól függ, hogy a nulla forintos megajánlás milyen viszonyban van a szakmai ajánlattal. A közbeszerzési dokumentumok előírásai és a Kbt. 3. § 37. pontja itt jutnak főszerephez, miszerint az ajánlatkérő előírta szakmai ajánlat becsatolását, a szakmai ajánlatot hogyan definiálta és milyen értékelési szempontokat határozott meg.

A nulla forintos ajánlat jogszerű változtatásának helyes megítélése különösen azért lényeges, mert gyakori jelenség, hogy a felvilágosításkérés, a hiánypótlási felhívás vagy árindokolás-kérés kézhezvételét követően az ajánlattevők inkább módosítják a nulla forintos tételt, mintsem megpróbálják meggyőzni az ajánlatkérőt az érték megfelelőségéről.

A nulla forintos ajánlat megváltoztatása attól függően lehetséges, hogy a nulla forintos ajánlat változtatása hogyan érinti a Kbt. 71. § (8) bekezdés szerinti hiánypótlási és felvilágosításkérési szabályokat.

A Kbt. 71. § (8) bekezdés hiánypótlási és felvilágosítási korlátot tartalmaz, amely a nulla forint értéket tartalmazó ajánlat esetében ugyanannyira irányadó, mint bármely más érték tekintetében. Az alapelvi sérelem tilalma mellett a Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontja alapján

csak nem jelentős, egyedi részletkérdésre vonatkozó hiba javítható vagy hiány pótolható, valamint átalánydíjas szerződés esetén az árazott költségvetés (részletes árajánlat) valamely tétele és egységára pótolható, módosítható, kiegészíthető vagy törölhető, amelynek változása a teljes ajánlati árat vagy annak értékelés alá eső részösszegét és az ajánlattevők között az értékeléskor kialakuló sorrendet nem befolyásolja.

A nulla forintos megajánlás megváltoztatásának jogszerűségét a közbeszerzési dokumentumok előírásaihoz és az egész ajánlat tartalmához mérten kell vizsgálni.

Az nyilvánvaló, hogy ha a nulla forintos érték önálló értékelési szempont vagy értékelési szempont részegységét képezi, akkor annak megváltoztatása általában befolyásolja a kialakult sorrendet, de ez sem biztos, hiszen van matematikai valószínűsége annak, hogy az érték változtatásával nem változik a sorrend, mert akkora a különbség az ajánlatok között, vagy az ajánlattevő egy másik tételsor csökkentésével kompenzálja az érintett sor növekedését.

A változtatási lehetőségek széles köre az átalánydíjas elszámolású szerződések esetében áll fenn, hiszen maga a jogszabály jelzi, hogy valamely tétel és egységár pótlása, módosítása, kiegészítése és törlése is elfogadható az értékelési sorrend változatlanul maradásának követelménye mellett.

A Közbeszerzési Döntőbizottság érveléséből²⁶ az tűnik ki, hogy kifejezetten az átalánydíjas szerződésre vonatkozóan értelmezi a Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontja alkalmazásának lehetőségét és kizárja az ingyenes megajánlás megtiltását. Ez annyiban elgondolkodtató lehet, hogy ez vajon azt jelenti, hogy akkor a tételes elszámolás esetén lehetséges előírni az ajánlat azonnali érvénytelenségét egy nulla forintos megajánlás esetén, vagy tételes elszámolás esetén is erősebb az az elv, hogy adjunk lehetőséget megmagyarázni a nulla forintos értéket.

A Közbeszerzési Hatóság állásfoglalása²⁷ megerősíti, hogy ha a költségvetési tétel egyik eleme nulla (pl. anyagköltség), akkor a Kbt. 71. § szerint felvilágosításkéréssel kell fordulni az ajánlattevő felé. Ebben az állásfoglalásában a Közbeszerzési Hatóság viszont a

nulla forinttal egyenértékűnek tekintette a „cella kihúzását” is. Ami lényeges ebben az állásfoglalásban, hogy a tételes elszámolásra vonatkozóan a Közbeszerzési Hatóság szintén elképzelhetőnek tartja a nullás megajánlást és az erre vonatkozó hiánypótlás vagy felvilágosításkérés alkalmazását, de jelen esetben ajánlatkérőnek és ajánlattevőnek figyelemmel kell lennie a Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontja szerinti korlátokra, azaz a nullás értéknek egyedinek és nem jelentősnek kell lennie, továbbá az ajánlatkérő nem értékelheti az adott nullás értéket egyedileg.

A tételes elszámolású szerződések esetében a Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pont rendelkezéseinek első fele adhat megoldást, nevezetesen, hogy az érintett nulla forintos megajánlás az ajánlat egésze tekintetében nem jelentős, egyedi részletkérdés, ez esetben tételes elszámolású szerződések esetében is a hiba javítható vagy hiány pótolható. Ugyanakkor fel kell hívni a figyelmet arra, hogy az értékelési sorrend változatlansága ekkor is követelmény és a jogszabályhely nem tartalmazza a módosítás, kiegészítés és törlés cselekményeket, szemben az átalánydíjas elszámolású szerződésekkel.

A Közbeszerzési Döntőbizottság tehát több határozatában egyértelművé teszi,²⁸ hogy az ajánlatkérő kötelezettsége az ajánlatok bírálata, a Kbt-ben foglalt eljárási cselekmények elvégzése, a hiánypótláskérés, felvilágosításkérés, árindokolás cselekmények keretében az ajánlatot illető magyarázat bekérése, és az alapelvekbe ütközik, valamint súlyosan jogsértő, ha az ajánlatkérő mellőzi a Kbt. jogintézményeinek alkalmazását és megfosztja az ajánlattevőt a Kbt-ben szabályozott eljárási cselekmények végzésének jogszerű lehetőségétől. A hiánypótlás és felvilágosítás-kérés, valamint indokoláskérés jogintézményének éppen az a rendeltetése, hogy minél több érvényes ajánlat maradjon, amelyek közül a valódi verseny eredményeként választhatja ki az ajánlatkérő a majdani nyertes ajánlattevőt.

A D.494/15/2019. számú határozat egyik kérelmi elemének alapját az képezte, hogy az ajánlatkérő Kbt. 71. §-ban foglalt eljárási cselekmények végzése nélkül érvényessé nyilvánította a kérdéses ajánlatot annak ellenére, hogy egyes költségvetési tételek anyagáránál nulla forintot tüntetett fel az ajánlattevő. Az ajánlatkérő

²⁶ lásd például D.494/15/2019. számú határozat 38. pont.

²⁷ Közbeszerzési Értesítő Plusz, Közbeszerzési Hatóság online kiadványa, 2024. VI. évfolyam 3. szám, 1. sorszámú állásfoglalás.

²⁸ lásd például D.494/15/2019. számú határozat 38. pont, D.146/19/2018. sz. határozat 87. pont.

az építési normagyűjteményre hivatkozott, amely a referenciaárakat jelenti a támogatás elszámolása során, és azon költségvetési sorok esetében nem fogadta el a nulla forintos megajánlást, ahol az építési normagyűjtemény árat tartalmazott és elfogadta a nulla forintos megajánlást, ahol az építési normagyűjtemény nulla forintot tartalmazott. Az ajánlatkérő véleménye szerint a Kbt. 71. § szerinti eljárási cselekményeket azért volt szükségtelen elvégeznie, mivel csekély számú tételsor esetében volt eltérés az építési normagyűjteménytől. Az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumokban egyébként kifejezetten megtiltotta az ingyenes megajánlást. A Közbeszerzési Döntőbizottság nem fogadta el ezt az érvelést, mivel a közbeszerzési dokumentumok nem tartalmaztak olyan előírást, hogy az ajánlatoknak az építési normagyűjteménynek kell megfelelniük vagy az építési normagyűjteményben szereplő árak jelentik a kiinduló pontot az ajánlattétel során.²⁹ A Közbeszerzési Döntőbizottság kifejtette, hogy a Kbt. 71. § (1) bekezdés szerinti eljárási cselekményeket az ajánlatkérő köteles lett volna elvégezni, mivel annak jogszabályi feltételei fennállnak. A Közbeszerzési Döntőbizottság azt is hoztatta, hogy a közbeszerzési dokumentumok előírása miatt az ajánlatkérő nem zárhatta volna ki azt az eshetőséget, hogy a nulla forint szerepeltetése ingyenes megajánlásnak minősüljön.³⁰ A közbeszerzési dokumentumokban az árazatlan költségvetés anyagár oszlopának szerepeltetése jelezte a gazdasági szereplők számára azt az ajánlatkérői elvárását, hogy az ajánlattevők tüntessék fel a beépítésre kerülő anyagok költségeit. Az anyagköltségre vonatkozó nulla forintos megajánlás miatt azonban nem lehet egyértelműen megállapítani, hogy az ajánlattevő számolt-e anyagköltségekkel, így az ajánlatban hiány és ellentmondás található, amelyet pótolni, illetve tisztázni kellett volna.³¹

A hivatalbóli kezdeményező részéről történő okfejtés ugyanakkor kérdéseket vethet fel a jogalkalmazókban. A hivatalbóli kezdeményezés szerint „az ajánlattevő szakmai ajánlatként benyújtott árazott költségvetése „0”-ás (nullás) megajánlásokat tartalmazott, amelyre tekintettel az ajánlatkérőnek kötelessége hiánypótlást elrendelni. Ezen megajánlások nagyobb száma, illetve az érintett tétel nagyobb

jelentősége afelé mutathat, hogy az ajánlatot a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja szerint érvénytelenné kellett volna nyilvánítani”.³²

Ez a megállapítás azt sugallhatja a jogalkalmazók számára, hogy az összes nullás megajánlásra el kell végezni a Kbt. 71. § szerinti eljárási cselekményeket, a másik esetleges téves következtetés lehet, hogy ha sok a nullás tétel, akkor az ajánlatot érvénytelenné kell nyilvánítani. Ezeket a sarkos megállapításokat azért annyiban lehet árnyalni, hogy nyilvánvalóan az adott beszerzés jellegétől függően kell eljárni, hiszen egy építési beruházás során vannak olyan tevékenységek, ahol szakmai okok miatt szükségszerű a nullás megajánlás, és előfordulhat, hogy számosságukban indokoltan jelentősek ezek az anyag- vagy munkaköltség tételek (pl. bontási munkálatok).

A Közbeszerzési Hatóság útmutatója a hiánypótlásról szintén rögzíti, hogy a Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontja lehetőséget ad arra, hogy átalánydíjas szerződés esetében az árazott költségvetés módosítható, pótolható, kiegészíthető, törölhető, mégpedig valamennyi beszerzési tárgy esetében.

A Miniszterelnökség a Szabályossági Útmutató 24. pontjában például már azt is jelzi, hogy az ajánlatkérő köteles felvilágosítást kérni a Kbt. 71. § alapján, ha az árazott költségvetésben nullás tétel szerepel, tekintve, hogy az aránytalanul alacsony árral összefüggő indoklás korlátozottan kérhető.

Természetesen a nulla forintos ajánlat közbeszerzési megítélése megváltozik, ha egyéb jogszabályok más jogkövetkezményeket határoznak meg az adott ajánlati elemet illetően. Ilyen jogszabály lehet a kötelező bérminimumra vagy a kötelező hatósági árakra vagy a rezsióradíjakra vonatkozó jogszabályok, amely kötelező előírások a nulla forintos ajánlat megmagyarázását nem teszik lehetővé és a nullás érték miatt az ajánlat érvénytelenségét okozzák.

Közbeszerzési dokumentumok előírásai

A bírálati szakasz szoros összefüggésben van az előkészítési szakasszal. Az ajánlati kötöttség szabályai miatt a közbeszerzési dokumentumok tartalmi előírásai

²⁹ 30. pont.

³⁰ 26. pont.

³¹ 28. pont.

³² 10. pont.

sai, a szakmai ajánlat ajánlatkérő által és a Kbt. által meghatározott definíciója, az értékelési szempontrendszer behatárolják, hogy a bírálati szakaszban milyen eljárási cselekmények végzésére van lehetősége, illetve kötelezettsége az ajánlatkérőnek és az ajánlattevőnek.

A közbeszerzési eljárás előkészítéséért az ajánlatkérő a felelős.

A Kbt. 28. § (1) bekezdése a megfelelő alaposságú előkészítés követelményét támasztja az ajánlatkérő irányába, amely a műszakilag megvalósítható és reális ajánlattétel lehetővé tételét és a szerződésmódosítások megelőzését hangsúlyosan magában foglalja.

A megfelelő alaposságú előkészítés kötelezettsége azt is megköveteli, hogy a közbeszerzési dokumentumokból, különösen a szerződéses rendelkezésekből megállapítható legyen, mi a szolgáltatás és mi az ellenszolgáltatás, és azt, hogy az adott beszerzés viszonyában a nulla forintos ajánlat értelmezhető-e.

A nulla forintos érték megajánlása és elfogadása a szerződéses szakaszban is problémákat okozhat, a szerződésmódosítási esetkörök többsége nem lesz alkalmazható a nulla forintos ajánlat módosítására, hiszen százalékos vetítési alapot a nullás érték nem tud képezni, a nulla forint megváltoztatása nem érdemi módosításnak nehezen tekinthető, az előre nem láthatóság kizárt, a szükségesség és arányosság pedig alapelvi szinten okozza a módosítás akadályát.

Ezért elengedhetetlen, hogy az ajánlatkérők már az előkészítési szakaszban átgondolják a nulla forintos ajánlat értelmezhetőségét az adott beszerzés viszonyában.

Talán nem tévedünk, ha azt mondjuk, hogy a legtöbb vitát az átalánydíjas elszámolású építési beruházások árazott költségvetése okozza. Építési beruházás esetében már az előkészítési szakaszban a tervező és tervellenőr viszonyában javasolt előre tisztázni az árazott költségvetés nulla forintos értékeit, hogy azok szakmailag szükségszerűen indokoltak-e (pl. adott költségvetési tételnél az anyagár vagy munkadíj nem értelmezhető) vagy a nullás értékek a tervezői szabadság eredményei és nulla forintnál nagyobb ajánlat is elfogadható.

Az ítélkezési gyakorlat jogesetei arra is rávilágítanak, hogy az ajánlatkérői oldal hogyan próbálja megelőzni a nulla forintos ajánlat beérkezését a bírálati nehézségek elkerülése érdekében.

A közbeszerzési dokumentumok részeként többféle előírásokkal találkozhatunk. Láthatunk olyan megoldásokat, ahol az ajánlatkérők kategorikusan megtiltják, hogy az ajánlatban nulla forint szerepeljen, akár „fő” ajánlati értéként, akár részelemként (pl. költségvetési sor), akár egységárként (pl. anyagár, munkadíj). Ezen előírások mögöttes indoka általában a keresztfinanszírozás tilalmának elterjedése, de amint láthattuk, az ítélkezési gyakorlat már áttöri ezt az elvet és a jogtalan előnyszerzést követeli meg minősítő elemként, legalábbis az átalánydíjas szerződések esetében. Önmagában tehát a keresztfinanszírozás ténye már nem alapozza meg egy ajánlat érvénytelenné nyilvánítását, ami viszont így megkérdőjelezi a fenti előírás jogszerűségét.

Találkozhatunk olyan megoldással is, ahol az ajánlatkérő egyes tételek esetében kötelezően előírja a nulla forintos megajánlást, mert úgy ítéli meg, hogy szakmailag csak a nulla forint fogadható el, de olyan megoldás is létezik, ahol a közbeszerzési dokumentumok előírásaként kifejezetten lehetővé teszik a nulla forintos megajánlást.

A közbeszerzési dokumentumok ezen előírásainak fontosságára világít rá az alábbi ügy is.

A D.399/9/2017. számú ügyben a megrendelői utasítás részét képezte, hogy az árazott költségvetésben melyik egységár esetében kellett nulla forintos értéket szerepeltetniük az ajánlattevőknek. A Közbeszerzési Döntőbizottság kifejtette, hogy amennyiben az ajánlatkérő ilyet előír, akkor az ajánlati kötöttség szabályai miatt az ajánlatok értékelése során attól nem térhet el. Ha pedig az ajánlattevők betartják ezt az ajánlatkérői utasítást, akkor a Kbt. 71. § szerinti cselekmény végzésére nincs lehetősége és kötelezettsége az ajánlatkérőnek, hiszen a közbeszerzési dokumentumok előírásai szerint készítették el az ajánlattevők az ajánlatukat és az ajánlatokat nem lehet érvénytelenné nyilvánítani a nullás megajánlás miatt.³³

Más a következménye viszont annak az ajánlatkérői előírásnak, ha az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumen-

³³ 24. pont.

tumokban nem kötelezővé, hanem lehetővé teszi a nulla forintos megajánlást. Ez esetben a nulla forintos megajánlás már képezheti a vizsgálat tárgyát, ha az adott ajánlat tartalma miatt összességében az ajánlatkérőben kétség merül fel a szerződés teljesíthetőségét illetően, ugyanakkor az automatikus érvénytelenné nyilvánítás ez esetben sem elfogadott.³⁴

Kérdésként merül fel, hogy az ajánlatkérő megelőzheti-e a nulla forintos megajánlást és a nulla forintos megajánlással kapcsolatos vitákat például egy olyan előírással, hogy „valamennyi tételt, sort be kell árazni”. Erre vonatkozóan is találunk ítélkezési gyakorlatot, melynek értelmében a valamennyi sor beárazásának kötelezettségére vonatkozó előírást is csak az adott beszerzés sajátosságaival összefüggésben kell értelmezni,³⁵ azaz ez a megfogalmazás sem elegendő a nulla forintos ajánlat elkerülésére. A D.563/2023. számú ügy konklúziója pedig az, hogy nem elegendő a „minden sort be kell árazni” ajánlatkérői előírás a nulla forintos ajánlati ár kiküszöbölésére, mivel a nulla forint is árértéknek tekinthető.

A Közbeszerzési Hatóság egyik állásfoglalása³⁶ szerint a közbeszerzési dokumentumokban kell előre jelezni, ha valamely költségvetési tételek beárazása nem szükséges vagy tilos, mert az szakmailag indokolt.

A Fővárosi Törvényszék K.703.794/2022/26. számú ítélete³⁷ szerint az ingyenesség akkor kizárt, ha a közbeszerzési dokumentumok azt kifejezetten tartalmazzák. A Törvényszék is megerősíti, hogy a nulla forintos, tehát az ún. ingyenes ajánlat is ajánlatnak minősül, majd hozzáteszi, hogy külön ajánlatkérői kikötés hiányában a nulla forinton történő ajánlattétel nem tekinthető jogszerűen érvénytelennek.

A D.129/12/2024. számú ügy közbeszerzési dokumentumaiban az ajánlatkérő előírta, hogy „Főszabály szerint minden költségvetési tételt (sort) „0”-tól különböző értéken – az adott sor műszaki tartalmához igazodva – kell beárazni. Egy tétel (sor) „Anyag egységár” vagy Díj egységre” csak akkor lehet nulla, ha az adott tételnél nem értelmezhető az a-

nyag vagy a díj, de mindkettő nem lehet nulla, ennek megfelelően az „Anyag összesen” vagy a „Díj összesen” sem lehet egyszerre nulla az adott tételnél!”.³⁸ A jogorvoslati eljárásban a hivatalbóli kezdeményező ezt az előírást, nevezetesen, hogy az ajánlatkérő már a közbeszerzési dokumentumokban kvázi kizárta a szubjektív okokra visszavezethető nulla forintos megajánlás lehetőségét, nem kifogásolta.

A hiánypótlásra vonatkozó részben ismertettem a D.494/15/2019. számú határozatot, ahol a vizsgálat tárgyát képezte az is, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumokban egyébként kifejezetten megtiltotta az ingyenes megajánlást. A határozatban a Közbeszerzési Döntőbizottság nem vitatta az előírás jogszerűségét, hanem azt az ajánlatkérői magatartást kifogásolta, hogy az ajánlatkérő Kbt. 71. § szerinti eljárási cselekmény végzése nélkül elfogadott egy nulla forint értéket tartalmazó ajánlatot, holott a közbeszerzési dokumentumok előírása miatt felmerült annak eshetősége, hogy a nulla forint szerepeltetése ingyenes megajánlásnak minősüljön, amit viszont az ajánlatkérő kizárt.³⁹

Ezeknek a megközelítéseknek némiképp ellentmondani látszik a Közbeszerzési Döntőbizottság azon álláspontja, hogy előre nem lehet megtiltani a nulla forintos megajánlást.

A D.20/21/2021. számú határozat egyik legfontosabb megállapítása, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság álláspontja szerint sérti a verseny tisztaságát, az esélyegyenlőség és egyenlő elbánás elvet, ha az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumokban előre rögzíti, hogy nem fogadja el a nulla forintos megajánlást az árazott költségvetés egyes során, sorain. Ennek mögöttes indoka az, hogy a költségeket lehet különbözőképpen értelmezni, és lehet különböző logikával összeállítani egy árazott költségvetést. Ez a megközelítés egyébként egybevág az aránytalanul alacsony ár kapcsán sokszor felmerült kérdéssel, hogy önmagában érvénytelenséget okoz-e, ha az ajánlattevő más költségszerkezettel és logikával számol, mint amit az ajánlatkérő elképzelt vagy

³⁴ 26-27. pontok.

³⁵ D.473/12/2011. számú határozat; Fővárosi Ítélet tábla Kf.27.196/2012/5. számú ítélete.

³⁶ Közbeszerzési Értesítő Plusz, Közbeszerzési Hatóság online kiadványa, 2024. VI. évfolyam 3. szám, 2. sorszámu állásfoglalás.

³⁷ 31. pont.

³⁸ 4. pont.

³⁹ 26. pont.

rákérdez. A Közbeszerzési Döntőbizottság szerint⁴⁰ átalánydíjas szerződés keretében tilos egy megdönthetetlen vélelmet felállítani, hogy valamennyi költségvetési tétel csak pozitív (azaz nulla forintnál nagyobb) értéket tartalmazhat. Az ilyen előírást nem lehet arra az érvelésre alapozni, hogy az ítélezési joggyakorlatban rögzített keresztfinanszírozás tilalma miatt az ajánlatkérő szükségesszerűnek tartja a nulla forintos megajánlás elutasítását arra való hivatkozással, hogy a költséget azon a soron kell szerepeltetni, ahol felmerül.

Mindenesetre, ha az ajánlatkérő előírást tesz, fokozottan ügyelnie kell arra, hogy a közbeszerzési dokumentumok előírásai pontosak legyenek és egyértelműek, illetve összhangban legyenek a Kbt. 3. § 37. pont szerinti fogalm meghatározással. Az előírások egyértelműsége volt a vita az alábbi jogorvoslati eljárásban.

A D.20/21/2021. számú ügyben az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumokban jelezte a gazdasági szereplők számára: *"Ajánlatkérő nem fogadja el a 0.-Ft-os megajánlást az árazott költségvetés egyes során/sorain"*. A jogorvoslati eljárás során arról szólt a vita, hogy ezt a kitélt hogyan kell értelmezni: a tilalom kizárólag az árazott költségvetés egyes sorain megadott tételárra, vagy a tételesorán található egyes mezőkre is vonatkozik-e. Az ajánlatkérő végül úgy értelmezte a saját előírását, hogy ha akár az anyag egységár mezőben, akár a díj egységár mezőben nulla forint megajánlás szerepel, az ajánlat érvénytelenségét okozza. Ezzel szemben a kérelmező ajánlattevő, amelynek az ajánlatát az ajánlatkérő érvénytelenné nyilvánította az előírás megsértése miatt, úgy értelmezte, hogy a nulla forintos megajánlás kizárása kizárólag az összesített költségvetési tételárra vonatkozhat, azaz az anyag egységár mezőben vagy a díj egységár mezőben szerepelhet nulla forintos megajánlás, ha a költségvetési tétel összesített értéke nem nulla forint. A Közbeszerzési Döntőbizottság megállapította, hogy a közbeszerzési eljárás 4 ajánlattevője közül 2 ajánlattevő a kérelmezővel hasonló módon értelmezte a kiírást, amely ajánlattevőknek az ajánlatát az ajánlatkérő szintén érvénytelenné nyilvánította. Az ajánlatkérő nem végzett Kbt. 71. § vagy 72. § szerinti eljárási cselekményt, hanem mindhárom ajánlattevő ajánlatát érvénytelenné nyilvánította. A Közbe-

szerzési Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 28. § (1) bekezdésében előírt a közbeszerzési eljárás megfelelő előkészítésére vonatkozó szabályt, mivel félreérthető előírás szerepelt a közbeszerzési dokumentumban.⁴¹

A Közbeszerzési Döntőbizottság a közbeszerzési dokumentumok nem egyértelmű előírásait az alapelvekkel vetette össze a D.146/19/2018. számú határozatában, amikor is a félreérthető előírások vonatkozásában kijelentette, hogy az ajánlatkérői rendelkezések nem biztosították az ajánlattevők egyenlő eséllyel történő ajánlattételét, amely egyúttal kizárta a verseny tisztasága alapelvei követelmény érvényesülését.⁴²

Az ajánlati kötöttség szabályai és a hiánypótlási korlátokra való tekintettel az ajánlatkérőnek azt is át kell gondolnia, hogy mit minősít szakmai ajánlatnak és hogyan állítja össze az értékelési szempontrendszert.

Az ítélezési gyakorlat láthatóan nem egységesen közelelti meg azt a kérdést, hogy az ajánlatkérő kategorikusan megtilthatja-e a nulla forintos megajánlást. A döntések egy része nem is vizsgálja az ajánlatkérői előírás jogszerűségét, pedig erre irányuló kérelem hiányában a kiterjesztési jog ezt lehetővé tenné; más része a Kbt. erre vonatkozó kifejezett tilalma hiányában nem tartja jogszerűnek az ajánlatkérői tiltást; más döntések szerint az ajánlatkérői döntési kompetenciába tartozó kérdésnek és ezért jogszerűnek tartják a nulla forintos ajánlat megtiltását. A jogalkalmazás megsegítése érdekében talán egy határozott állásfoglalásra lenne szükség.

Az ítélezési gyakorlatból inkább azt a következtetést vonhatjuk le, hogy nincs olyan előírás, olyan mondat, amely abszolút módon megkímélheti az ajánlatkérőt a nulla forintos megajánlással kapcsolatos bírálati nehézségektől. Összességében az előkészítési szakasszal és a bírálati szakasszal összefüggő ítélezési gyakorlatból inkább az a megállapítás tehető, hogy a vállalkozói szabadság az árazást illetően erősebb, mint az ajánlatkérő konfliktusmegelőzési törekvése, ezért szükségszerűen a bírálati szakaszra marad a nulla forintos megajánlás vizsgálata, a nulla forintos értékre vonatkozó magyarázat bekérése és a nulla forintos megajánlás elfogadhatóságának megítélése.

⁴⁰ 38. pont.

⁴¹ 37. pont.

⁴² 88. pont.

Talán az a legjobb megoldás, ha az ajánlatkérő mintegy figyelemfelhívásként egyértelműen jelzi a közbeszerzési dokumentumokban, hogy a nulla forintos tételeket vizsgálni fogja a Kbt. 70-71. § szerinti eljárási cselekményeknek az elvégzésével.

Végkövetkeztetések és záró gondolatok

A nulla forintos ajánlati érték neuralgikus pont a közbeszerzésben, mert a szerzési jelleget, a szerződéses jogviszony kétoldalúságát, az ajánlat komolyságát kérdőjelezi meg és kétségeket ébreszt a szerződés teljesíthetőségét illetően.

Az ítélkezési gyakorlat azonban nyilvánvalóvá teszi, hogy a nulla forintos ajánlat nem létidegen a közbeszerzés rendszerében még annak ellenére sem, hogy a közbeszerzés fogalma magában hordozza a visszterhesség követelményét. A nulla forintos ajánlat is ajánlatnak minősül, akár az ajánlat teljes értéke, akár egy részérték, akár egy egységár értéke a nulla forint, akár szakmai ajánlatnak minősül vagy csak a szakmai ajánlatot alátámasztó részérték, akár önálló értékelési részszempont vagy csak annak egy összetevő eleme, és a szerződés elszámolási jellege sem döntő tényező.

Az ítélkezési gyakorlat átlép azon az összefüggésen, hogy egy ellenszolgáltatás nélküli szerződés vagy szerződéses elem hogyan feleltethető meg a közbeszerzési szerződés visszterhesség fogalmi követelményének.

A joggyakorlat az alapelvek érvényre jutása, a közpénzgazdálkodás hatékonysága, a nagyobb verseny és legfőképp a nagyobb számú értékelhető ajánlat biztosítása érdekében a nulla forintos megajánlást befogadja, de nem tartja jogszerűnek a bírálati cselekmények mellőzését az ajánlatkérő részéről egy nulla forint értéket tartalmazó ajánlat esetében, legfőképpen nem tartja elfo-

gadhatónak a nulla forintos megajánlás abszolút érvénytelenségi okként való alkalmazását és megfelelő indokok mellett jogszerűnek ítéli a nulla forintos megajánlást.

A nulla forintos megajánlás elfogadásának lehetősége magában hordozza az ajánlatkérőt terhelő bírálati kötelezettséget. Az ajánlatkérővel szemben az az elvárás, hogy a közbeszerzés egyes jogintézményein keresztül magyarázatot kérjen az ajánlattevőtől a nulla forintos ajánlatot illetően, meggyőződjön a nulla forintos megajánlás szakmai indokoltságáról, az ajánlat megalapozottságáról, és csak az ajánlattevővel való konzultációt követően hozza meg döntését az ajánlat érvényességéről.

Az ítélkezési gyakorlat az előkészítési szakasz fontosságára is rávilágít, hiszen az ajánlati kötöttség szabályrendszere miatt a közbeszerzési dokumentumok részét képező ajánlatkérői előírások behatárolják a bírálati szakasz cselekményeinek és a jogkövetkezményeknek a lehetséges körét; a túl szigorú vagy félreérthető előírások nagyon könnyen a bírálati szakasz eredménytelenségéhez, de legalábbis jogvitákhoz vezethetnek.

Az ajánlatkérőnek fokozott gondossággal kell közelítenie a nulla forintos megajánláshoz, és már az előkészítési szakaszban fel kell készülni a nullás értékek szükségszerű vagy kizárt előfordulási lehetőségeire.

Összességében a nulla forintos ajánlat esetében is az az általános megközelítés az elfogadott, hogy az adott beszerzés és az adott ajánlat függvényében kell vizsgálni a nulla forintos értéket.

STATISZTIKA

A szociális szempontokat tartalmazó közbeszerzések 2023. évi alakulásának részletes statisztikai elemzése

Rezső Orsolya, statisztikai elemző, Közbeszerzési Hatóság

DOI: <https://doi.org/10.37371/KEP.2024.7.4>

Címszavak: közbeszerzés, szociális szempont, értékelési szempont, szerződéses feltétel, eljárások száma, eljárások értéke, fenntartható közbeszerzés

A Közbeszerzési Értesítő Plusz statisztikai rovatában minden évben részletes statisztikai elemzés jelenik meg mind a környezetvédelmi, mind a szociális közbeszerzésekről a fenntarthatósági szempontok fontosságára való tekintettel. A 2024. VI. évfolyam 6. számában a környezetvédelmi szempontokat tartalmazó közbeszerzések 2023. évi statisztikáinak vizsgálatáról írtam, az alábbiakban pedig a szociális szempontokat tartalmazó közbeszerzési eljárások statisztikai elemzése olvasható. (A szociális közbeszerzések 2022. évre vonatkozó statisztikai elemzése a Közbeszerzési Értesítő Plusz 2023. évi 11. 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.”¹

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 hirdetmény VI. – kiegészítő információkat tartalmazó – szakaszában kötelesek megadni, hogy az eljárás során vettek-e figyelembe szociális szempontokat és ha igen, milyen típusú feltétel-

ként: 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 információk. A 2023 október végén bevezetett új e-Forms mintákban már elvileg szerepelnek a stratégiai szempontú közbeszerzésekre vonatkozó kérdések, de mivel opcionálisak, a gyakorlat eddig sajnos azt mutatta, hogy ezek szinte teljes mértékben kitöltetlenek maradtak, így továbbra sem tudunk közölni ilyen típusú adatokat.

A szociális szempontok a közbeszerzési dokumentumok bármelyikében megjelenhetnek: a műszaki leírásban; a kiválasztási kritériumok között alkalmassági feltételként; az odaítélési szempontrendszerben értékelési szempontként és a szerződéses feltételekben. Amint az az 1. táblázatból és az 1. ábrából egyértelműen kitűnik, a szociális szempontok döntő többsége az értékelési szempontok között jelenik meg az érintett közbeszerzésekben, az esetek több, mint a felében ez valósul meg. Jelentős még a szerződéses feltételként megfogalmazott szociális szempontokat tartalmazó eljárások aránya is, a többi követelmény előfordulási gyakorisága viszont nem számottevő. A táblázat az eredménytájékoztató hirdetményekben megjelenő információkat tartalmazza, pont úgy, ahogyan ott megjelennek, a sávdigrammon pedig az egyes szempontok már külön-külön kerülnek ábrázolásra. Ez utóbbi adatai alapján az a következtetés vonható le, hogy a szociális szempontok több, mint a fele, közel 60 százaléka értékelési szempontként, nagyjából minden harmadik szociális szempont pedig szerződéses feltételként jelenik meg.

¹ <https://fenntarthato.kozbeszerzes.hu/szocialis-kozbeszerzesek/>.

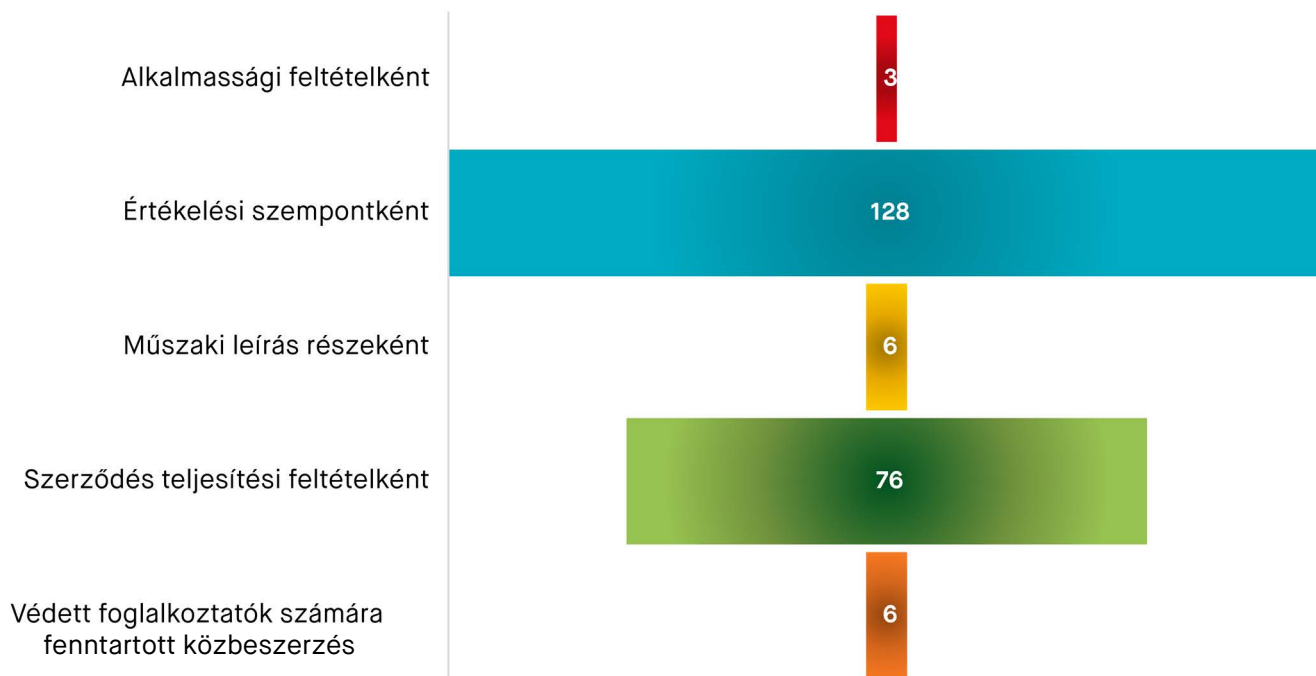
1. TÁBLÁZAT

Figyelembe vett szociális szempontok, 2023	Eljárások száma (db)	Eljárások értéke (Mrd Ft)	Eljárások számának aránya (%)	Eljárások értékének aránya (%)
Alkalmassági feltételként ;	3	229,3	1,6%	0,8%
Értékelési szempontként ;	103	14 804,1	53,9%	50,6%
Értékelési szempontként ; Műszaki leírás részeként;	1	849,3	0,5%	2,9%
Műszaki leírás részeként ;	2	623,4	1,1%	2,1%
Szerződéses feltételként ;	50	6 700,3	26,2%	22,9%
Szerződéses feltételként ; Értékelési szempontként ;	23	3 731,1	12,0%	12,7%
Szerződéses feltételként ; Értékelési szempontként ; Műszaki leírás részeként ;	1	79,9	0,5%	0,3%
Szerződéses feltételként ; Műszaki leírás részeként ;	2	91,6	1,1%	0,3%
Védett foglalkoztatók számára fenntartott közbeszerzés ;	6	2 159,6	3,1%	7,4%
Összesen:	191	29 268,7	100,0%	100,0%

Forrás: Közbeszerzési Hatóság

1. ÁBRA FIGYELEMBE VETT SZOCIÁLIS SZEMPONTOK FAJTÁINAK ESETSZÁMAI (DB) MEGJELENÉSI HELYÜK SZERINT * 2023.

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

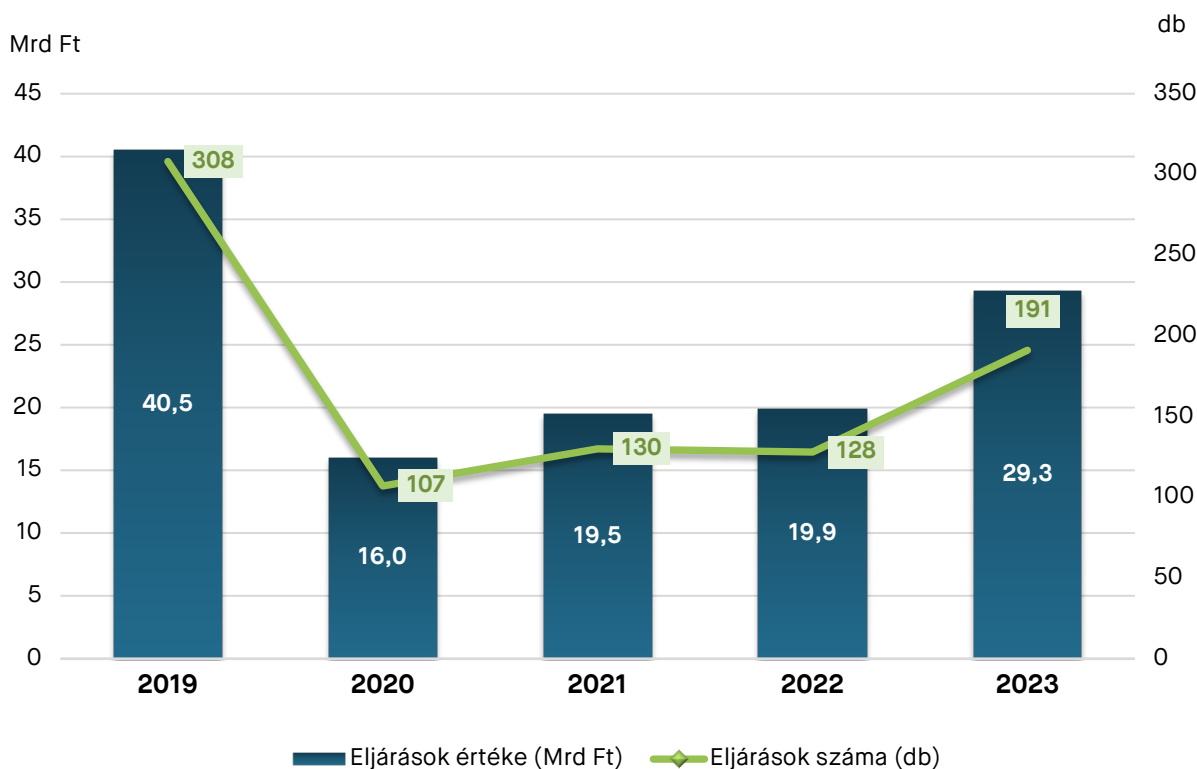


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A szociális szempontokat tartalmazó közbeszerzések alakulását 2019 és 2023 között a 2. ábra grafikonja szemlélteti. 2020-ban a koronavírus világjárvány negatív hatása okozta a jelentős mértékű visszaesést a közbeszerzési eljárások adataiban és ez meglátszott a szociális szempontú közbeszerzések szignifikánsan alacsony értékeiben. 2021-ben viszont a szociális szempontot tartalmazó közbeszerzési eljárások száma is és értéke is már számottevően, több, mint 20 százalékkal emelkedett az

előző évi adathoz képest. 2022-ben a szociális közbeszerzések főbb adataiban inkább stagnálást figyelhetünk meg az egy évvel korábbi értékhez képest. 2023-ban viszont jelentős emelkedés volt tapasztalható: 191 darab szociális szempontokat tartalmazó közbeszerzési eljárás került lefolytatásra, melyek során 29,3 milliárd forintot költöttek el az ajánlatkérők, ami az előző évi adat közel másfélszerese mind értékben, mind a darabszám tekintetében.

2. ÁBRA: A SZOCIÁLIS SZEMPONTOKAT TARTALMAZÓ ELJÁRÁSOK SZÁMÁNAK (DB) ÉS ÉRTÉKÉNEK (MRD FT) ALAKULÁSA 2019-2023.



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

2. TÁBLÁZAT

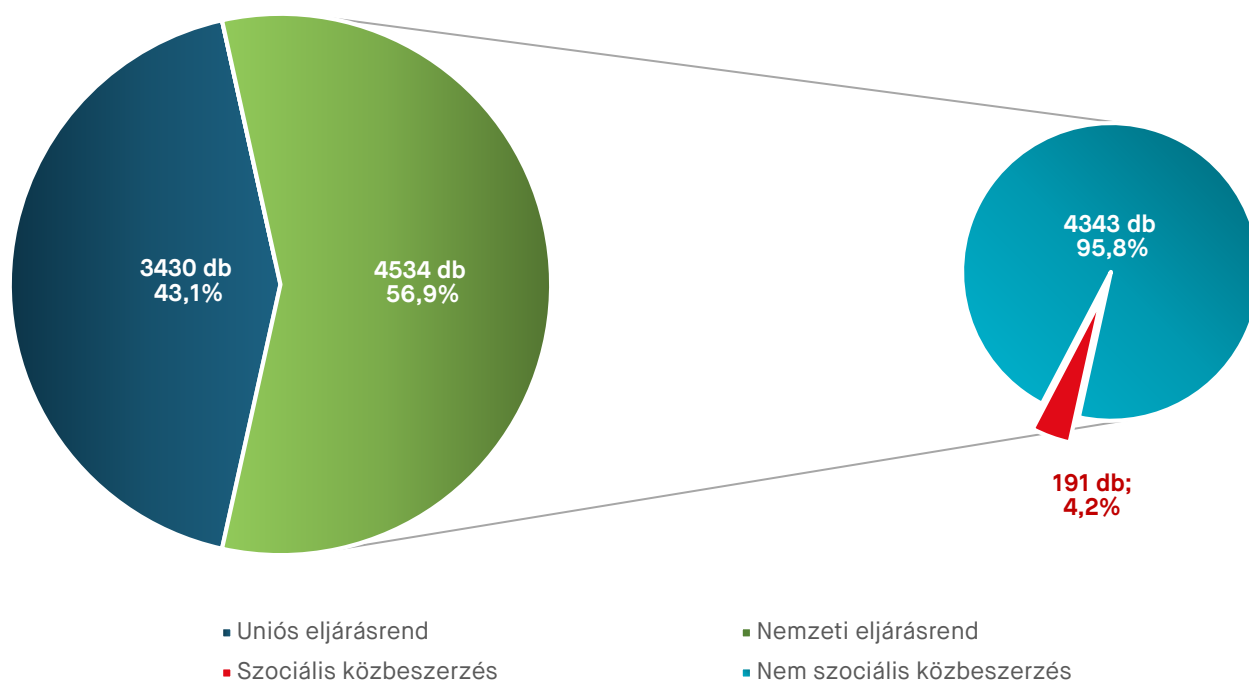
	2022				2023				2023/2022			
Eljárások:	száma (db)	szám- aránya (%)	értéke (Mrd Ft)	érték- aránya (%)	száma (db)	szám- aránya (%)	értéke (Mrd Ft)	érték- aránya (%)	szám- érték válto- zás	érték- összeg válto- zás	szám- arány különb- ség	érték- arány különb- ség
Szociális	128	2,9%	19,9	3,9%	191	4,2%	29,3	6,7%	149,2%	147,2%	1,3%	2,8%
Nemzeti	4357	100,0%	516,4	100,0%	4534	100,0%	440,5	100,0%	104,1%	85,3%	-	-
Összes	7894	-	4590,3	-	7964	-	2869,1	-	100,9%	62,5%	-	-

Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A 2. táblázat a 2022. és 2023. években a szociális szempontokat tartalmazó eljárások főbb adatait mutatja be tágabb összefüggésben. A táblázat adataiból szembetűnő, hogy a szociális közbeszerzések még a nemzeti eljárásrendben belül is igen csekély hányadot képviselnek. Azonban az is látszik, hogy 2022-ről 2023-ra közel másfélszeres volumennövekedés következett be mind a

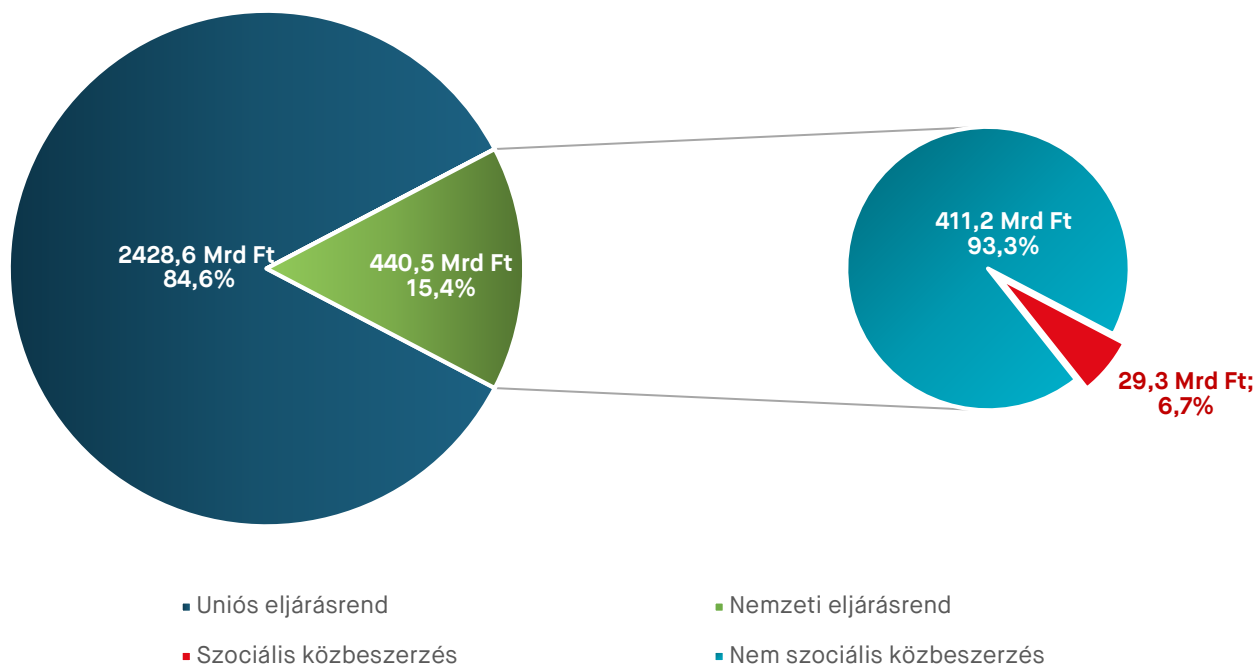
számosság, mind az összérték esetében és e mellett a szám-, ill. értékarányok is emelkedtek 1-3 százalékponttal. 2023-ban az összes nemzeti eljárásrendben lefolytatott közbeszerzések 4,2 százaléka vett figyelembe szociális szempontokat, ezeknek az eljárásoknak az értékaránya viszont már meghaladta az 5 százalékot: 6,7 százalékot tett ki (ezt szemlélteti a 3. és 4. ábra).

3. ÁBRA A SZOCIÁLIS KÖZBESZERZÉSEK SZÁMÁNAK (DB) ALAKULÁSA A NEMZETI ELJÁRÁSRENDEN BELÜL, 2023.



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

4. ÁBRA A SZOCIÁLIS KÖZBESZERZÉSEK ÉRTÉKÉNEK (MRD FT) ALAKULÁSA A NEMZETI ELJÁRÁSRENDEK BELÜL, 2023.



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A fenntarthatósági szempontokat tartalmazó közbeszerzési eljárások száma és értéke szemléletesen ábrázolható az ún. Venn-diagramon is (lásd: 5. ábra). Amint ebből az ábrából is látható, természetesen léteznek olyan eljárások is, melyek mindkét féle szempontot tartalmazzák, nevezetesen 2023-ban 8,3 Mrd Ft értékben 60 db olyan közbeszerzésre került sor, melyek egyidejűleg környezetvédelmi és szociális szempontokat is figyelembe vettek, ezek az összes nemzeti eljárásrendű közbeszerzés közelítőleg 1 százalékát tették ki a szám-

arány-, és 2 százalékát az értékarány vonatkozásában. Az 5. ábra adataiból az is kiszámítható, hogy a nemzeti eljárások durván 80 százaléka, kb. 3700 db közbeszerzés semmilyen fenntarthatósági szempontot nem tartalmazott (= nemzeti eljárásrendű közbeszerzések – zöld közbeszerzések – szociális közbeszerzések + zöld és szociális közbeszerzések), ezeknek az eljárásoknak az értéke nagyjából 340 milliárd forintot tett ki, ami értékarányban picit több, mint háromnegyede az összes nemzeti közbeszerzés értékének.

5. ÁBRA NEMZETI ELJÁRÁSRENDŰ KÖZBESZERZÉSEK MEGOSZLÁSA ZÖLD ÉS SZOCIÁLIS SZEMPONTOK SZERINT, 2023.

**Összes közbeszerzési eljárás:
9964 db; 2869 Mrd Ft**

**Nemzeti eljárásrendű közbeszerzések száma
összesen: 4534 db; értéke: 440,5 Mrd Ft**

**Zöld eljárások
száma: 695 db,
értékük: 80,8 Mrd Ft**

**60 db;
8,3 Mrd Ft**

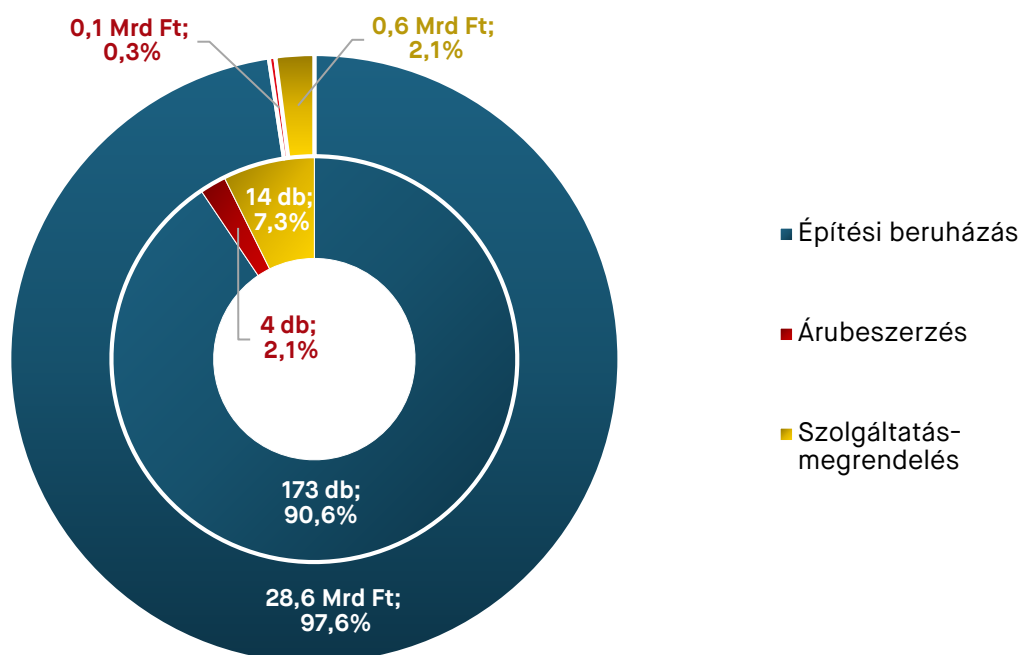
**Szociális
eljárások
száma: 191
db; értéke:
29,3 Mrd Ft**

Forrás: Közbeszerzési Hatóság

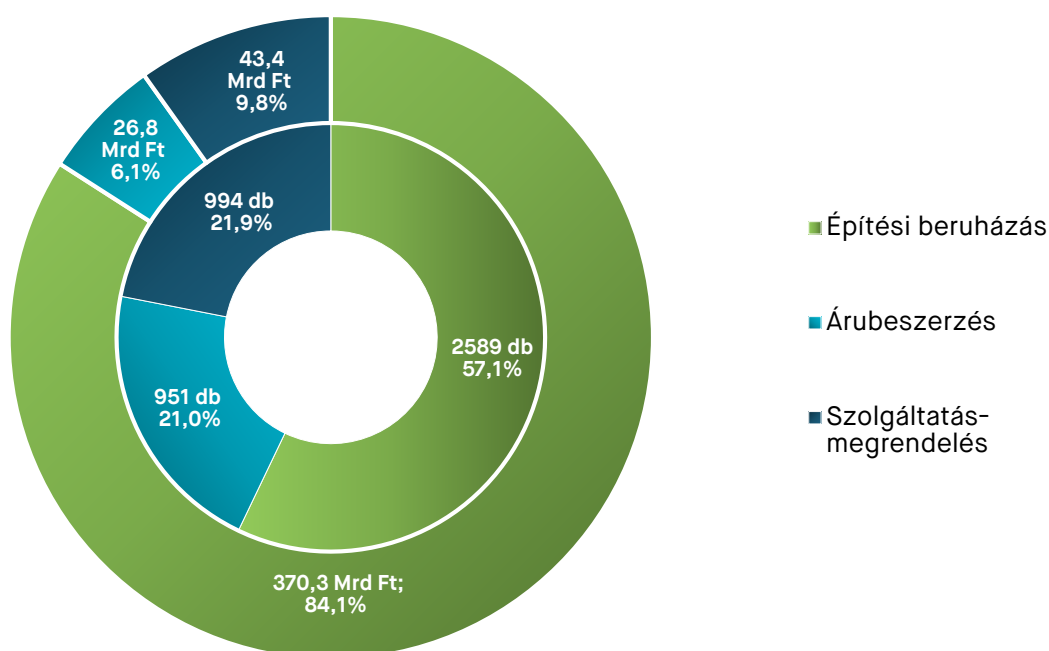
A szociális szempontokat tartalmazó közbeszerzéseket a beszerzés tárgya szerint (építési beruházás, árubeszerzés, szolgáltatás-megrendelés) elemezve azt tapasztalhatjuk, hogy az ajánlatkérők elsősorban az építési beruházások alkalmával vettek figyelembe szociális szempontokat: 2023-ban a szociális szempontú közbeszerzések több, mint 90 százaléka építési beruházás volt. Az árubeszerzés, illetve a szolgáltatás-megrendelés tárgyú közbeszerzési eljárásokban az ajánlatkérők csak nagyon ritkán alkalmaztak szociális szempontokat, ezért ennyire aránytalan a 6. ábra kördiagramján szemléltetett megoszlás. Értékarány tekintetében pedig még inkább eltolódott az arány az építési beruházások felé, az árubeszerzések és szolgáltatás-megrendelések esetében a szociális közbeszerzések hányada legfeljebb 2 százalékot ért el, így az építési beruházások dominan-

ciája majdnem 100 százalékos volt. A 6. és a 7. ábra összehasonlításakor szembevetendő a különbség a szociális közbeszerzések és az összes nemzeti eljárásrendű közbeszerzés beszerzési tárgyak szerinti megoszlását illetően: a nemzeti eljárások 57 százaléka építési beruházásként valósult meg, és hozzávetőlegesen egyötöde (21,0%) árubeszerzés és egyötöde (21,9%) szolgáltatás-megrendelés volt. A nemzeti eljárásoknál is igaz, hogy az értékarányok esetében hangsúlyosabb az építési beruházások aránya: közel 85 százalékot ért el, az árubeszerzések illetve a szolgáltatás-megrendelések hányada csak 5-10 százalék közötti értékeket vett fel. A szociális közbeszerzések esetén az építési beruházások felé irányuló súlyponteltolódás csak részben magyarázható ezen eljárások csekély számosságával.

6. ÁBRA A SZOCIÁLIS SZEMPONTÚ KÖZBESZERZÉSEK SZÁMÁNAK ÉS ÉRTÉKÉNEK MEGOSZLÁSA A BESZERZÉSI TÁRGYAK SZERINT, 2023.



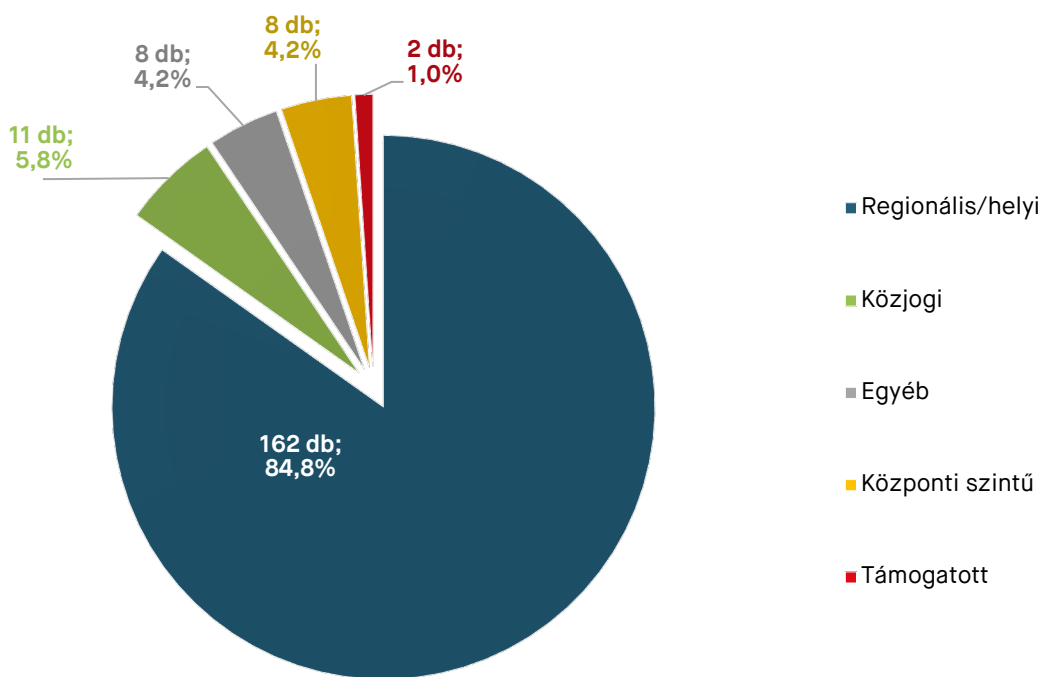
7. ÁBRA A NEMZETI ELJÁRÁSRENDŰ KÖZBESZERZÉSEK SZÁMÁNAK ÉS ÉRTÉKÉNEK MEGOSZLÁSA A BESZERZÉSI TÁRGYAK SZERINT, 2023.



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 2023-ban is, a regionális/helyi szintű intézmények vettek figyelembe a legtöbbször szociális szempontokat a közbeszerzéseik lefolytatása során. A 8. ábrán szereplő kördiagram szemlélteti a szociális közbeszerzések számának ajánlatkérők szerinti megoszlását a 2023. évben, melyből látszik, hogy túlnyomó többséget képviselnek a regionális/helyi szintű ajánlatkérők: közel 85 százalék kapcsolódott ezekhez a szervezetekhez mind az eljárások számát, mind pedig értékét tekintve.

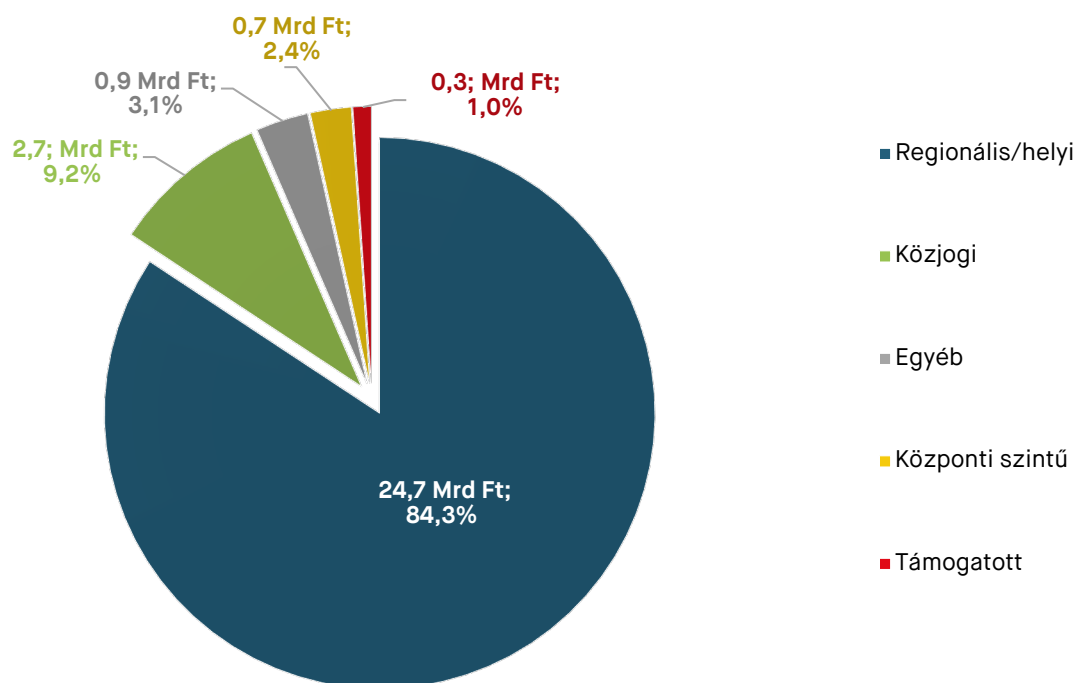
2023-ban említést érdemelnek még a közjogi szervezetek is, melyek 10 százalék körüli hányadot képviseltek a szociális közbeszerzések összértékéből (9,2 %) és több, mint 5 százalék (5,8%) volt a számarányuk, azonban a többi szervezet részesedése 5 százalék alatt maradt, értékarányban pedig legfeljebb a 3 százalékot érték el. Az előző évhez képest mégis a központi szintű szervezeteknél történt a legnagyobb mértékű változás, mivel 2022-ben csupán egy ilyen szervezet jelölt meg szociális szempontot egy közbeszerzési eljárásában, így a számuk nyolcszorosára emelkedett 2023-ra, értékük pedig több, mint 200-szorosára. Ugyanakkor az is elmondható, hogy 2023-ban egy közszolgáltató szervezet sem vett figyelembe szociális szempontokat a közbeszerzési eljárásai során.

8. ÁBRA A SZOCIÁLIS KÖZBESZERZÉSEK SZÁMÁNAK (DB) MEGOSZLÁSA AZ AJÁNLATKÉRŐ SZERVEZETEK TÍPUSA SZERINT, 2023.



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

9. ÁBRA A SZOCIÁLIS KÖZBESZERZÉSEK ÉRTÉKÉNEK (MRD FT) MEGOSZLÁSA AZ AJÁNLATKÉRŐ SZERVEZETEK TÍPUSA SZERINT, 2023.

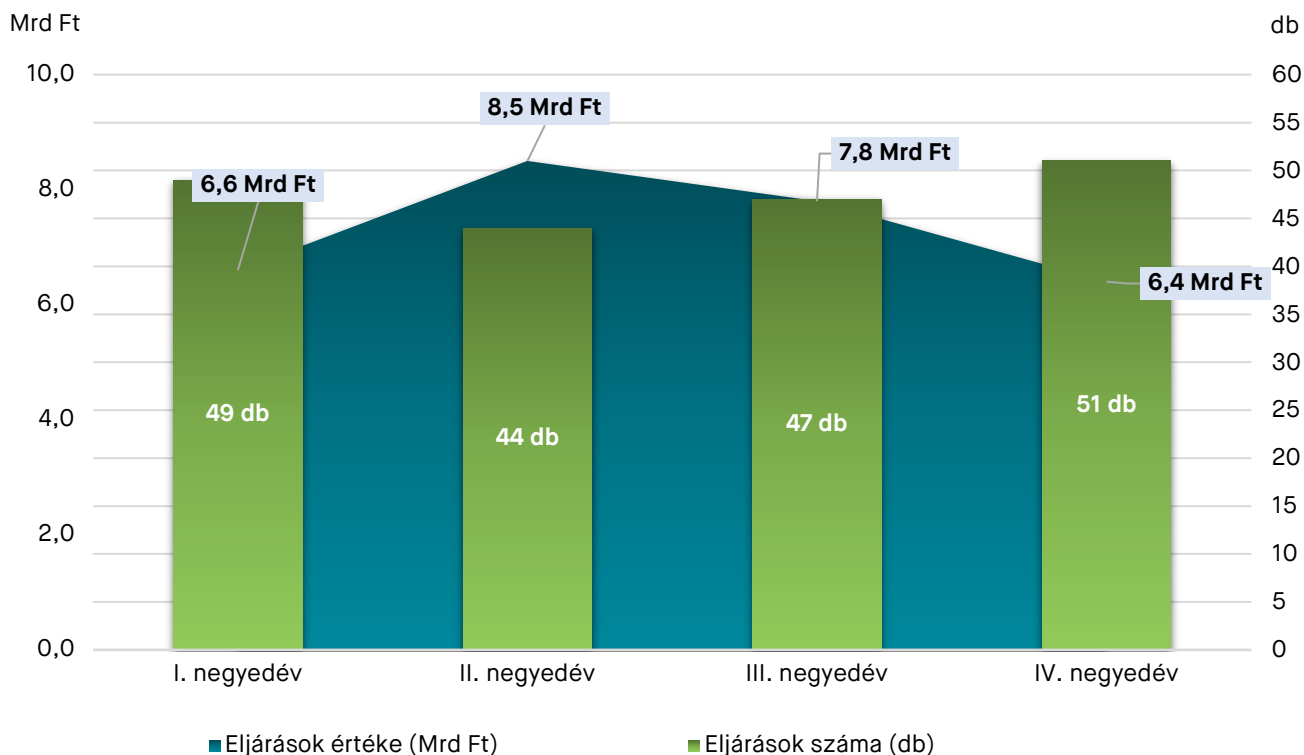


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A szociális szempontokat tartalmazó közbeszerzési eljárások negyedévenkénti megoszlását mutatja a 10. ábra. A darabszám tekintetében nagyjából egyenletes megoszlást láthatunk az egyes negyedévek között, az átlagtól maximálisan 2 százalékpontos eltéréssel. A legtöbb szociális szempontot tartalmazó közbeszerzési eljárást a IV. negyedévben bonyolították le, azonban ekkor volt a legkisebb az összértéke a szociális közbeszerzéseknek, míg a II. negyedévhez tartozott a legnagyobb összérték, a legkevesebb darabszám mellett, tehát az egy eljárásra jutó átlagos érték az utolsó negyedévben mutatott minimumot és ez kb. kétharmada volt a II. negyedévben elért maximális átlagos értéknek. A szociális érdekeltségű eljárások negyedéves adatait az

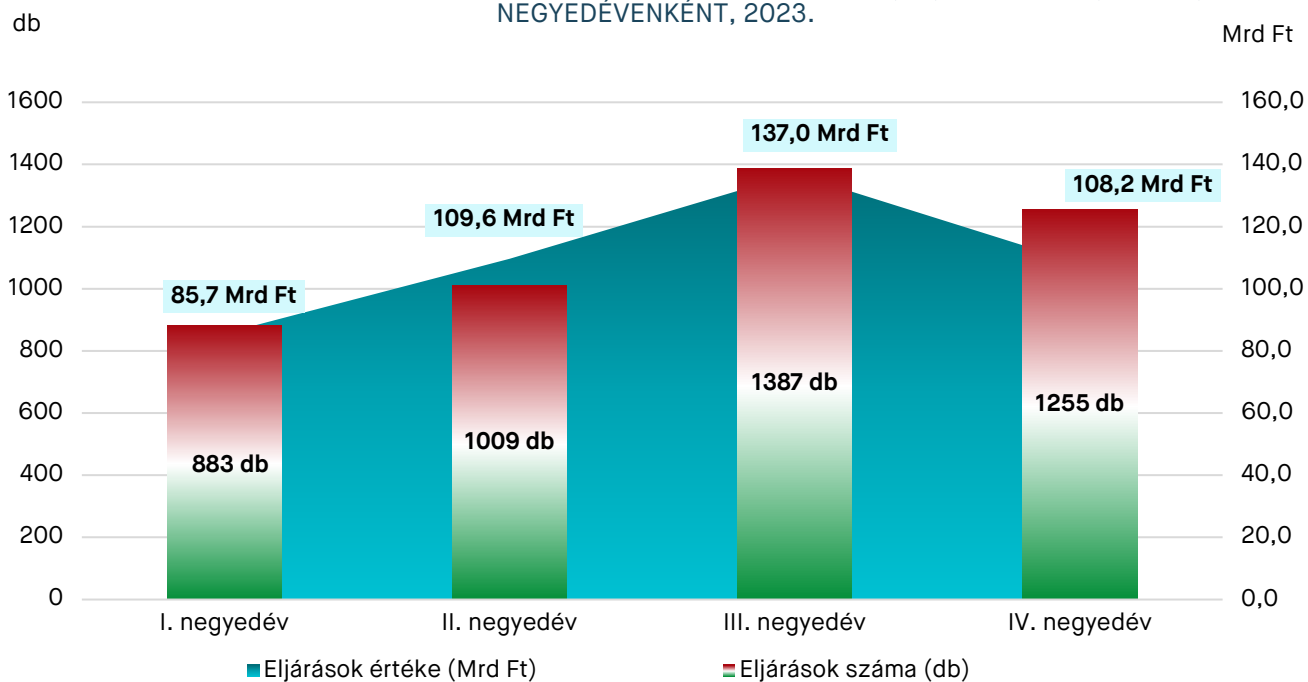
összes nemzeti eljárással (lásd: 11. ábra) összevetve látható, hogy 2023-ban a szociális eljárások adatainak alakulása nem követte a nemzeti eljárásrendű közbeszerzéseket, ez utóbbiak esetében az év első 9 hónapjában jelentős növekedés volt tapasztalható mind a közbeszerzések számában, mind az értékében, csak az októbertől decemberig terjedő időszakban maradt el ezeknek a mutatóknak az értéke ettől az emelkedő tendenciától. Az előző, azaz 2022-es esztendőhöz viszonyítva a negyedéves adatok tendenciáját, elmondhatjuk, hogy 2023-ban sokkal kisebb mértékben emelkedett a darabszám, az összértékben pedig ellentétes előjelű a változás, mert 2023-ban enyhe csökkenést mutat a trendvonal a negyedévek során.

10. ÁBRA A SZOCIÁLIS KÖZBESZERZÉSEK SZÁMA (DB) ÉS ÉRTÉKE (MRD FT) NEGYEDÉVENKÉNT, 2023.



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

11. ÁBRA A NEMZETI ELJÁRÁSRENDŰ KÖZBESZERZÉSEK SZÁMA (DB) ÉS ÉRTÉKE (MRD FT) NEGYEDÉVENKÉNT, 2023.

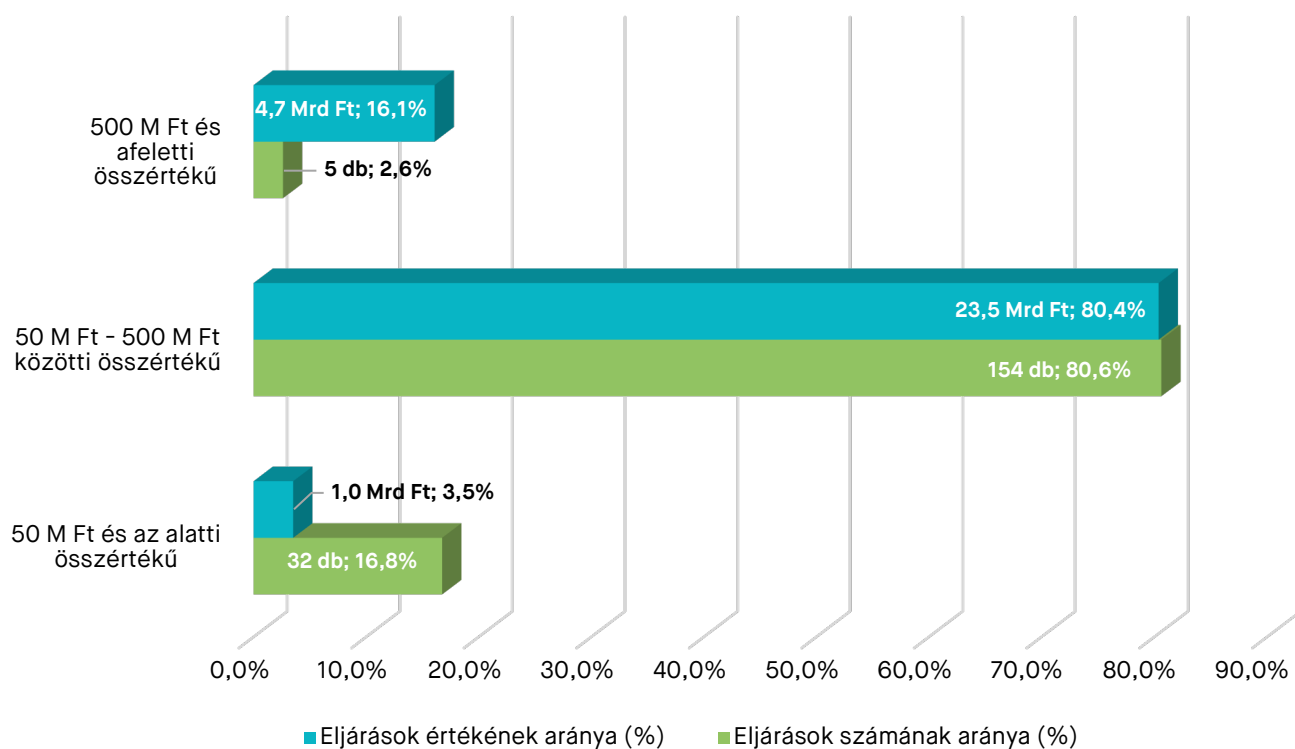


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A szociális szempontokat tartalmazó közbeszerzési eljárásokat értékkategóriák szerint vizsgálva (lásd: 12. ábra) azt a konklúziót vonhatjuk le, hogy hasonlóan a 2022-es esztendő arányaihoz, 2023-ban is a szociális szempontok leginkább a közepes értékű, 50-500 millió forint közötti közbeszerzési eljárásokhoz kapcsolódtak. Ebbe a kategóriába esett a szociális eljárások túlnyomó része, több mint 80 százaléka, mind a darabszám, mind az összérték tekintetében. 500 millió Ft feletti összértékkel mindösszesen 5 db szociális szempontú eljárás

rendelkezett, - ezek mind építési beruházások voltak -, de ezekhez kapcsolódott az összérték közel hatoda: 4,7 milliárd forint. A kisértékű, 50 millió forint összérték alatti szociális szempontú eljárások az összes szociális közbeszerzés hatodát tették ki, ugyanakkor a hozzájuk kapcsolódó érték együttesen is csak kb. 1 milliárd forintra rúgott, szinte pont fordított számarány-értékarányt realizálva, mint az 500 millió forint feletti, nagy értékű szociális közbeszerzések.

12. ÁBRA: A SZOCIÁLIS KÖZBESZERZÉSI ELJÁRÁSOK SZÁMÁNAK ÉS ÉRTÉKÉNEK ARÁNYA ÉRTÉKKATEGÓRIÁK SZERINT, 2023.



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

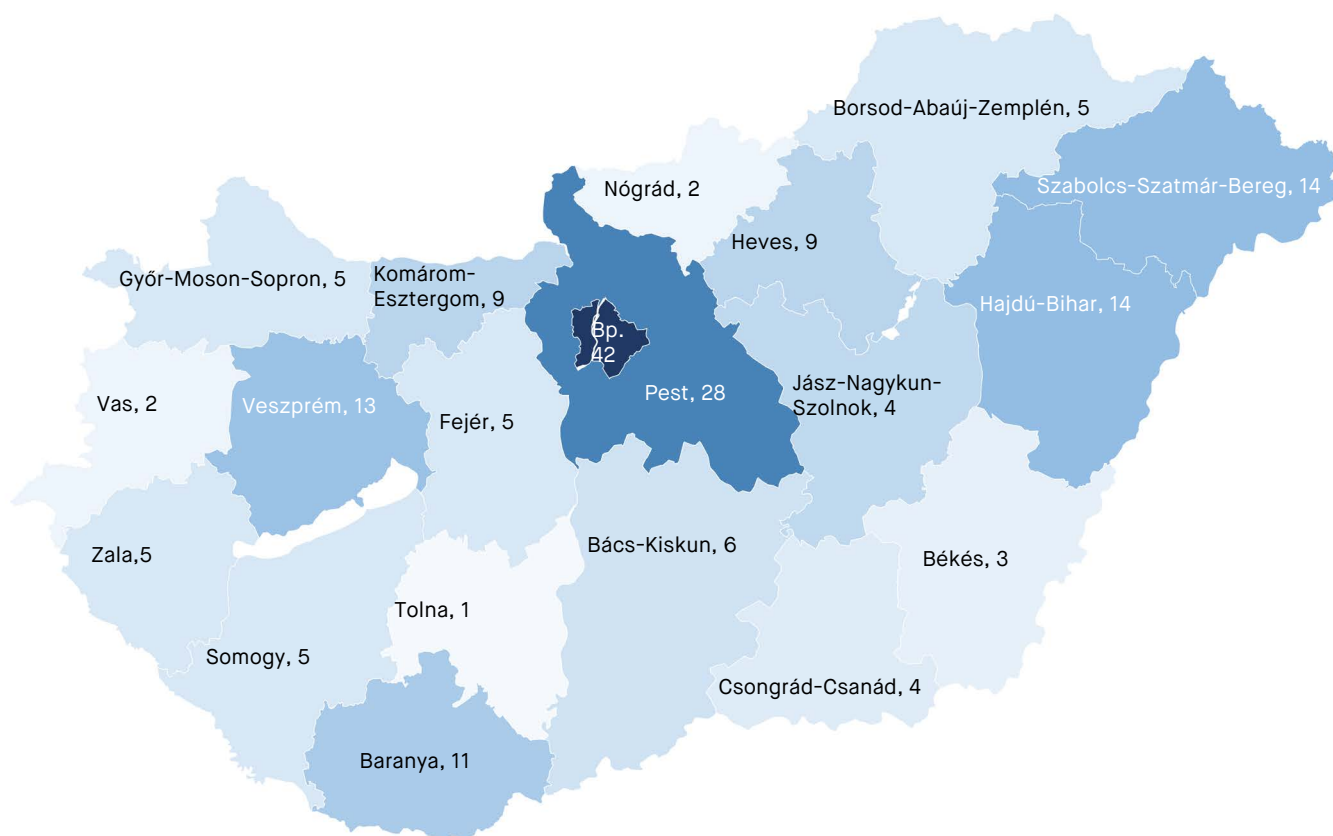
A 13. és 14. ábra térképei, melyek a 2023. évi szociális szempontú közbeszerzések számának illetve értékének megoszlását ábrázolják az ajánlatkérő szervezetek vármegyéje szerint, egyértelműen Közép-Magyarország dominanciáját mutatják. A szociális szempontokat tartalmazó közbeszerzési eljárások számának több, mint harmada (36,6%) az eljárások értékének pedig 40 százaléka, budapesti, illetve Pest vármegyei ajánlatkérőkhöz

volt kapcsolható. Észrevehető még Szabolcs-Szatmár-Bereg és Hajdú-Bihar vármegyék jelentősebb szerepe, ez a 4 vármegye kiteszi a szociális közbeszerzések számának és értékének is több, mint a felét. Említést érdemel még Veszprém és Baranya vármegyék súlya, de a maradék 14 vármegyeiben a szociális eljárások száma 10 darab alatt maradt, számarányuk pedig nem érte el az 5 százalékot. A szociális eljárások értékarányai

nagyon hasonlóan alakultak 2023-ban mint a számarányok, ez látszik is a két térkép hasonló árnyalati mintázatán. Talán egyetlen észrevehető különbség lelhető fel: Komárom-Esztergom vármegye súlya (7,2%) az értékarány tekintetében jóval meghaladja Baranya vár-

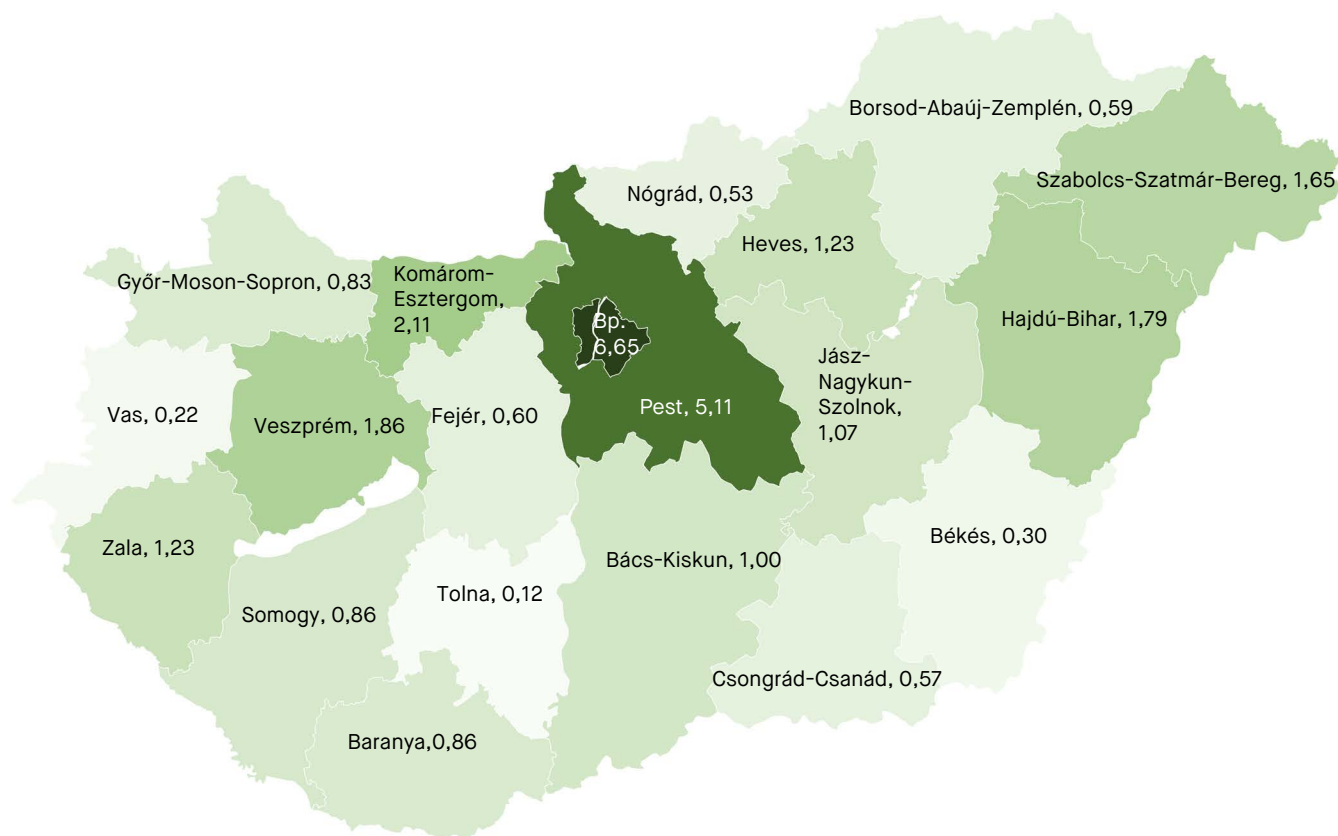
megyét, ami a 3 százalékot sem éri el, míg a számarány tekintetében fordított a sorrend. Tolna vármegyéhez egyetlen szociális szempontú közbeszerzési eljárás volt köthető, így súlya csak fél százalék körüli értéket ért el.

13. ÁBRA A SZOCIÁLIS SZEMPONTOKAT TARTALMAZÓ KÖZBESZERZÉSEK SZÁMÁNAK (DB) MEGOSZTLÁSA AZ AJÁNLATKÉRŐK VÁRMEGYÉJE SZERINT, 2023



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

14. ABRA A SZOCIÁLIS SZEMPONTOKAT TARTALMAZÓ KÖZBESZERZÉSEK ÉRTÉKÉNEK (MRD FT)
MEGOSZLÁSA AZ AJÁNLATKÉRŐK VÁRMEGYÉJE SZERINT, 2023

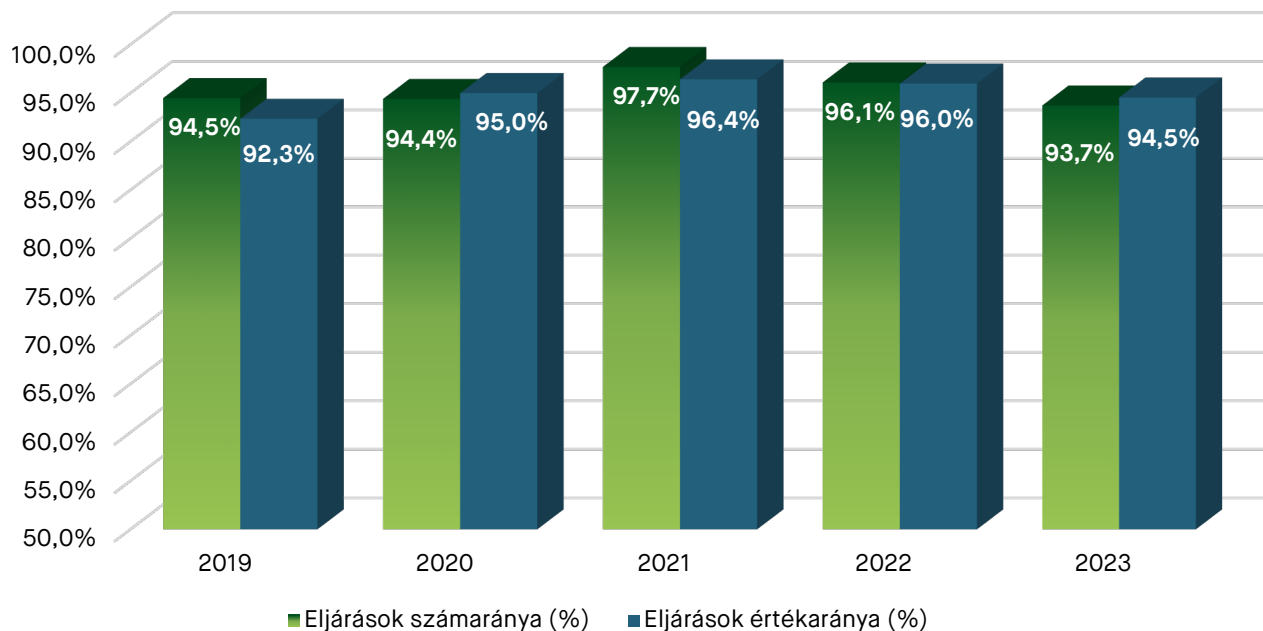


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A mikro-, kis- és középvállalkozások (kkv-k) hagyományosan jól teljesítenek a hazai közbeszerzési piacon, az összes eredményes közbeszerzésen belül a kkv-k által elnyert közbeszerzések számaránya az elmúlt öt évben mindvégig meghaladta a 80 százalékot, és az értékarányuk is tartósan 50 százalék felett volt. A szociális szempontokat tartalmazó közbeszerzések körében még magasabb arányokat lehetett tapasztalni mind a darabszám, mind az összérték esetében (lásd: 15. ábra), 95 százalék körüli hányadosokkal, ami még a nemzeti eljárásrendhez viszonyított kkv nyertességi arányoknál is magasabb, mert ez utóbbiak 89-92 százalék közé estek (16. ábra). Igaz, hogy 2022-ről 2023-ra pár százalékponttal csökkent a kkv nyertest tartalmazó szociális közbeszerzések számaránya és értékaránya is, de még így is elmondható, hogy az elmúlt 5 évben mindig teljesült, hogy az eredményes, szociális közbeszerzések legalább 93 százalékában kkv-szektorhoz tartozó gazdasági szereplő volt a nyertes, és értékarányuk is 92 százalék felett alakult. A 2023-as adatok alapján úgy is fogalmazhatunk, hogy szinte minden szociális közbeszerzést a kkv-k nyertek meg, közelítőleg 100-ból 94 darabot, szám szerint pontosan 191-ből 179 darabot. A szociális közbeszerzéseken elköltött minden 100 forintból 95 forint került a kkv szektorhoz, értékben kifejezve 29,3 milliárd forintból 27,7 milliárd forint.

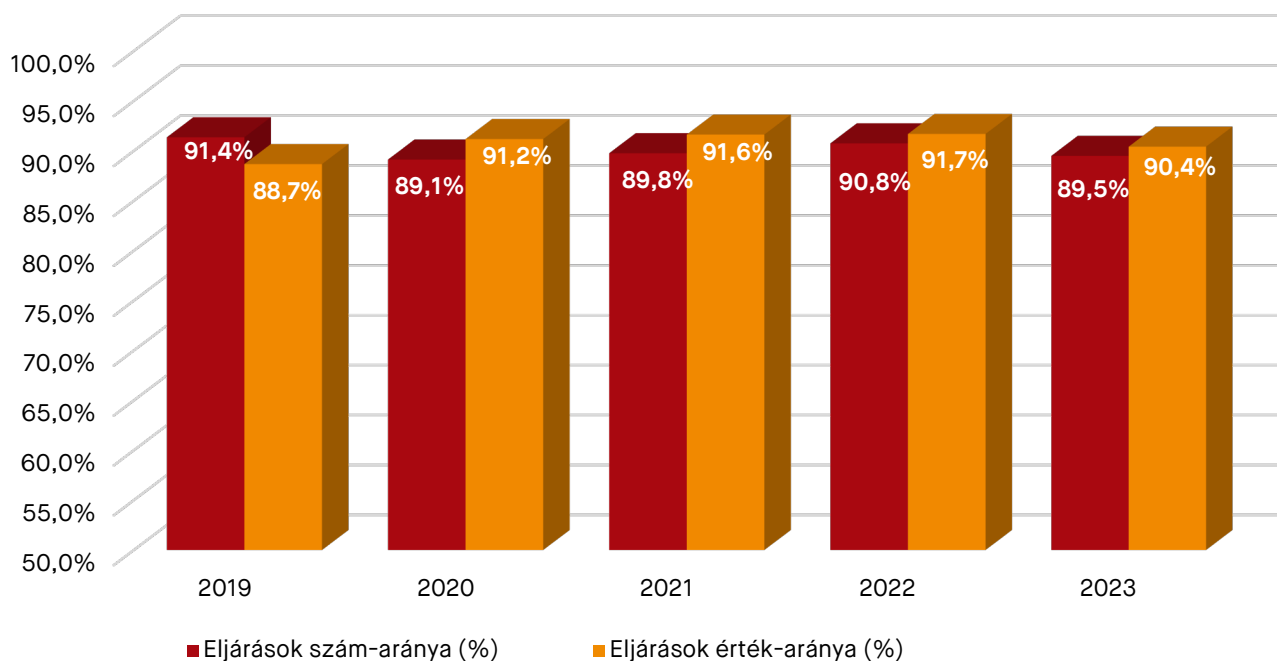
A mikro-, kis- és középvállalkozások (kkv-k) hagyományosan jól teljesítenek a hazai közbeszerzési piacon, az összes eredményes közbeszerzésen belül a kkv-k által elnyert közbeszerzések számaránya az elmúlt öt évben mindvégig meghaladta a 80 százalékot, és az értékarányuk is tartósan 50 százalék felett volt. A szociális szempontokat tartalmazó közbeszerzések körében még magasabb arányokat lehetett tapasztalni mind a darabszám, mind az összérték esetében (lásd: 15. ábra), 95 százalék körüli hányadosokkal, ami még a nemzeti eljárásrendhez viszonyított kkv nyertességi arányoknál is magasabb, mert ez utóbbiak 89-92 százalék közé estek (16. ábra). Igaz, hogy 2022-ről 2023-ra pár százalékponttal csökkent a kkv nyertest tartalmazó szociális közbeszerzések számaránya és értékaránya is, de még így is elmondható, hogy az elmúlt 5 évben mindig teljesült, hogy az eredményes, szociális közbeszerzések legalább 93 százalékában kkv-szektorhoz tartozó gazdasági szereplő volt a nyertes, és értékarányuk is 92 százalék felett alakult. A 2023-as adatok alapján úgy is fogalmazhatunk, hogy szinte minden szociális közbeszerzést a kkv-k nyertek meg, közelítőleg 100-ból 94 darabot, szám szerint pontosan 191-ből 179 darabot. A szociális közbeszerzéseken elköltött minden 100 forintból 95 forint került a kkv szektorhoz, értékben kifejezve 29,3 milliárd forintból 27,7 milliárd forint.

15. ÁBRA A NYERTES KKV-T TARTALMAZÓ KÖZBESZERZÉSEK SZÁMARÁNYA ÉS ÉRTÉKARÁNYA A SZOCIÁLIS KÖZBESZERZÉSEKEN BELÜL, 2019-2023.



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

16. ÁBRA A NYERTES KKV-T TARTALMAZÓ KÖZBESZERZÉSEK SZÁMARÁNYA ÉS ÉRTÉKARÁNYA A NEMZETI ELJÁRÁSRENDBEN, 2019-2023

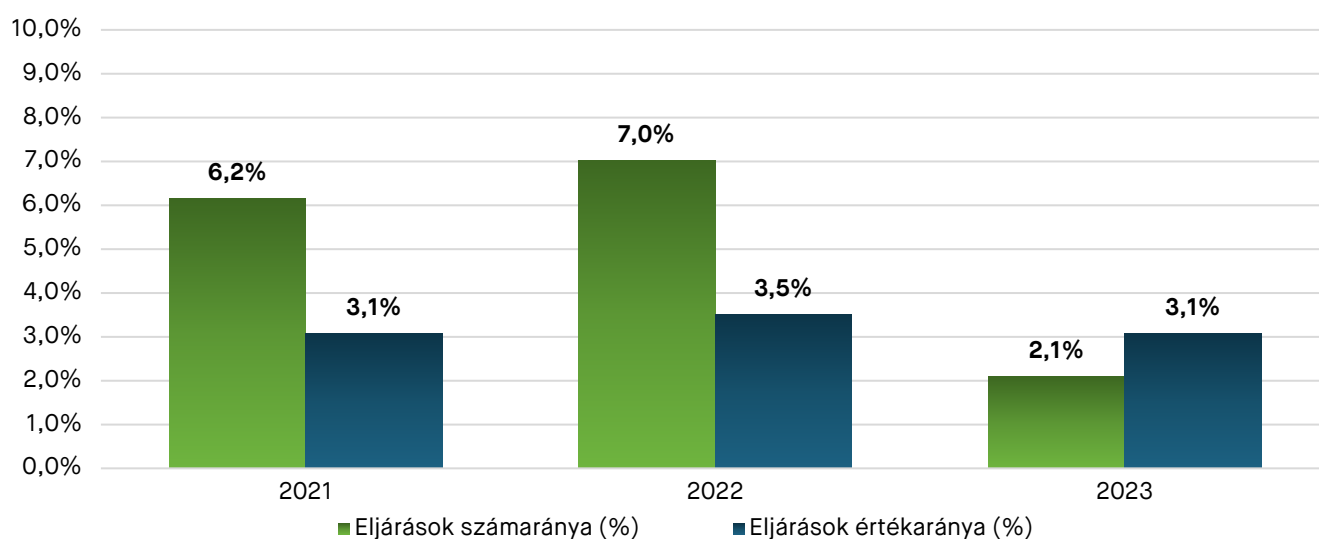


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A piaci verseny intenzitására vonatkozó mutatókra koncentrálva kijelenthető, hogy a szociális szempontokat tartalmazó közbeszerzések esetében még kedvezőbben alakulnak ezeknek az értékei, mint akár az összes eljárás, vagy a nemzeti eljárásrendű közbeszerzések körében. Az egyik ilyen mutató az egyajánlatos közbeszerzési eljárások alakulására vonatkozik, amelynek a számaránya 2022-höz képest majdnem 5 százalékponttal csökkent és így a harmadára esett vissza szoci-

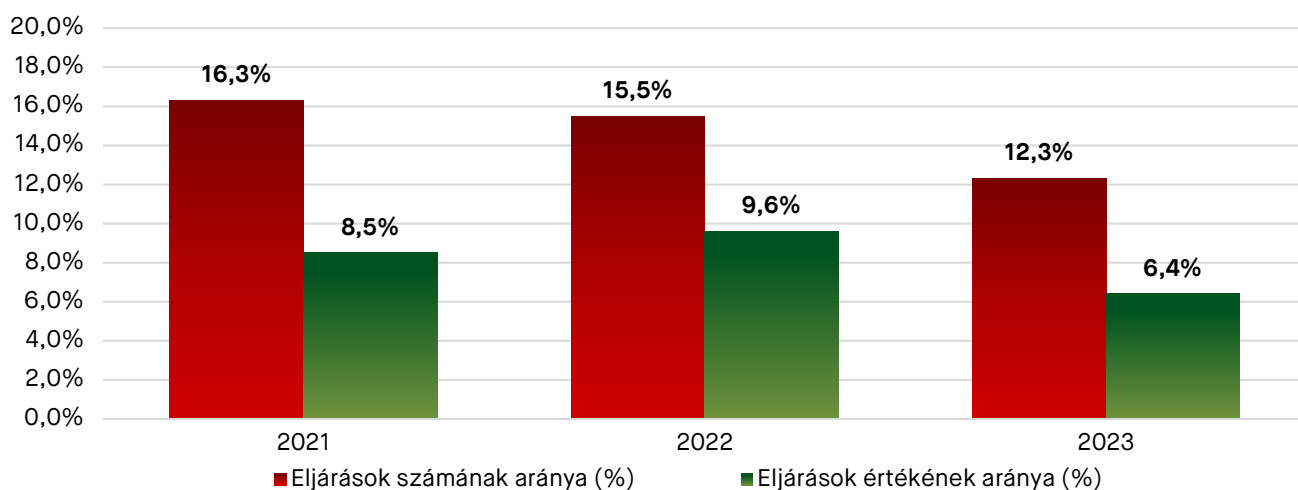
ális közbeszerzéseken belül, az értékaránya viszont inkább csak stagnálást mutatott 2023-ban, csupán 0,4 százalékponttal lett kisebb az előző évhez viszonyítva. Ezek az arányok jelentősen kisebbek az összes uniós értékhatár alatti egyajánlatos eljárásra vonatkozó érték-ill. számarányoknál, pedig ez utóbbiak is észrevehető csökkenést mutattak az előző év értékeihez képest, amint ez a 17. és 18. ábrák diagramjaiból is kitűnik.

17. ÁBRA AZ EGYAJÁNLATOS ELJÁRÁSOK SZÁMÁNAK ÉS ÉRTÉKÉNEK ARÁNYA A SZOCIÁLIS KÖZBESZERZÉSEKEN BELÜL, 2021-2023.



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

18. ÁBRA AZ EGYAJÁNLATOS ELJÁRÁSOK SZÁMÁNAK ÉS ÉRTÉKÉNEK ARÁNYA A NEMZETI ELJÁRÁSRENDEN BELÜL, 2021-2023.

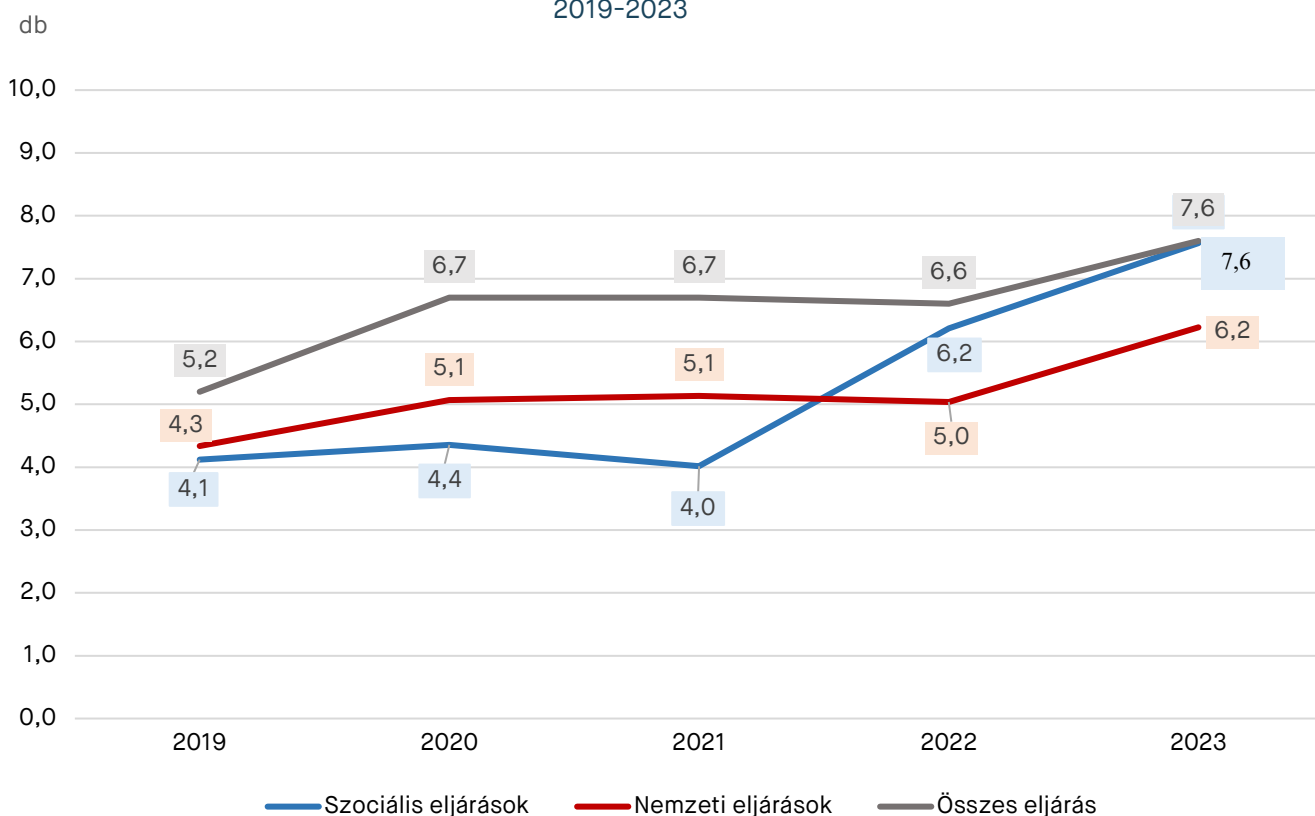


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A másik fontos indikátor a piaci verseny intenzitásának elemzésében az egy közbeszerzési eljárásra jutó ajánlatok száma, mely a szociális szempontokat tartalmazó közbeszerzések esetén 2023-ban 7,6 db volt, ami azt jelenti, hogy átlagosan majdnem 8 darab ajánlatból kellett kiválasztani a legmegfelelőbbet. Ez az érték meghaladta az egy évvel korábbi adatot és az elmúlt három

évben növekvő tendenciát mutatott, ami a 19. ábrán is jól látható. A diagramról is leolvasható, hogy a szociális közbeszerzésekre vonatkozó fajlagos ajánlatok száma pontosan megegyezik az összes eredményes közbeszerzési eljárás hasonló mutatójával, és az elmúlt két évben 1-1,5 darabbal magasabb volt, mint a nemzeti eljárásrendű közbeszerzések ugyanezen adata.

19. ÁBRA EGY KÖZBESZERZÉSI ELJÁRÁSRA JUTÓ AJÁNLATOK ÁTLAGOS SZÁMA
2019-2023



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A lezárult hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások (HNT) alakulása a harmadik releváns mérőszáma a közbeszerzési versenyhelyzetnek. A szociális szempontokat tartalmazó közbeszerzések számának és értékének eljárástípusonkénti részletes alakulását 2023. évben a 3. táblázat foglalja össze. 2023-ban összesen 1 darab szociális közbeszerzés zajlott le hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás formájában körülbelül 710 millió forint értékben, ami az összes szociális közbeszerzés értéké-

nek 2,5 százalékát sem érte el. 2022-ben egyáltalán nem volt ilyen típusú eljárás, 2021-ben pedig szintén csak egy darab szociális közbeszerzés minősült hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásnak, ami tehát tartósan egy rendkívül kis számosságnak felel meg. Az is kiolvasható a táblázatból, hogy a szociális szempontú eljárások kicsivel több, mint 60 százalékát - mind szám-, mind értékarány vonatkozásában - nyílt eljárás keretében folytatták le az ajánlatkérők 2023-ban.

3. TÁBLÁZAT

Eljárás típusa	Szociális eljárások száma (db)	Számaránya (%)	Szociális eljárások értéke (Mrd Ft)	Értékaránya (%)
A Kbt. 115. § szerinti eljárás, a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás szabályai szerint	2	1,1%	0,08	0,3%
A Kbt. 115. § szerinti eljárás, a nyílt eljárás szabályai szerint	38	19,9%	4,27	14,6%
A Kbt. 117. § szerinti saját beszerzési szabályok szerinti eljárás	27	14,1%	3,67	12,6%
Hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás	1	0,5%	0,71	2,4%
Meghívásos eljárás	4	2,1%	2,10	7,2%
Nyílt eljárás	118	61,8%	18,38	62,8%
Tárgyalásos eljárás	1	0,5%	0,04	0,1%
ÖSSZESEN:	191	100,0%	29,27	100,00%

Forrás: Közbeszerzési Hatóság



**KÖZBESZERZÉSI
HATÓSÁG**