



KÖZBESZERZÉSI
HATÓSÁG

2024. VI. évfolyam 9. 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!

KÖZBESZERZÉSI ÉRTESÍTŐ PLUSZ

2024. VI. évfolyam 9. 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

Nemzeti Fejlesztési Központ,
Közbeszerzési Szabályozási Főosztály,
főosztályvezető

Olvasószerkesztő:

Dr. Kovács Dóra

Közbeszerzési Hatóság, kabinetvezető

Szerkesztőségi titkár:

Lónyai Kaczur Piroska

Tördelés és

Online megjelenés:

Kovács Judit

Közbeszerzési Hatóság, képzési
asszisztens

Lektorok:

Dr. Kugler Tibor

Közbeszerzési Hatóság, főtítkár

Dr. Várhomoki-Molnár Márta PhD

Nemzeti Fejlesztési Központ,
Közbeszerzési Szabályozási Főosztály,
főosztályvezető

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

TARTALOM

Szerkesztőbizottsági köszöntő (Dr. Kovács László PhD) 2

**A Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásai
(Dr. Kiss-Kaszás Ágnes Roxán) 3**

Jogorvoslati aktualitások (Dr. Horváth Éva LL.M.) 14

D.63/38/2024. számú határozat 14

Közbeszerzési iránytű 23

Az opciós jog a közbeszerzésekben

(Dr. Pápai Réka) 23

A szerződésmódosítás közbeszerzési szabályainak
értelmezése az Európai Unió Bíróságának a C-441/22.
és C-443/22. Obshtina Razgrad és Obshtina Balchik
egyesített ügyekben hozott ítéletében.

(Dr. Várhomoki-Molnár Márta PhD) 34

A közszolgáltatási és egyéb tevékenységek kapcsolata
az Európai Unió Bíróságának joggyakorlatában

(Dr. Demendi Ágnes) 42

Statisztika (Rezső Orsolya)

A 2023. évi közbeszerzési eljárások adatainak területi

elemzése 47



ISSN 2676-8860 (Nyomtatott)

ISSN 2631-1135 (Offline)

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

Szerkesztőségi email cím: ertesitoplusz@kt.hu

Nyomdai előkészítés:

Classmate Studio Kft.

Nyomdai munkák:

Pátria Nyomda Zrt.

SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI KÖSZÖNTŐ

A Közbeszerzési Értesítő Plusz 2024. év szeptemberében megjelenő kilencedik számának a Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásait bemutató rovata – egyéb kérdések mellett – foglalkozik a becsült érték megállapításával, a részekre bontási tilalom hatályával, alvállalkozó bevonásával, valamint a hiánypótlási felhívás és a részajánlattétel alkalmazását érintő egyes kérdésekkel.

A jogorvoslati aktualitásokat bemutató rovatban ismertetett jogeset az ajánlatkérő közbeszerzés tárgyának gondos meghatározására vonatkozó kötelezettségével kapcsolatos. A cikk felhívja a figyelmet arra, hogy a pontos beszerzési igény meghatározásának elmulasztása nem biztosítja az egyenlő esélyű, megfelelő ajánlattételt, amely indokolatlan versenykorlátozáshoz vezethet.

A Közbeszerzési iránytű rovatban három írás kerül publikálásra. Az első írás célja, hogy a kapcsolódó joggyakorlat bemutatásán keresztül az opció előírásának, az opciós jog gyakorlásának kritikus pontjaira felhívja a figyelmet. A második szakcikk az Európai Unió Bíróságának a C-441/22. és C-443/22. Obshtina Razgrad és Obshtina Balchik egyesített ügyekben hozott ítéletét mutatja be. Az ítélet hozzájárul annak tisztázásához, hogy a szerződésmódosítás irányelvi szabályai milyen helyzetekre alkalmazandóak, valamint segítséget nyújt az előre nem látható körülmény miatt alkalmazható szerződésmódosítás feltételeinek értelmezéséhez is. A harmadik írás elemzi, hogyan ítéli meg az Európai Unió Bírósága azokat az eseteket, amelyekben a szerződés tárgya a közszolgáltatási tevékenységen kívüli egyéb szolgáltatás beszerzése. Jogesetek bemutatásán keresztül kerülnek vizsgálat alá azok a beszerzések, amelyek nincsenek közvetlen összefüggésben a közszolgáltató ajánlatkérő fő profiljával, azaz az általa kötelezően ellátandó közszolgáltatással.

A Statisztika rovat a 2023. évi közbeszerzési eljárások főbb statisztikai adatainak elemzését tartalmazza.

Dr. Kovács László PhD

felelős szerkesztő

Közbeszerzési Hatóság

A KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG LEGFRISSEBB ÁLLÁSFOGLALÁSAI

Dr. Kiss-Kaszás Ágnes Roxán, vezető jogi tanácsadó, Közbeszerzési Hatóság
DOI: 10.37371/KEP.2024.9.1

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

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

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

1. kérdés

A Kbt. tárgyi hatálya alóli kivételi körbe tartozó beszerzések becsült értékét figyelembe kell-e venni a Kbt. tárgyi hatálya alá tartozó beszerzések Kbt. 19. § (3) bekezdése szerinti becsült értékének megállapítása során? E tekintetben van-e különbség a Kbt. 9. § és a Kbt. 111. § szerinti kivételi körbe tartozó beszerzések között?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A részekre bontási tilalom hatálya alá tartozó beszerzések esetében csak azoknak a beszerzéseknek az értéke nem része a Kbt. 19. § (3) bekezdése szerint megállapítandó becsült értéknek, amelyek az uniós eljárásrend alóli kivételi körbe tartoznak. Ezen esetkör meghaladón a becsült értéket mindig valamennyi részekre bontási tilalom hatálya alá eső beszerzés becsült értékére figyelemmel kell meghatározni tekintet nélkül arra, hogy az érintett beszerzések a Kbt. 111. § szerinti kivételi körbe tartoznak-e vagy sem.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A részekre bontási tilalom, valamint a kapcsolódó jogszabályi előírások értelmezését az alábbi útmutató megállapításai segítik:

- *A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója a becsült érték számítása, a részekre bontás tilalma és a beszerzési igények mesterséges egyesítése tárgyában* (2021.09.30., a továbbiakban: Útmutató)

Az Útmutató kimondja, hogy akkor valósul meg a részekre bontás, ha az ajánlatkérő egy több szerződésből álló egységes közbeszerzés esetében az egyes szerződések értékét külön-külön veszi figyelembe a becsült érték megállapításakor, és ennek eredményeként az egyes közbeszerzési eljárásokat nem a magasabb érték szerint alkalmazandó eljárási szabályok szerint folytatja le, vagy mellőzi a Kbt. alkalmazását. A részekre bontás tehát a becsült érték számításához kapcsolódó jogsértés. Az erre vonatkozó tilalmat rögzíti a Kbt. 19. § (3) bekezdése.

Azon beszerzések értékét, amelyek az uniós eljárásrend alóli kivételi kör részeként értékhatártól függetlenül mentesülnek a közbeszerzési kötelezettség alól (ideértendők a Kbt. 9. § szerinti beszerzések), nem szükséges figyelembe venni más beszerzések becsült értékének számításánál, de a nemzeti eljárásrend alóli kivételekhez tartozó beszerzések becsült értékét a Kbt. 19. § (3) bekezdésében rögzítettek figyelemmel kell megállapítani. A Kbt. 111. § szerinti kivételi rendelkezések alkalmazhatósága nem alapozza meg a Kbt. 19. § (3) bekezdés által nevesített módon összekapcsolódó beszerzések részekre bontását.

Amennyiben a részekre bontási tilalom hatálya alá tartozó beszerzési igény(ek) egy része a Kbt. 111. § szerinti kivételi körbe tartozik, a Kbt. 111. § szerinti beszerzési igény becsült értéke növeli annak a kivételi körbe nem tartozó beszerzési igénynek a becsült értékét, amelyre vonatkozóan fennáll a részekre bontás tilalma. Kieme-

lést érdemel az is továbbá, hogy a Kbt. 111. § szerinti kivétel alkalmazhatóságát is az együttesen kezelt becsült értéknek megfelelően kell megítélni. Így tehát a Kbt. 111. § szerinti kivételi körbe tartozó beszerzési igény becsült értékével növelt összeg lesz a kivételi körbe nem tartozó, de a részekre bontás tilalma alá eső további beszerzési igények becsült értéke a Kbt. 16-19. § rendelkezéseinek megfelelően. Ennek a növelt összegű becsült értéknek az alapján szükséges meghatározni, hogy a Kbt. 111. § szerinti, meghatározott mértékű becsült értékű beszerzési igény kivételi körbe tartozik-e, ha igen, akkor köteles-e az ajánlatkérő közbeszerzési eljárást lefolytatni a kivételi körbe tartozó beszerzési igénye vonatkozásában.

2. kérdés

A Kbt. 19. § rendelkezései szerinti részekre bontási tilalom hatálya alá tartozik-e az ajánlatkérő versenyeztetési eljárásban (közbeszerzési eljárásban vagy közbeszerzésnek nem minősülő beszerzési eljárásban) beszerzett szolgáltatásmegrendelésének értéke a Kbt. 9. § (1) bekezdés h) és i) pontja szerinti jogi személytől azonos tárgyban megrendelt beszerzés értékével?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Azon szolgáltatások, amely szolgáltatásokat a Kbt. 9. § (1) bekezdés h) és i) pontja szerinti kivételi körre alapított beszerzések eredményeként az in-house szervezetek végeznek a felettük kontrollt gyakorló ajánlatkérő részére, az ajánlatkérő további beszerzéseit érintően nem képezik a Kbt. 19. § (3) bekezdése szerint számított becsült érték alapját.

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint abban az esetben, ha a kontrollt gyakorló ajánlatkérő és a Kbt. 9. § (1) bekezdés h) és i) pont alapján kontrollált in-house szervezete közös beszerzési igényt valósít meg, akkor az egységes beszerzési igényre tekintettel a különböző ajánlatkérők beszerzéseit nem lehet részekre bontani. Abban az esetben azonban, ha különböző ajánlatkérők beszerzési igénye között nem áll fenn műszaki, gazdasági funkcionális egység, tehát nem ugyanazon közvetlen cél megvalósítására irányuló szolgáltatásmegrendelésről van szó, akkor a különböző ajánlatkérők beszerzései részekre bonthatók.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

Mivel a Kbt. 9. § (1) bekezdés h) és i) pontja szerinti in-house szerződések értékhatártól függetlenül mentesülnek a közbeszerzési kötelezettség alól, nem kell vizsgálni a Kbt. 19. § (3) bekezdése alapján azt, hogy e szerződések az in-house szervezetek felett kontrollt gyakorló ajánlatkérő más szerződéseivel a részekre bontás tilalmának a hatálya alá tartoznak-e.

A Kbt. 19. § (3) bekezdésének előírásai a közbeszerzési eljárás (egybetartozó beszerzési igény) szempontjából határozzák meg a részekre bontás tilalmi szabályait, nem pedig az ajánlatkérők szemszögéből. Abban az esetben, ha a közbeszerzési eljárást egy ajánlatkérő bonyolítja le és kizárólag az ő beszerzési igényéről beszélhetünk, akkor a részekre bontás tilalmi szabályokat ezen ajánlatkérő többi beszerzése tekintetében szükséges vizsgálni és nem szükséges az ajánlatkérővel in-house viszonyban lévő szervezetek beszerzéseivel összevetni. Abban az esetben azonban, ha több ajánlatkérő (pl. egy kontrollt gyakorló és a kontrollált in-house szervezete) közösen kívánja kielégíteni az egységes beszerzési igényét, akkor ez a beszerzés nem bontható jogszerűen részekre.

3. kérdés

3.1. Milyen feltételekkel vonhat be alvállalkozó(ka)t a Kbt. 5. § (1) bekezdés d) pontja szerinti ajánlatkérő (a továbbiakban: in-house szervezet) a Kbt. 9. § (1) bekezdés h) vagy i) pontja alapján közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül kötött szerződés (a továbbiakban: in-house szerződés) teljesítésébe?

3.2. Milyen jogkövetkezményekkel jár, ha az in-house szervezet jogsértő módon von be alvállalkozót az in-house szerződés teljesítésébe?

3.3. Szükséges-e bejelenteni a Közbeszerzési Hatóság által vezetett ajánlatkérői nyilvántartásba azt az in-house szervezetet, amelyik kizárólag a Kbt. 5. § (1) bekezdés d) pontja alapján minősül ajánlatkérőnek?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

3.1. A jogalkotó az in-house szerződéseket érintően nem korlátozza az alvállalkozók bevonásának mértékét, azonban a közbeszerzési értékhatárt elérő értékű alvállalkozói teljesítésre vonatkozó szerződéseket a Kbt.

szabályai szerint fennálló közbeszerzési kötelezettségre figyelemmel, a Kbt. vonatkozó előírásait alkalmazva kötheti meg az in-house szervezet.

3.2. Közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzése esetén a Kbt. 148. § (1) bekezdése alapján hivatalból vagy kérelemre indulhat a Közbeszerzési Döntőbizottság jogorvoslati eljárása. Ennek eredményeként – a hivatkozott jogsértés megállapítása esetén – a Közbeszerzési Döntőbizottság bírságot szab ki a Kbt. 165. § (6) bekezdés a) pontjának megfelelően, és a Kbt. 145. § (3a) bekezdése alapján dönt a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével kötött szerződés semmisségéről, illetve arról, hogy jogsértés miatt semmis szerződés esetén a szerződés érvénytelenségével kapcsolatos jogkövetkezmények alkalmazása körében az eredeti állapot helyreállítható-e.

3.3. Az in-house szervezetek abban az esetben is kötelesek eleget tenni a Kbt. 26. § (1) bekezdése szerinti értesítési kötelezettségüknek, ha kizárólag a Kbt. 5. § (1) bekezdés d) pontja alapján minősülnek ajánlatkérőnek.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 5. § (1) bekezdés d) pontja szerint a Kbt. 9. § (1) bekezdés h) és i) pontja szerinti in-house szervezetek a Kbt. hatálya alá tartozó ajánlatkérőnek minősülnek. Ebből következően a szerződéseikre ugyanazok a szabályok vonatkoznak, mint bármelyik másik ajánlatkérő szerződéseire, így a közbeszerzési értékhatárt meghaladó értékű szerződéseikre, akkor is, ha a kontrollt gyakorló ajánlatkérővel kötendő szerződés teljesítése érdekében szükséges alvállalkozói szerződésről van szó, a Kbt. szabályait kell alkalmazni.

Ha a Kbt. 15. § (1) bekezdése szerinti értékhatárt a szerződés értéke nem éri el, nem szükséges közbeszerzési eljárást lefolytatni. Ezzel kapcsolatban a Közbeszerzési Hatóság felhívja a figyelmet arra, hogy az in-house szervezeteknek – más ajánlatkérőkhöz hasonlóan – a Kbt. 19. § (3) bekezdésében meghatározott, részekre bontási tilalomra vonatkozó rendelkezéseknek megfelelően kell a beszerzéseik becsült értékét meghatározniuk. A Kbt. 5. § (1) bekezdése szerinti – kontrollt gyakorló – ajánlatkérő és az in-house szervezet egységes beszerzési igényének fennállásakor az alvállalkozói szerződés megkötése során az in-house szervezetnek a Kbt. 19. § vizsgálata kapcsán a Kbt. 5. § (1) bekezdése szerinti –

kontrollt gyakorló – ajánlatkérő beszerzésének értékét is figyelembe kell vennie a beszerzése becsült értékének megállapítása során.

Amennyiben a szerződés tárgya, értéke, illetve a szerződést megkötni kívánó szervezet a Kbt. hatálya alá tartozik, és a beszerzés értéke eléri a vonatkozó közbeszerzési értékhatárt, akkor a szerződés megkötése érdekében közbeszerzési eljárást kell lefolytatni. A Kbt. hatálya alóli kivételeket a Kbt. 9-14. §-ai és a Kbt. 111. §-a tartalmazza.

A közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével kötött szerződés – a Kbt. 137. § (2)-(3) bekezdéseiben rögzített esetek kivételével – semmis. Ennek megállapítása a Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe tartozik. Amennyiben a Közbeszerzési Döntőbizottság úgy dönt, hogy a közbeszerzési eljárás mellőzésével kötött szerződés a Kbt. 137. § (3) bekezdése alapján nem semmis, a Kbt. 165. § (7) bekezdése által meghatározott bírságon kívül további bírság kiszabására is sor kerül a Kbt. 165. § (7a) bekezdése alapján. A Kbt. 165. § (7b) bekezdése értelmében ugyanez a helyzet akkor is, ha a Közbeszerzési Döntőbizottság azt állapítja meg, hogy a közbeszerzési eljárás mellőzésével kötött szerződés esetében az érvénytelenség jogkövetkezményeinek alkalmazása körében az eredeti állapot már nem állítható helyre. A Kbt. 165. § (7), (7a) és (7b) bekezdései szerinti bírság törvényi maximuma mindegyik esetben a jogsértéssel érintett szerződés értékének 15%-a.

A jogalkotó a Kbt. 5. § (1) bekezdés d) pontja szerinti ajánlatkérőket nem mentesíti a Kbt. 26. § (1) bekezdése szerinti kötelezettség alól, így az in-house szervezetek is kötelesek a Kbt. hatálya alá tartozásáról, valamint az adataikban bekövetkezett változásról a Közbeszerzési Hatóságot értesíteni a Kbt. hatálya alá kerülésétől, illetve a változástól számított harminc napon belül. A Közbeszerzési Hatóság által a Kbt. 26. § (2) bekezdése alapján vezetett ajánlatkérői nyilvántartásban a Kbt. 5. § (1) bekezdés d) pontja szerinti ajánlatkérők is szerepelnek.

4. kérdés

Helyes-e az az értelmezés, amely szerint a Kbt. 9. § (8) bekezdés l) pontjában szereplő CPV kódokkal jelölt szolgáltatások akkor tartoznak a Kbt. hatálya alá, ha a Kbt. 9. § (8) bekezdés l) pontja szerinti alkivételi kör valamennyi törvényi feltétele teljesül?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Kbt. 9. § (8) bekezdés 1) pontja szerinti alkivételi esetkörök konjunktív feltételek, amelyeknek egyszerre kell fennállni ahhoz, hogy a beszerzés a Kbt. hatálya alá tartozzon.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

Amennyiben teljes mértékben az ajánlatkérő fizeti meg a szolgáltatás ellenértékét, és rajta kívül másik jogi személy nem hasznosítja a K+F tevékenység eredményét, már nem alkalmazható a Kbt. 9. § (8) bekezdés 1) pont szerinti kivételi kör.

A beszerzés tehát a Kbt. 9. § (8) bekezdés 1) pontja szerinti kivételi körbe tartozik, ha a tárgy szerinti CPV kódok megfelelnek a hivatkozott jogszabályi előírásnak, és ezen elengedhetetlen kitélen felül teljesül az alábbi feltételek közül legalább az egyik:

- a beszerzés eredményét nem kizárólag az ajánlatkérő hasznosítja,
- a beszerzést nem kizárólag az ajánlatkérő finanszírozza.

A szolgáltatást nem kizárólag az ajánlatkérő fizeti különösen akkor, ha a szerződés ellenszolgáltatása üzleti forrásokból történő társfinanszírozással történik. Az uniós forrásból való finanszírozás nem minősül üzleti forrásnak, így az európai uniós támogatásból finanszírozott szerződések akkor tartozhatnak a Kbt. 9. § (8) bekezdés 1) pontjának a hatálya alá, ha a kutatás-fejlesztés eredményét nem kizárólag az ajánlatkérő hasznosítja. Az üzleti társfinanszírozás elvárt mértékét a jogalkotó nem határozta meg, azonban annak aránya nem irányulhat a közbeszerzési kötelezettség – jogsértő – megkerülésére.

Amennyiben a kutatási és fejlesztési szolgáltatások eredményének felhasználási módja nem alkalmas arra, hogy a kutatás-fejlesztési eredményeket az ajánlatkérőn kívül más szervezet is teljes egészében megismerhesse és hasznosíthassa, hasznot szerezzen saját tevékenysége során, a felhasználási mód természetéből következően megvalósul a Kbt. 9. § (8) bekezdés 1) pontja szerinti azon alkivételi kör, mely szerint a kutatási és fejlesztési szolgáltatások eredményét kizárólag az ajánlatkérő hasznosítja tevékenysége során.

5. kérdés

5.1. A Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóság (a továbbiakban: KEF) által kötött keretmegállapodás alapján versenyújranyitást vagy írásbeli konzultációt bonyolító ajánlatkérő - az Elektronikus Közbeszerzési Rendszerben (a továbbiakban: EKR) rendelkezésre álló választható funkciógombok szerint - dönthet arról, hogy a keretmegállapodás alapján lefolytatott eljárások vonatkozásában az eljárás eredményéről szóló tájékoztató hirdetménnyel (a továbbiakban: eredménytájékoztató hirdetmény) történő közzétételét kezdeményezi, vagy azt hirdetmény feladása nélkül rögzíti az EKR-ben. (A kapcsolódó, EKR-en kívül bonyolított eljárásokra vonatkozó eljárási cselekmény: Tájékoztató az eljárás eredményéről / PETE010 eljárási cselekmény.) Az EKR leírt működése megfelel-e a vonatkozó jogszabályi előírásoknak figyelemmel a Kbt. 37. § (1) bekezdés h) pontjában, a Kbt. 37. § (2) és (4) bekezdésében, a Kbt. 104-105. §-ban és a központosított közbeszerzési rendszerről, valamint a központi beszerző szervezet feladat- és hatásköréről szóló 168/2004. (V. 25.) Korm. rendelet (a továbbiakban: KEF rendelet) 28. §-ban rögzített előírásokra?

5.2. A központi beszerző szerv által kötött keretmegállapodás alapján lefolytatott versenyújranyitás vagy írásbeli konzultáció esetében az eredménytájékoztató hirdetményt kinek szükséges feladni? A központi beszerző szervnek, a bonyolító ajánlatkérőnek, vagy esetleg mindkét felet terheli a hirdetményfeladási kötelezettség?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

5.1. Az ajánlatkérőnek az EKR funkcióit az azok háttérében álló jogszabályi előírásoknak megfelelően kell használnia.

5.2 Közbeszerzési jogi szempontból fontos, hogy minden megkötött közbeszerzési szerződésről eredménytájékoztató hirdetmény kerüljön közzétételre akár a Kbt. 37. § (2) bekezdése szerint, akár a Kbt. 37. § (4) bekezdése alapján. Ennek a közzétételi előírásnak nem felel meg, ha a hirdetmény csak rögzítésre kerül az EKR-ben.

A központi beszerző szerv által kötött keretmegállapodás alapján lefolytatott beszerzések esetében az eredménytájékoztató hirdetmény feladásának kötelezettsége vagy a központi beszerző szervet vagy a beszerzést megvalósító ajánlatkérőt terheli figyelemmel a Kbt. 31. § (5) bekezdésére. Adott beszerzés vonatkozásában ele-

gendő, ha az egyik fél kezdeményezi az eredménytájékoztató hirdetmény közzétételét.

A KEF által kötött keretmegállapodások alapján indított eljárásokról szóló eredménytájékoztató hirdetményt a KEF teszi közzé figyelemmel a KEF rendelet 28. § (1) bekezdésében foglaltakra.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

Az EKR a PETE010 eljárási cselekmény vonatkozásában a „Rögzítés kész” funkciógombbal azon esetekben biztosítja az eljárás eredményéről szóló adatok rögzítését, amikor ezzel kapcsolatban eredménytájékoztató hirdetmény feladása nem szükséges, a „Hirdetmény feladása” funkciógomb választásával pedig a hirdetmény közzétételét lehet kezdeményezni a Közbeszerzési Hatóságnál. [Lásd az „Elektronikus Közbeszerzési Rendszer Felhasználói kézikönyv II. kötet Ajánlatkérők számára Eljárás menedzser modul eljárási cselekményeinek ismertetése” elnevezésű útmutató 11.4 fejezetében leírtakat.]

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Kbt. 37. § (4) bekezdése elsősorban nem kötelezettséget ír elő, hanem egy együttes közzétételi lehetőséget biztosít az ajánlatkérők számára az ott meghatározottak szerint. Ennek megfelelően nem kizárt annak lehetősége, hogy egy, a Kbt. 37. § (4) bekezdésének hatálya alá is tartozó közbeszerzési szerződésről külön kerüljön eredménytájékoztató hirdetmény feladásra a Közbeszerzési Hatóság felé a Kbt. 37. § (2) bekezdése alapján, mely eredménytájékoztatóban szereplő adatokat a Kbt. 37. § (4) bekezdése szerinti negyedéves eredménytájékoztató hirdetményben szerepeltetni már nem szükséges.

A Kbt. 31. § (5) bekezdése vagylagos feltételként említi a keretmegállapodás alapján történő beszerzéseket érintően a hirdetmények közzétételére vonatkozó kötelezettségnek a központi beszerző szerv vagy a beszerzést megvalósító ajánlatkérő általi teljesítését. A KEF által kötött keretmegállapodások alapján indított eljárásokról szóló tájékoztatót tartalmazó hirdetményt a KEF teszi közzé figyelemmel a KEF rendelet 28. § (1) bekezdésében foglaltakra. A KEF rendelet a hatálya alá tartozó keretmegállapodások második részében lefolytatott eljárásokkal – így a versenyújranyitással – kapcsolatos eredménytájékoztató hirdetmények feladását a KEF feladatkörébe utalja, míg az egyes ajánlatkérő intézmények – a KEF rendelet 28. § (2) és (4) bekezdéseinek megfelelően – az ezen eljárásokhoz kapcsoló-

dó adatok, dokumentumok EKR-ben való rögzítésére kötelesek.

Amennyiben nincs jogszabályi előírás arra vonatkozóan, hogy a központi beszerző szervet közzétételi kötelezettség terheli az általa kötött keretmegállapodások alapján bonyolított beszerzésekre vonatkozó eredménytájékoztató hirdetmények feladása vonatkozásában, a hirdetményfeladás konszenzus tárgyát kell, hogy képezze a központi beszerző szerv és az érintett ajánlatkérők között. Általánosságban nem tehető arra megállapítás, hogy valamennyi központi beszerző szerv kötelezettsége lenne az általuk megkötött keretmegállapodások második részében az eredménytájékoztató hirdetmények feladása.

6. kérdés

6.1. *Helyes-e azon értelmezés, miszerint ha a Kbt. 35. § (7) bekezdésre tekintettel a háromtagú konzorciumból az egyik tag hirdetménnyel induló tárgyalásos eljárásban a végső ajánlat megtétele előtt kiválik, a konzorciumban maradó két gazdasági szereplő az eljárásban előírt alkalmassági feltételeknek megfelelhet a Kbt. 65. § (7) bekezdése szerint, azaz bármely más szervezet vagy személy kapacitására támaszkodva?*

6.2. *Helyes-e azon értelmezés, miszerint nem sérti a Kbt. rendelkezéseit, ha az egyik konzorciumi tag hirdetménnyel induló tárgyalásos eljárásban a végső ajánlat megtétele előtt a konzorciumból kiválik, és a közbeszerzési eljárás további részében a konzorciumban maradó tagok az eljárásban előírt alkalmassági feltételeknek a kivált gazdasági szereplőre, mint kapacitásnyújtó szervezetre támaszkodva felelnek meg?*

6.3. *Helyes-e azon értelmezés, miszerint a Kbt. 35. § (7) bekezdés szerinti változáshoz az ajánlatkérő hozzájárulásának nincsen szükség?*

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

6.1.-6.2. A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint konzorciumi tag kiválása esetén nincs lehetőség a kivált gazdasági szereplő kapacitást nyújtó szervezetenként történő bevonására a közbeszerzési eljárás további részében figyelemmel arra, hogy a Kbt. 35. § (7) bekezdése értelmében a konzorciumban maradó tagoknak továbbra is meg kell felelni az eljárásban előírt valamennyi alkalmassági feltételnek, tehát a kiválás tényére tekintettel új kapacitást nyújtó szervezet vagy személy nem jelölhető meg.

6.3. A Kbt. 35. § (7) bekezdése szerinti feltételek maradéktalan megvalósulása esetén a konzorciumban maradó tagok a törvény erejénél fogva vehetnek részt a közbeszerzési eljárás további részében, ehhez az ajánlatkérő hozzájárulása nem szükséges.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 35. § (7) bekezdését a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2020. évi CXXVIII. törvény 12. §-a iktatta be a Kbt.-be, melynek a jogalkotói indokolása szerint a módosítás az Európai Unió Bíróságának a C-396/14. sz. ügyben hozott ítéletének következtetéseit jeleníti meg a Kbt.-ben. Az ítélet alapján nem lehet kizárni az olyan változást a közös ajánlattevők csoportjának összetételében, amely egy gazdasági szereplőnek az ajánlattevői konzorciumból való kiesését jelenti akkor, ha a konzorcium többi tagja a kieső tag nélkül is megfelel az alkalmassági követelményeknek és a változás nem vonja maga után a többi ajánlattevő versenyhelyzetének romlását.

Az említett C-396/14. számú ügy alapjául szolgáló eljárásban az EUB kimondta, hogy „[...] egyenlő bánásmód elvét akként kell értelmezni, hogy az ajánlatkérő nem sérti meg ezt az elvet, amikor engedélyezi a korábban az ezen ajánlatkérő által - csoport minőségében - ajánlattételre felhívott vállalkozáscsoportba tartozó két gazdasági szereplő közül az egyik gazdasági szereplő számára, hogy a csoport felbomlását követően e csoport helyébe lépjen, és saját nevében részt vegyen a tárgyalásos közbeszerzési eljárásban, feltéve, hogy bebizonyosodik egyrészt, hogy ez a gazdasági szereplő önállóan megfelel az említett ajánlatkérő által meghatározott követelményeknek, másrészt pedig hogy az említett eljárásban való további részvétele nem vonja maga után a többi ajánlattevő versenyhelyzetének romlását.” [C-396/14. ítélet 48. pont]

A fentiekre tekintettel a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint konzorciumi tag kiválása esetén a konzorciumban maradó gazdasági szereplők akkor vehetnek részt a közbeszerzési eljárás további részében a Kbt. 35. § (7) bekezdésében rögzített előírásoknak megfelelően, ha új kapacitást nyújtó szervezet vagy személy – így különösen a kivált konzorciumi tag – bevonása nélkül továbbra is megfelelnek az eljárásban előírt valamennyi alkalmassági feltételnek, és az eljárásban való további részvétel nem vonja maga után a többi ajánlattevő versenyhelyzetének romlását.

A konzorciumban maradó gazdasági szereplők saját teljesítéssel, valamint a korábban (azaz a konzorciumi tag kiválását megelőzően) bevont kapacitást nyújtó szervezetekre vagy személyekre támaszkodva felelhetnek meg az eljárásban előírt alkalmassági követelményeknek a közbeszerzési eljárás további részében.

A Kbt. 35. § (7) bekezdése szerinti feltételek maradéktalan megvalósulása esetén a konzorciumban maradó tagok részvételi joga a közbeszerzési eljárás további részében a törvény erejénél fogva biztosított, ehhez az ajánlatkérő hozzájárulása nem szükséges.

7. kérdés

7.1. A Kbt. 81. § (4)-(5) bekezdéseiben foglaltak alkalmazása esetében helyesen jár-e el ajánlatkérő, ha az értékelés során felmerülő hiányosságok vonatkozásában csak az értékelési sorrendben első, vagy az első két helyen álló ajánlattevő részére küld hiánypótlási felhívást? A kérdés által érintett hiányosságok különösen az alábbiak:

- be nem árazott sor a költségvetésben;
- hiányzó műszaki leírás;
- hiányzó termékismertető;
- a Kbt. 62. § (1) bekezdés kb) és kc) pontjaival kapcsolatos nyilatkozatok hiánya.

7.2. A Kbt. 81. § (4)-(5) bekezdéseiben foglaltak alkalmazása esetében helyesen jár-e el ajánlatkérő, ha a Kbt. 76. § (2) bekezdés b) pontja szerinti értékelési szemponttal kiírt közbeszerzési eljárásokban elvárt műszaki megfelelést csak az ajánlatok értékelését követően, az értékelési sorrendben első helyen álló ajánlattevő tekintetében vizsgálja?

7.3. A Kbt. 81. § (4)-(5) bekezdéseiben foglaltak alkalmazása esetében szükséges-e az értékelésre kerülő ajánlati elemek alátámasztottságát minden ajánlatra kiterjedően vizsgálni, vagy elegendő a legkedvezőbb ajánlatok tekintetében? Adott esetben a hatodik helyen lévő ajánlattevő már semmilyen módon nem kerülhet az ajánlatok értékelése során előnyösebb helyzetbe, így esetében a megajánlások hiánypótlás eredményeként történő alátámasztása nem befolyásolja a versenyt és az eljárás eredményét sem.

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

7.1.-7.3. Az ajánlatkérőnek az értékelés körében - az értékelési sorrend felállítását megelőzően - valamennyi ajánlattételi határidőn belül benyújtott ajánlat vonatkozásában meg kell győződnie az értékelési szempontokra tett megaján-

lások megfelelőségéről, alátámasztottságáról, továbbá vizsgálni szükséges az ajánlatok tartalmát és formáját érintően a Kbt. alapelveinek való megfelelőséget is. Elvárás az ajánlati biztosíték rendelkezésre bocsátásának ellenőrzése is, amennyiben ez az adott eljárásban releváns. Az értékelési sorrend felállításához szükséges bírálati cselekményeket (a Kbt. 71. § előírásainak megfelelő hiánypótlási felhívás, felvilágosításkérés, felhívás a számítási hiba javítására) valamennyi érintett ajánlat vonatkozásában el kell végezni, nem csupán a felolvasólapok adatai alapján felállított sorrend első két helyén álló ajánlat esetében.

A 7.1. számú kérdésben foglalt kizáró okokkal kapcsolatos nyilatkozatok hiányára vonatkozó bírálati cselekményekre a Kbt. 81. § (5) bekezdése alapján az értékelést követő bírálati szakaszban, az értékelési sorrendben legkedvezőbb vagy a legkedvezőbb és az azt követő egy vagy több legkedvezőbb ajánlattevő tekintetében kerülhet sor.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 81. § (5) bekezdésének alkalmazása esetében az ajánlatkérő elsőként értékeli a beérkezett ajánlatokat, majd az értékelési sorrendben a legkedvezőbb vagy a legkedvezőbb és az azt követő egy vagy több legkedvezőbb ajánlat tekintetében végzi csak el a bírálatot.

Már az értékelési szakaszban szükséges valamennyi ajánlattételi határidőn belül benyújtott ajánlat vonatkozásában a megajánlások megalapozottságának minden értékelési szempontra kiterjedő vizsgálata. Ennek keretében az ajánlatkérőnek el kell döntenie, hogy az értékelési szempontokra vonatkozó vállalások megfelelően alátámasztásra kerültek-e, és ezzel kapcsolatban valamennyi alátámasztó dokumentum benyújtásra került-e a vonatkozó előírásoknak megfelelően, lényeges továbbá, hogy az értékelési szemponttal kapcsolatos megajánlások tartalmazzanak-e számítási hibát.

Az értékelési sorrend felállítására csak a bírálati cselekmények eredményeként szükség szerint tisztázott és alátámasztott megajánlások alapján kerülhet sor. Ezt a követelményt támasztja az értékelés körében rögzített Kbt. 76. § (13) bekezdés is.

Az ajánlatok felolvasólap szerinti sorrendje önmagában nem határozza meg az ajánlatok értékelési szempont szerinti sorrendjét, mivel az értékelés körében szüksé-

ges bírálati cselekmények eredményeként sor kerülhet a felolvasólapon rögzített megajánlások korrekciójára (adott esetben a számítási hiba javításakor), ami felülírhatja az ajánlatok felolvasólap adataiból következő sorrendjét. Fontos továbbá, hogy nem minden felolvasólapot tartalmazó ajánlat esetében végezhető el az értékelés, az ajánlatkérő az érvénytelenné nyilvánított ajánlatokat az értékelési sorrend megállapításakor nem veheti figyelembe.

A D.344/20/2019. számú döntőbizottsági határozat azt is kimondja, hogy az értékelési szakaszban valamennyi benyújtott ajánlatra kiterjedően szükséges vizsgálni a Kbt. alapelveinek való megfelelőséget is. Az említett ügyben az ajánlatkérő arra hivatkozott, hogy a jogorvoslati eljárás által érintett közbeszerzési eljárásban benyújtott egyes ajánlatok elektronikus másolati példányainak optikai hasonlóságáról csak a jogorvoslati kezdeményezésben szerzett tudomást, azonban e körben felelősség nem terheli, mivel a Kbt. 81. § (5) bekezdés szerint ezen ajánlatok vizsgálatára ajánlatkérő ex-lege nem volt köteles. Hangsúlyozta, hogy a Kbt. kógens szabályai szerint az ajánlatkérő az érintett ajánlatokat nem csupán bírálni, de megnyitni sem volt köteles az eljárás során. A Közbeszerzési Döntőbizottság az ajánlatkérő hivatkozott érveit nem fogadta el figyelemmel arra, hogy az ajánlatkérőnek az egész eljárás során be kell tartani, illetve tartatani az alapelveket.

Az uniós ellenőrzési gyakorlat értelmében az értékelési sorrend megállapítása előtt az ajánlati biztosíték előírásoknak megfelelő mértékben és módon történő rendelkezésre bocsátását is vizsgálni szükséges minden ajánlat esetében, amennyiben ez adott eljárás esetében releváns.

A kizáró okok és az alkalmasság vizsgálata az értékelést követő bírálati szakaszban történik (kivételt képezhet az az eset, amikor alkalmassági szempontra épül valamely értékelési szempont, így az arra tett megajánlás az alkalmassági követelménynek való megfelelés ellenőrzését is igényelheti).

8. kérdés

Több részajánlatból álló közbeszerzési eljárás esetén vonatkoznak-e az egyes részek eltérő beszerzési tárgyra (pl.: egyes részek tárgya árubeszerzés, más részek tárgya építési beruházás vagy akár szolgáltatás megrendelése)? Szükséges-e az egyes részeknek esetleg egymásra épülniük, vagy lehetnek

függetlenek is egymástól a tárgyak azzal, hogy a beszerzés egyes elemeinek (külön részek) megvalósítása egy közös érdek vagy cél mentén történik?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Adott közbeszerzési eljárás keretében többféle beszerzési tárgy is megvalósítható a részajánlattétel lehetőségének Kbt. 61. § (4) bekezdése szerinti vizsgálata mellett, amennyiben az nem a beszerzési igények messzerűségének egyesítését célozza.

A részajánlattétel biztosítása, illetve az egyes részajánlatok meghatározása szempontjából fontos, hogy az európai uniós forrásokat érintő audittapasztalatok alapján nem javasolt egységes szerződésbe foglalni olyan beszerzési igényeket, amelyek szorosan nem kapcsolódnak egymáshoz.

Az egyes részajánlatok egymáshoz való viszonyát, illetve összefüggéseit a jogalkotó nem szabályozza. A beszerzési igények közvetlen céljának, illetve a műszaki funkcionális egység fennállásának a Kbt. 19. § (3) bekezdése szerinti részekre bontási tilalom szabályainak alkalmazása szempontjából van jelentősége.

A Közbeszerzési Hatóság felhívja a figyelmét arra is, hogy az ajánlatkérőnek minden esetben be kell tartania az egyes beszerzési tárgyakhoz kapcsolódó speciális jogszabályi rendelkezéseket, valamint a többféle beszerzési tárgy egy eljárásban történő beszerzése nem irányulhat visszaélésszerű jogalkalmazásra.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

Az ajánlatkérő a Kbt. 61. § (4) bekezdésében rögzített előírásoknak megfelelően a beszerzés tárgyának jellegére és a szerződéshez kapcsolódó további körülményekre tekintettel köteles megvizsgálni, hogy van-e lehetőség a részajánlattétel biztosítására, és indokolni szükséges, amennyiben a részajánlattétel biztosítására nem kerül sor. Az egymáshoz szorosan nem kapcsolódó beszerzési igényeket nem javasolt ugyanazon részajánlatba foglalni.

A Kbt. nem rendelkezik az egyes részajánlatok egymáshoz való viszonyáról, illetve a részajánlatok közötti összefüggésekről.

Az ajánlatkérő oldalán felmerülő beszerzési igények közvetlen célját és a műszaki-gazdasági funkcionális egység fennállását a Kbt. 19. § (3) bekezdése szerinti részekre bontási tilalom vonatkozásában szükséges

vizsgálni a becsült érték jogszerű megállapítása érdekében.

A részekre bontási tilalom hatálya tekintetében meghatározó műszaki-gazdasági funkcionális egység szempontját előtérbe helyező vizsgálat sok esetben azt az eredményt hozza, hogy a különböző beszerzési tárgyak értéke megbontható.

9. kérdés

A Kbt. 27. § (3) bekezdésének módosítására tekintettel, amennyiben olyan ajánlatkérő folytat le közbeszerzési eljárást, illetve olyan közbeszerzési eljárás kerül lefolytatásra, melyre a hivatkozott bekezdés nem utal, úgy az adott eljárásnál van-e az ajánlatkérőnek felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó (a továbbiakban: FAKSZ), vagy állami közbeszerzési szaktanácsadó (a továbbiakban: ÁKSZ) bevonására irányuló kötelezettsége? Ebben az esetben szükséges-e, hogy a bírálóbizottságban közbeszerzési szakértelmet biztosító bizottsági tag bármilyen igazolható közbeszerzési végzettséggel, képzettséggel, szakértői jogosultsággal rendelkezzen?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Azokban a közbeszerzési eljárásokban, amelyekben a Kbt. 27. § (3) bekezdése az ott meghatározott ajánlatkérői kört [a Kbt. 5. § (1) bekezdés a) és b) pontja szerinti ajánlatkérő, valamint az 5. § (1) bekezdés c) pont ca) és cb) alpontja szerinti szervezet (a helyi önkormányzati költségvetési szerv és a nemzetiségi önkormányzati költségvetési szerv kivételével), a továbbiakban: ÁKSZ köteles ajánlatkérő] nem kötelezi ÁKSZ igénybevételeire, nem kötelező sem ÁKSZ, sem FAKSZ bevonása, és a közbeszerzési szakértőként eljáró személy végzettsége, képzettsége vonatkozásában sincs törvényi elvárás.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 27. § (3) bekezdésében kifejezetten nem nevesített közbeszerzési eljárásokban minden beszerzési tárgy esetében eljárhatnak szakemberek végzettségüktől, képzettségüktől függetlenül, továbbá a FAKSZ vagy az ÁKSZ névjegyzékben szereplő szaktanácsadók is. Ugyanez igaz azon ajánlatkérők valamennyi közbeszerzési eljárására is a beszerzés tárgyától és a becsült értéktől függetlenül, amely ajánlatkérők a Kbt. 27. § (3) bekezdése alapján nem ÁKSZ kötelesek.

A Közbeszerzési Hatóság felhívja a figyelmet arra, hogy a Kbt. 27. § (3) bekezdése szerinti közbeszerzési szakér-

telem biztosítása törvényi követelmény, amelynek a teljesülését az ajánlatkérőnek biztosítani kell a Kbt. végzettséggel, képzettséggel vagy jogosultsággal kapcsolatos előírásainak hiánya esetén is.

10. kérdés

Azon eljárások esetében, melyeknél a Kbt. 27. § (3) bekezdése szerint szakértő bevonási kötelezettség nem áll fenn, de az ajánlatkérő döntése alapján a közbeszerzési szakértelmet FAKSZ biztosítja az eljárás során, a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó megnevezést használhatja-e, illetve köteles-e használni a bevont FAKSZ, továbbá szükséges-e az EKR-ben a releváns eljárási cselekményeket FAKSZ jóváhagyással ellátni, figyelemmel a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadói tevékenységről szóló 257/2018. (XII. 18.) Korm. rendelet (a továbbiakban: FAKSZ rendelet) szabályaira?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az ÁKSZ és a FAKSZ névjegyzékben szereplő szaktanácsadók azokban a közbeszerzési eljárásokban is használhatják a FAKSZ vagy ÁKSZ megnevezést, amely eljárások esetében a jogszabály [lásd a Kbt. 27. § (3) bekezdése, a Kbt. 197/E. § (2) bekezdése, az állami közbeszerzési szaktanácsadói tevékenységről szóló 478/2023. (X. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: ÁKSZ rendelet) 23. § (8) bekezdése] nem rendelkezik erről. A FAKSZ rendelet vagy az ÁKSZ rendelet által előírt eljárási cselekmények is elvégezhetők az alábbiakra figyelemmel.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

Az ÁKSZ vagy a FAKSZ minőségben történő eljárás csak a fentebb hivatkozott jogszabályhelyek által meghatározott esetekben szükséges. Az ezen esetkörön kívül eső eljárások vonatkozásában a közbeszerzési szakértők tevékenységgyakorlását nem szabályozza a jogalkotó, így az alkalmazandó szakértői megnevezés vagy az EKR-ben elvégzendő cselekmények köre sem meghatározott. Ebből következően a FAKSZ rendelet vagy az ÁKSZ rendelet előírásai szerinti eljárás, illetve a kapcsolódó terminológia használata nem elvárás, de jogszabályi tilalomba sem ütközik. Ezeket a kérdéseket az ajánlatkérő belső szabályzataiban vagy a közbeszerzési szakértő bevonására irányuló szerződésben javasolt rendezni általános jelleggel vagy eljárásonként. Megoldást jelenthet a már meglévő szabályzatok, szer-

ződések kiegészítése a vonatkozó jogszabályokkal összhangban.

11. kérdés

11.1. A FAKSZ-ot alkalmazó iroda, cég, illetve ügyvédi iroda (a továbbiakban együttesen: tanácsadó cég) ÁKSZ bevonási kötelezettséggel érintett eljárások bonyolítása tárgyában köthet-e a saját nevében szerződést ÁKSZ jogosultsággal rendelkező alvállalkozó bevonása esetén?

11.2. Amennyiben a 11.1. kérdés szerinti szerződéskötés nem lehetséges, megfelelő megoldás lehet-e az, hogy a tanácsadó cég és az általa bevont ÁKSZ konzorciumi partnerként közösen szerződnek az ÁKSZ bevonási kötelezettséggel érintett eljárások bonyolítása tárgyában?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

11.1. Az ÁKSZ Kbt. 27. § (3) bekezdése által előírt igénybevitelére – az érintett ajánlatkérő által foglalkoztatott „saját” ÁKSZ hiányában – a Kbt. 27. § (3b) bekezdésében és az ÁKSZ rendelet 18. § (10) bekezdésében foglaltaknak megfelelő megbízási jogviszony alapján kerülhet sor. E megbízási jogviszonyban és az azt megalapozó megbízási szerződésben az ÁKSZ-nek ÁKSZ rendelet szerinti szolgáltatást nyújtó megbízottként – nem pedig az ÁKSZ névjegyzéken kívüli megbízott alvállalkozójaként vagy egyéb foglalkoztatottjaként – szükséges megjelenni, a megbízó pedig az ÁKSZ bevonására köteles ajánlatkérő. Tehát a Kbt. 27. § (3b) bekezdése szerinti megbízási jogviszonyban az ÁKSZ és a bevonására köteles ajánlatkérő közvetlenül egymással kötelesek szerződést kötni.

11.2. Fontos, hogy a Kbt. 27. § (3b) bekezdése szerinti megbízási szerződés alapján az ÁKSZ Kbt. 27. § (3) bekezdése által előírt bevonása az érintett közbeszerzési eljárások esetében a törvényi előírásnak megfelelően ténylegesen megvalósuljon. A gazdasági szereplők közötti együttműködés e törvényi elvárás érvényesítését nem akadályozhatja, illetve nem írhatja felül. Egyebekben a vonatkozó jogszabályi rendelkezések az ÁKSZ-ek konzorciumi együttműködését nem szabályozzák, a jogalkotó a megbízási jogviszony létesítésére irányuló folyamat vonatkozásában ezzel a lehetőséggel nem kalkulál.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

Az ÁKSZ által biztosított közbeszerzési szakértelem az érintett ajánlatkérő által foglalkoztatott ÁKSZ-től vagy

a Kbt. 27. § (3b) bekezdése és az ÁKSZ rendelet 18. § (10) bekezdése alapján kötött megbízási szerződés alapján vehető igénybe. Utóbbi esetben az ÁKSZ szerződéskötő félként, megbízotti minőségben történő megjelenése jogalkotói elvárás.

Az ÁKSZ-ek konzorciumi együttműködésére a vonatkozó jogszabályi rendelkezések nem térnek ki, ugyanakkor a gazdasági szereplők közötti együttműködés kialakítása szempontjából lényeges azon törvényi elvárás szem előtt tartása, amely szerint a Kbt. 27. § (3) bekezdése által meghatározott esetekben az ÁKSZ bevonása kötelező, az ÁKSZ rendelkezésre állását erre figyelemmel szükséges garantálni. Az ÁKSZ rendelet 18. § (10) bekezdése értelmében az ÁKSZ a szerződéskötési folyamatban konzorciumi partnereket nem képviselhet, hiszen megbízási jogviszonyt kizárólag saját nevében – magánszemélyként vagy egyéni vállalkozóként – létesíthet.

12. kérdés

Sor kerülhet-e egy építési beruházásra vonatkozó közbeszerzési szerződésben meghatározott tartalékkeret emelésére (pl.: 5 %-ról 7 %-ra) a Kbt. 141. § alapján, figyelemmel az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 20. § (2) bekezdésében rögzítettekre is?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a tartalékkeret módosítása közbeszerzési szempontból aggályos lehet, figyelemmel arra, hogy a tartalékkeret emelése önmagában – a tartalékkeret jogi természetéből és rendeltetéséből adódóan – nem utal olyan konkrét, indokolt és végleges szerződésmódosítási szándék meglétére, amely alapján a Kbt. 141. § szerinti, kapcsolódó jogalapoknak való megfelelés vizsgálható, illetve értelmezhető lenne.

A tartalékkeret-emelés önálló esete a vonatkozó jogszabályi környezetből nem következik. A Kbt. által szabályozott ellenértéknövekedés [a Kbt. 141. § (2) bekezdés és a Kbt. 141. § (4) bekezdés b) és c) pontjai] viszonyítási pontjának tekintendő eredeti szerződéses értéknek a tartalékkeret nem része, figyelemmel arra, hogy az csak szerződésszerű felhasználás esetén fizethető ki ellenszolgáltatásként. A Kbt.-ben százalékosan meghatározott módosítási maximumok vetítési alapja a tartalék-

keret-emelés mértékére nem értelmezhető, különös tekintettel a Korm. rendelet 20. § (2) bekezdésében rögzített előírásra, továbbá arra, hogy a vetítési alap a tartalékkerettel nem kalkulál.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Közbeszerzési Hatóság előfeltételként elfogadta, hogy az állásfoglalás-kérés kizárólag az építési beruházásra vonatkozó közbeszerzési szerződésben foglalt tartalékkeret emelésére irányuló szerződésmódosítás megengedhetőségének vizsgálatára irányult, és a kérdésnek nem tárgya a tartalékkereten kívüli további szerződéses rendelkezés módosítása.

A Közbeszerzési Hatóság előfeltételként elfogadta továbbá azt is, hogy a kérdéssel érintett közbeszerzési szerződés még hatályban van.

A közbeszerzési szerződések értékére vonatkozó módosítás a Kbt. 141. § (2) bekezdése, valamint a Kbt. 141. § (4) bekezdés b) és c) pontjai alapján lehetséges. [Az állásfoglalás kérésben a tartalékkeret-emelés mértéke vonatkozásában példaként említett százalékos érték a szerződő felek részéről a Kbt. 141. § (2) bekezdés szerinti de minimis jogalap alkalmazásával kapcsolatos szándékot valószínűsíti.]

A fenti jogalapok értelmezése tekintetében az alábbi útmutató nyújt segítséget:

- A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója a közbeszerzési eljárások eredményeként megkötött szerződések Kbt. szerinti módosításával, valamint teljesítésével kapcsolatos egyes kérdésekről (2023. május 25., a továbbiakban: Szerződésmódosítással Kapcsolatos Útmutató)

A Szerződésmódosítással Kapcsolatos Útmutató ki mondja, hogy a közbeszerzési szerződések módosításának valós és okszerű indokon kell alapulnia, tekintettel a Kbt. alapvető követelményeire is, ezért a Kbt. 141. § (2) bekezdés szerinti de minimis jogalap esetében sem módosítható a szerződés indoklás nélkül. Lényeges elvárás a szerződés módosításának arányossága, mind az ellenérték, mind a műszaki tartalom módosítása esetében. A szerződő feleknek ebből kiindulva szükséges vizsgálni, hogy a tartalékkeret emelésére irányuló szerződésmódosítás miként feleltethető meg a hivatkozott és az adott jogalaphoz kapcsolódó törvényi követelményeknek, különös tekintettel a tartalékkeret jogi természetére és rendeltetésére.

A tartalékkeret kikötése meghatározott mértékű, a szerződés szerinti teljes ellenszolgáltatás 10 %-ában maximalizált fedezetet biztosít azon, a szerződéskötés pillanatában nem ismert munkák (pl.: pótmunkák) elvégzésére, amelyek a szerződés tárgyát képező építési beruházás teljesítéséhez, a rendeltetésszerű és biztonságos használathoz szükségesek. A tartalékkeret felhasználásával kapcsolatos konkrét igények a közbeszerzési szerződés teljesítése során merülnek fel. Ekkor határozzák meg a felek a tartalékkeret terhére elszámolni kívánt műszaki tartalom mennyiségét és pontos tartalmát. A Korm. rendelet előírásainak megfelelően kikötött tartalékkeret szerződésszerű felhasználása nem teszi szükségessé a szerződésmódosítást vagy új közbeszerzési eljárás lefolytatását.

A fentiek alapján a tartalékkeret alapvetően a jövőben eseti jelleggel felmerülő teljesítési igények későbbi időpontban történő meghatározását, megrendelését teszi lehetővé, nem konkrét, kidolgozott és aktuális műszaki tevékenységek megvalósítására szolgál. A közpénzekkel való hatékony és felelős gazdálkodás elvére [Kbt. 2. § (4) bekezdés] tekintettel fontos, hogy a közbeszerzési szerződések módosítására akkor kerüljön sor, amikor a módosítási igényt keletkeztető valós események teljesítésre gyakorolt konkrét műszaki és/vagy gazdasági hatásai már felmérhetők, meghatározhatók. Lényeges továbbá, hogy a felek a szerződésmódosítás rendelkezéseit e hatásokkal és a vonatkozó módosítási jogalappal összhangban fogalmazzák meg. Ha már ismert a szerződő felek előtt a szerződésmódosítási igény, azon-

ban a feladatok pontos mennyiségi meghatározása még nem történt meg, ez nem teszi lehetővé, hogy az ajánlatkérőként szerződő fél a tartalékkeret felemelésével teremtsen jogalapot a már ismert módosítási igényének a kielégítésére. A felek nem mentesülhetnek azon kötelezettségük alól, amely alapján a szerződésmódosítási igényüket a szerződés teljesítéséből következő objektív adatok, számítások és indokok alapján konkretizálni, illetve alátámasztani szükséges.

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint csak a fenti elvárásokra tekintettel megfogalmazott konkrét és indokolt szerződésmódosítási szándék fennállása esetén van helye a Kbt.-ben rögzített szerződésmódosítási lehetőségek vizsgálatának.

A tartalékkeret a szerződésszerű felhasználásig nem fizethető ki a nyertes ajánlattevőként szerződő fél részére ellenszolgáltatásként. A tartalékkeret nem része az eredeti szerződéses ellenértéknek, ami a szerződésmódosítás esetén irányadó viszonyítási pont, mivel a szerződéses érték %-ában vannak meghatározva a szerződésmódosítási korlátok. Mivel Kbt.-ben százalékosan meghatározott módosítási maximumok vetítési alapja a tartalékkerettel nem kalkulál, az a tartalékkeret-emelés mértékére nem értelmezhető, különös tekintettel arra, hogy a tartalékkeret mértéke nem haladhatja meg a Korm. rendelet 20. § (2) bekezdése által meghatározott mértéket (a szerződés szerinti teljes ellenszolgáltatás 10 %-át). A tartalékkeret-emelés önálló esete tehát a vonatkozó jogszabályi környezetből nem következik.

JOGORVOSLATI AKTUALITÁSOK

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

DOI: 10.37371/KEP.2024.9.2

A Közbeszerzési Értesítő Plusz jelen számában ismertett jogeset az ajánlatkérőnek a közbeszerzés tárgyának gondos meghatározására vonatkozó kötelezettségével kapcsolatos. Az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás feltételrendszerében köteles megadni a közbeszerzés tárgyát, árubeszerzés esetén annak az árunak a leírását, amelynek megrendelése érdekében szerződést kíván kötni. A műszaki leírás azoknak az előírásoknak az összessége, amelyek meghatározzák a közbeszerzés tárgya tekintetében megkövetelt jellemzőket, amelyek alapján a közbeszerzés tárgya olyan módon írható le, hogy az megfeleljen az ajánlatkérő által igényelt rendeltetésnek.¹

A Döntőbizottság D.63/38/2024. számú határozata

A jogorvoslati ügyvel érintett tárgyak: A pontos beszerzési igény meghatározásának elmulasztása nem biztosítja az egyenlő esélyű, megfelelő ajánlattételt, amely indokolatlan versenykorlátozáshoz vezet.

Tényállás

A Dinamikus Beszerzési Rendszer létrehozására irányuló központosított közbeszerzési eljárás

Az ajánlatkérő (központi beszerző szervezet) dinamikus beszerzési rendszer (a továbbiakban: DBR) létrehozása érdekében meghívásos közbeszerzési eljárást indított orvosi eszközök árubeszerzése tárgyában a 2021. július 13-án feladott részvételi felhívással.

A részvételi felhívásban ismertetésre került a közbeszerzés tárgya, többek között az alábbiak szerint:

"DBR keretében képalkotó diagnosztikai eszközök beszerzése és kapcsolódó szolgáltatások biztosítása a központosított közbeszerzési rendszerről, valamint a központi beszerző szervezet feladat- és hatásköréről szóló 168/2004. (V. 25.) Korm. rendelet hatálya alá tartozó, illetve önként csatlakozó intézmények részére.

Ajánlatkérő a DBR második, ajánlattételi szakaszát, illetve harmadik szakaszát a Központosított Közbeszerzési Portálon (továbbiakban: Portál) elektronikus folyamatként működteti, ahol minden kommunikáció elektronikusan történik.

Mennyiség: A Kbt. 18. § (2) bekezdés alapján a DBR teljes időtartama alatt kötendő szerződések becsült legmagasabb összértéke:

nettó 40 000 000 000 HUF"

Rögzítette a közbeszerzéssel beszerezni tervezett termék kategóriákat.

"Ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumokban ismerteti azon műszaki tartalmakat, amelyek beszerzése érdekében DBR-t kíván létrehozni. Ajánlatkérő a Kbt. 107. § (2) bekezdésének megfelelően a DBR-ben megvalósítandó konkrét közbeszerzésekre vonatkozó pontos műszaki leírást és pontos szerződéses feltételeket a DBR-ben résztvevő ajánlattevők számára, a második, ajánlattételi szakaszban, az ajánlattételi felhívás megküldésével egyidejűleg bocsátja rendelkezésre.

Ajánlatkérő a Kbt. 107. § (2) bekezdése alapján fenntartja annak a lehetőségét, hogy a DBR megvalósítása során, az ajánlattételi felhívás megküldésével egyidejűleg, az abban foglalt konkrét beszerzési igényre vonatkozóan – a konkrét közbeszerzések tárgyától és jellegétől függően – részajánlat-tételi lehetőséget határozzon meg az ajánlattételi felhívásban.

A DBR működésével, a használt elektronikus eszközökkel és a csatlakozás műszaki szabályaival és leírásával kapcsolatos valamennyi szükséges információt a közbeszerzési dokumentumok tartalmazzák.

A DBR-be az alkalmassági feltételnek megfelelő minden részvételre jelentkező felvételre kerül, az ajánlattételi felhívandó részvételre jelentkezők száma nem kerül korlátozásra."

A részvételi felhívásban az ajánlatkérő rögzítette, hogy fenntartja a jogot, hogy az ajánlattételi szakaszban a

¹ Kbt. 58. §-ának jogalkotói indokolása.

közbeszerzést a Kbt. 104-105. § szerint keretmegállapodás útján valósítja meg egy vagy több ajánlattevővel a Kbt. alapelvek betartása mellett, figyelemmel a 168/2004. (V. 25.) Korm. rendelet 26. § (3) bekezdésében foglaltakra.

A részvételi felhíváshoz kiadott dokumentációban az ajánlatkérő – egyebek mellett – rögzítette, hogy a DBR-ben megvalósítandó konkrét közbeszerzésre vonatkozó pontos műszaki leírást és pontos szerződéses feltételeket a DBR-ben résztvevő részvételre jelentkezők számára, a második, ajánlattételi szakaszban, az ajánlattételi felhívás megküldésével egyidejűleg bocsátja rendelkezésre. A felkért részvételre jelentkezők ennek birtokában, az ajánlattételi szakaszban teszik meg az ajánlatukat.

Ajánlatkérő a DBR részvételi szakaszát a Kbt. 107. § (2) bekezdése alapján nem osztja részekre, tekintettel arra, hogy a konkrét közbeszerzésre vonatkozó pontos műszaki leírást és szerződéses feltételeket az ajánlattételi felhívás megküldésével egyidejűleg kell, hogy a részvételre jelentkezők rendelkezésére bocsássa. Mindemellett az ellátotti kör képződi diagnosztikai eszközök beszerzésére vonatkozó igényei előre nehezen tervezhetőek, ebből következően a részajánlat-tételi lehetőségek sem határozhatóak meg előzetesen.

Ajánlatkérő a Kbt. 107. § (2) bekezdése alapján fenntartja annak lehetőségét, hogy a DBR megvalósítása során, az ajánlattételi felhívás megküldésével egyidejűleg, az abban foglalt konkrét beszerzési igényre vonatkozóan – a konkrét közbeszerzések tárgyától és jellegétől függően – részajánlat-tételi lehetőséget határozzon meg az ajánlattételi felhívásban.

Ajánlatkérő a DBR-ben megvalósítandó konkrét közbeszerzésre vonatkozó pontos műszaki leírást – a Kbt. 107. § (2) bekezdésének megfelelően – és pontos szerződéses feltételeket a DBR-ben részt vevő ajánlattevők számára, az ajánlattételi felhívás megküldésével egyidejűleg bocsátja rendelkezésre. A felkért ajánlattevők ennek birtokában, az ajánlattételi szakaszban teszik meg az ajánlatukat!

Az írásbeli összegezésben az ajánlatkérő az érvényes jelentkezést benyújtó és ajánlattételre felhívni kívánt gazdasági szereplők között a kérelmezőt és az I.r. érdekeltet is megjelölte. A II.r. érdekelt később csatlakozott a DBR-hez.

A keretmegállapodás megkötésére irányuló központosított közbeszerzési eljárás (DBR-közbeszerzés második, ajánlattételi szakasz)

Az ajánlatkérő a tárgyi orvosi eszközök beszerzése tárgyában létrehozott DBR-ben a beszerzés megvalósítására és keretmegállapodás megkötésére irányuló közbeszerzési eljárását megindító ajánlattételi felhívását közvetlenül küldte meg 2023. május 26-án az eljárás megindításának időpontjában a DBR-hez csatlakozott gazdasági szereplők részére.

Az ajánlattételi felhívásban az ajánlatkérő rögzítette, hogy a keretmegállapodás létrehozására irányuló eljárását a DBR-ben való beszerzés megvalósítása érdekében, a Kbt. 82-84. §-aiban és a Kbt. 106-107. §-aiban foglalt előírásokra figyelemmel folytatja le.

Az ajánlattételi felhívásban az ajánlatkérő figyelmeztette a gazdasági szereplőket arra, hogy a keretmegállapodás létrehozása érdekében megindított eljárásban a közbeszerzési eljárás első szakaszában – tehát a részvételi felhívás feladásakor –, 2021. július 13-án hatályos Kbt. szabályai alkalmazandóak.

Az ajánlatkérő a közbeszerzést 6 részre osztotta, a jogorvoslati ügyszor kapcsolódó 1. rész elnevezése: „MR diagnosztikai eszközök” volt.

A szerződés időtartama: a keretösszeg kimerülése, de legkésőbb 24 hónap, amely további 12 hónappal meghosszabbítható.

Az ajánlattételi felhívás eljárás meghatározása pontjában az alábbiak kerültek rögzítésre:

„Az eljárás fajtája: A Kbt. 107. § (1) bekezdése alapján, keretmegállapodás megkötésére irányuló meghívásos közbeszerzési eljárás, a Kbt. 105. § (2) bekezdés c) pontja szerint verseny újranyitásával történő beszerzés biztosításával.

A Kbt. 107. § (1) bekezdése szerint „A dinamikus beszerzési rendszerbe történő felvételre az ajánlatkérő a meghívásos eljárás részvételi szakaszának szabályait, a dinamikus beszerzési rendszerben a beszerzés megvalósítására a meghívásos eljárás ajánlattételi szakaszának szabályait alkalmazza az ezen alcímben foglalt eltérésekkel.”

Az ajánlattételi felhíváshoz kiadott műszaki leírásban rögzítésre került, hogy a keretmegállapodás két részből

áll, amelynek első részét az ajánlatkérő bonyolítja le, míg a második részét az egészségügyi intézmények.

A műszaki leírás az „árlista” szerinti termékek és szolgáltatások tartalmi elemei pontjában az ajánlatkérő rögzítette, hogy az alapberendezésnek nem kell önállóan is működő egységet alkotnia (az elvárt működéshez további, az árlistában meglévő termékek és szolgáltatások lehetnek szükségesek).

Az árlista alapján nem kell tudni „tetszőleges”, működőképes (MR, CT, Angio) diagnosztikai berendezést összeállítani. Az intézményi versenyújranyítás esetén az ajánlattételi felhívásban és a műszaki tartalomban megadott intézményi elvárásoknak megfelelően, vállalkozó adja meg a szükséges „árlista” sorokat és mennyiségeket, és azok (fentiekén túli) konkrét, az Intézmény által elvárt részletességű műszaki tartalmát.”

Az adott részen belül, a szakmai ajánlat részeként minden árlista sorra kötelező ajánlatot adni! Az árlista táblázatból sort (terméket vagy szolgáltatást) törölni, illetve újat felvenni nem szabad. Az adott árlista sorra 0 (nulla) forint ellenszolgáltatás nem adható meg (nem megengedett a keresztfinanszírozás), ez az ajánlat érvénytelenségét jelenti.

Az árakat forintban kell megadni 389 Ft/EUR referencia árfolyam mellett. (A keretmegállapodás V.I.1.2. pontja értelmében a forint ár az árfolyam 5 %-os változása esetén havonta módosításra kerül.)

Az árlistában kért termékek és szolgáltatások nem feleltethetők meg egy az egyben a különböző gyártók gyári árlistáinak (annak gyártónként jelentősen eltérő tartalma és volumene miatt). Ajánlattevőknek az árlistában kért termékekre és szolgáltatásokra az általuk magajánlásra kerülő gyártó termékeiből és szolgáltatásaiból képzett csomagok összeállításával lehet ajánlatot adni.

A termékeknél a szolgáltatásoknál csak az azt meghatározó alapvető elvárások és tulajdonságok kerültek meghatározásra. A konkrét intézményi beszerzés esetén az intézmény a verseny újranyítás műszaki leírásában bővebb és részletesebb elvárásokat is támaszthat.

Az ajánlatkérő meghatározta a képalkotó diagnosztikai berendezések egyedi műszaki tartalmát.

Közölte, hogy az „árlista” táblázat nem módosítható (csak az „F” oszlopban adható meg a „Listaár”) így nem kell megadni a magajánlásra kerülő diagnosztikai be-

rendezések „Gyártói cikkszámát” illetve a további csomagok „gyári” neveit sem.

Rögzítette, hogy a versenyújranyításra szóló felhívásban az intézmény felhívja az eladót a keretmegállapodás megkötésére irányuló közbeszerzési eljárásban tett ajánlata kiegészítésére, továbbá meghatározza azokat a kiegészítéseket, amelyekre figyelemmel az eladó az ajánlatát kiegészíti. A versenyújranyításra szóló felhívás tartalmazza az adott közbeszerzés tárgyára és szerződéses feltételeire vonatkozó adatokat. Az eladó a versenyújranyítás során a keretmegállapodásban foglaltakkal azonos vagy annál az intézmény számára kedvezőbb ajánlatot köteles tenni. (55. oldal)

Az 1. részre (MR diagnosztikai eszközök) érvényes ajánlatot benyújtó öt gazdasági szereplővel az ajánlatkérő 2023. szeptember 1-jén írta alá a keretmegállapodást.

A keretmegállapodás mellékletét képező árlistában kizárólag a beszerzés tárgyával érintett alapgép (MR alapberendezés, klinikai közép (1,5T) kategória) gyártója került feltüntetésre, az alapgép típusa nem. Az alapgéphez kiegészítő tartozékként rendelhető tekercseknek, tekercskészleteknek sem a gyártója, sem a típusa, sem egyéb, a műszaki leírásban rögzített minimális információnál több műszaki tartalom nem található meg az árlistában.

Az ajánlatkérő a Központosított Közbeszerzési Portálon közzétette az intézményi beszerzések megvalósítására szolgáló Útmutatót, amelyben a központi beszerző rögzítette a jövőbeni versenyújranyításos eljárások lefolytatására vonatkozó feltételeket, amely szerint:

“A műszaki leírás elkészítése folyamán kiemelt figyelmet kell biztosítani a Kbt. 2. § szerinti alapelvek érvényre jutására (pl. esélyegyenlőség, hatékony és felelős gazdálkodás)!

A műszaki leírás meghatározását, tartalmát a 321/2015. (X.30.) Korm. rendelet 46.-48. §-ai tartalmazzák.

A 46. § (2) a) pontja szerint a műszaki leírást „teljesítmény-, illetve funkcionális követelmények megadásával” kell/lehet meghatározni.

A fentieknek megfelelően, az MR, CT és Angio berendezések beszerzése versenyújranyítás útján valósítható meg, amelyhez az adott Intézményben szükséges berendezés vonatkozásában a műszaki leírásban kerülnek megadásra a teljesítmény-, illetve funkcionális követelmények oly módon, hogy azok megfeleljenek a vonat-

kozó jogszabályoknak, különös tekintettel az esélyegyenlőség és a hatékony és felelős gazdálkodás elvárás érvényesülésének.

A teljesítmény követelmények megadásánál figyelemmel kell lenni arra, hogy a gyártók az ugyanazon diagnosztikai eredmény elérését különböző metódusok alapján közelíthetik meg, így például nem feltétlen lehet kizáró tényező egy adott teljesítmény paraméter nem teljesítése, amennyiben az elvárt diagnosztikai eredményt más módon (pl. szoftveres úton) teljesíteni tudja.

Az elvárt funkcionális követelmények pontos és részletes megadása tudja biztosítani, hogy az adott intézményben az elvárt diagnosztikai feladatok elvégezhetőek legyenek, ugyanakkor fontos szempont, hogy a hatékony és felelős gazdálkodást szem előtt tartva, csak olyan funkciókat tartalmazzon a műszaki leírás, amire az Intézménynek ténylegesen szüksége lehet.

Az ajánlattételi felhívásban és a műszaki tartalomban megadott intézményi elvárásoknak megfelelően, ajánlattevő adja meg a szükséges „árlista” sorokat és menynységeket, és azok (fentiekén túli) konkrét, az intézmény által elvárt részletességű műszaki tartalmát.

Így az ajánlat elkészítése esetén ajánlattevő feladata megadni (esetleg részletes adatokkal alátámasztani), hogy az intézmény által elvárt teljesítmény és funkcionális követelményeket hogyan teljesíti az általa ajánlott berendezés.”

A tárgybani közbeszerzési eljárás (beszerzés verseny újranyitásával)

A tárgybani közbeszerzési eljárás ajánlatkérője mint központi beszerző szervezet, 2024. január 5. napján indította meg a közbeszerzési eljárását, az ajánlattételi felhívásnak a keretmegállapodást aláíró gazdasági szereplő részére történő közvetlen megküldésével.

Az ajánlattételi felhívás tartalmazta az adott közbeszerzés tárgyát, mennyiségét, hogy a közbeszerzésre az ajánlatkérő által fenntartott mely intézmények részére kerül sor.

Ajánlatkérő a közbeszerzési eljárást három részben tervezte lefolytatni. Közölte az egyes részekre vonatkozó információkat.

Az I. r. érdekelt előzetes vitarendezési kérelmet nyújtott be mindhárom rész vonatkozásában, melyben mindhárom rész esetében kifogásolta, hogy az ajánlatkérő nem

bocsátott rendelkezésre a keretmegállapodásnak és a jogszabályi előírásoknak megfelelő műszaki leírást.

Az ajánlatkérő az I. r. érdekelt előzetes vitarendezési kérelmét elutasította.

Az ajánlatkérő a beérkezett kérdésekre kiegészítő tájékoztatást adott.

A jogorvoslati kérelem

A jogorvoslati kérelmeiben a kérelmező annak megállapítását kérte, hogy az ajánlatkérő jogsértően határozta meg a közbeszerzési dokumentumokban a közbeszerzés tárgyát, a műszaki leírást (I/7., II/6., III/3.), valamint jogsértő volt az ajánlatkérői kiegészítő tájékoztatás (I/1., II/1., III/1.) A kérelmező indítványozta a jogsértés megállapítását, az ajánlattételi felhívás megsemmisítését, valamint az ajánlatkérő marasztalását a jogorvoslati eljárás költségeiben.

A jogorvoslati eljárás során a kérelmező az I/2-6. és az I/8-13. kérelmi elemeket, a II/2-5. és II/7-13. kérelmi elemeket, valamint a III/2. és III/4-13. kérelmi elemeket visszavonta.

Az ajánlatkérő észrevétele

Kérte a jogorvoslati kérelem elutasítását, alaptalanság miatt.

Az ajánlatkérő álláspontja szerint a tárgyi közbeszerzési eljárást megfelelő alapossággal készítette elő (Kbt. 28. § (1) bekezdés), a gazdasági szereplők mindegyike rendelkezik megajánlással mindegyik cikkszámra vonatkozóan, így egyenlő eséllyel képesek a megfelelő ajánlattételre (Kbt. 50. § (4) bekezdés), továbbá ajánlatkérő az eljárásban megadta a közbeszerzés tárgyára vonatkozó műszaki leírást is (Kbt. 58. § (2) bekezdés), amennyiben az ajánlatkérő az eljárás során meghatározott volna a keretmegállapodásban rögzített paramétereken túl továbbiakat, úgy azzal megsértette volna a Kbt. 104. § (9) bekezdését.

Az I. és II. r. érdekeltek észrevétele

Közölték, hogy szerintük jogszerű volt az ajánlatkérő kiírása, volt lehetőség versenyképes ajánlat megtételére.

A Döntőbizottság döntése és annak indokai

A Döntőbizottság határozatában az I/7., a II/6. és a III/3. kérelmi elemek alapján megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 58. § (2) és (3) bekezdését, ezért mindhárom közbeszerzési részben megsemmisítette az ajánlattételi felhívást, valamint az ezt követően meghozott valamennyi ajánlatkérői döntést.

A Döntőbizottság az I/1-6. és I/8-13., a II/1-5. és II/7-13., valamint a III/1-2. és III/4-13. kérelmi elemek vonatkozásában megszüntette a jogorvoslati eljárást.

A Döntőbizottság az ajánlatkérővel szemben 1.000.000.- Ft bírságot szabott ki.

A határozat indokolása a következőket rögzítette:

A jogorvoslat alapjául szolgáló közbeszerzési eljárásra a DBR 1. szakasza megindításának időpontjában, azaz 2021. július 13. napján hatályos rendelkezések alkalmazandók.

A jogorvoslati kérelem alapján a Döntőbizottságnak abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy az ajánlatkérő egyes, a jogorvoslati kérelemben megjelölt eszközök esetében jogszerűen határozta-e meg a beszerzés tárgyát leíró műszaki leírást. A I/7. kérelmi elem az 1. közbeszerzési részben beszerezni kívánt mr_k15_12 standard kardiológiai csomag, a II/6. kérelmi elem a 2. részben beszerezni kívánt mr_a15_11 standard neurológiai képkötés-csomag, míg a III/3. kérelmi elem a 3. közbeszerzési részben beszerezni kívánt mr_k15_8 emelt szintű tekercskészlet meghatározásának jogsértő hiányosságának megállapítását kérte. A kérelmező azt kifogásolta, hogy az ajánlatkérő a keretmegállapodás részét képező árlistából pusztán a vonatkozó cikkszámok megjelölésével nem tett eleget a közbeszerzés tárgyának meghatározására vonatkozóan előírt jogszabályi kötelezettségeinek, a műszaki leírás oly mértékben hiányos, hogy annak alapján kizárt az egyenlő esélyű megfelelő ajánlattétel, a szakmai ajánlatok objektív és valós alapokon történő összevethetősége, egyenlősége. A kérelmező arra hivatkozott, hogy az ajánlatkérő figyelmen kívül hagyta a keretmegállapodás specifikus ajánlatadási feltételeit és annak tényét, hogy a keretmegállapodás DBR-be ágyazott, amely ugyancsak specifikus feltételeket határozott meg a tárgybani, verseny újranyitásával történő közbeszerzés megvalósítására kihatóan.

A Döntőbizottság rögzítette, hogy a tárgybani közbeszerzési eljárását az ajánlatkérő a Kbt. 105. § (2) bekezdés c) pontja alapján folytatta le. Az eljárás közvetlen

előzményét, jogi és műszaki-tartalmi feltételeit részben meghatározó jogi keretet a 2021. július 13-án megindított DBR beszerzés és annak 2. szakaszaként, keretmegállapodás létrehozása érdekében lefolytatott közbeszerzési eljárás adja. E két közbeszerzési eljárás ajánlatkérője, a beszerző nem a tárgybani közbeszerzési eljárás ajánlatkérője volt. A két előzményi közbeszerzési eljárás lényeges iratai és a keretmegállapodás publikus, az az ajánlatkérő mint központi beszerző szervezet számára elérhető volt.

A Döntőbizottság megállapította, hogy a kérelmező kifogásait, a jogorvoslati kérelemben rögzített ténybeli indokokat az ajánlatkérő érdemben lényegében nem vitatta. A Döntőbizottság megállapította, hogy a versenyújranyitós közbeszerzési eljárásban több ajánlattevő is kifogásolta a közbeszerzés tárgyának jogszerűen elégtelen meghatározását előzetes vitarendezési kérelemben, illetve kiegészítő tájékoztatás kérésben. Az ajánlatkérő minden esetben a közbeszerzési eljárás során és a jogorvoslati eljárásban is azzal védekezett, hogy számára nem ismert a keretmegállapodásban megajánlott eszköz típusai, az árlistában feltüntetett cikkszámok mögötti pontos műszaki tartalom. Azzal érvelt, hogy a keretmegállapodásban résztvevő ajánlattevők ismerik a saját maguk által megajánlott termékek és szolgáltatások műszaki tartalmát, így képesek az árlistában adott cikkszámokon megjelölt beszerzési igényre ajánlatot tenni. Az ajánlatkérő álláspontja az volt, hogy sem a vonatkozó jogszabályi előírások, sem a keretmegállapodás feltételei nem teszik számára lehetővé, hogy az adott árlista-soron jelölt cikkszámokon – kizárólag az érintett ajánlattevő által azonosítható – termék műszaki paramétereit tovább pontosítsa, ezzel a valós beszerzési igényét meghatározza, ezért – a kérelmező által nem megismerhetőnek ítélt – valós beszerzési igényét meghatározza. Az ajánlatkérő arra hivatkozott, hogy éppen azzal biztosította a lehető legszélesebb körű versenyt, hogy az árlista adott cikkszámához tartozó, a DBR-t kiíró ajánlatkérő által meghatározott műszaki tartalmat nem módosította, nem pontosította.

A fentiek rögzítése mellett a Döntőbizottság vizsgálta az ajánlatadási feltételrendszert, és a vonatkozó jogszabályi előírásokat.

A közbeszerzés tárgyára vonatkozó adatokat a közbeszerzési dokumentumokban úgy kell megadnia az ajánlatkérőnek, hogy annak alapján a gazdasági szereplők a beszerzési igényt pontosan be tudják azonosítani.

A műszaki elvárásoknak való megfelelés alapvető fontosságú az ajánlatok bírálata során annak a kérdésnek az eldöntésében, hogy az ajánlat érvényes-e vagy érvénytelen, illetve a szerződés teljesítése során a nyertes ajánlattevőnek többek között ennek megfelelően kell a szerződést teljesítenie. Az ajánlatkérőnek az ajánlatok bírálata során az előírásai alapján kell eldöntenie, hogy az ajánlatok az előírásoknak megfelelnek-e és amennyiben megfelelnek, meg kell állapítania az ajánlat érvényességét, ellenkező esetben az érvénytelenséget. Az ajánlatkérő azonban csak az általa konkrétan és egyértelműen meghatározott feltételeket kérheti számon az ajánlattevőktől, amit az ajánlatkérő nem határoz meg egyértelműen, arra nem lehet érvénytelenséget alapítani. Érvénytelenséget arra vonatkozóan lehet megállapítani, amit a Kbt., illetve a vonatkozó közbeszerzési jogszabályok, vagy maga az ajánlatkérő határoz meg. Az ajánlatkérő feladata, hogy a felhívásban, illetve a dokumentációban pontosan meghatározza a közbeszerzés tárgyát, annak paramétereit egyértelműen közölje. A törvényi kötelezettség az ajánlatkérő saját érdeke is egyben, hiszen nála merült fel a beszerzési igény, ő tudja, hogy milyen célra, milyen funkciókkal rendelkező, milyen műszaki jellemzőkkel bíró eszközre van szüksége. A meghatározott szakmai, műszaki előírások teljesítése az érvényes ajánlat feltétele, azaz az ajánlatkérő által kinyilvánított, jogorvoslással meg nem támadott elvárások mind az ajánlatkérőt, mind az ajánlattevőket kötik.

A Kbt. 58. § (2) bekezdése értelmében a közbeszerzés tárgyára vonatkozó műszaki leírásnak tartalmaznia kell a megkövetelt jellemzőket, amely jellemzők alapján a közbeszerzés tárgya oly módon írható le, hogy az megfeleljen az ajánlatkérő által igényelt rendeltetésnek. A jellemzők utalhatnak a kért áru előállításának folyamatára vagy módszerére, vagy életciklusa bármely más szakaszának konkrét folyamatára. A Kbt. 58. § (2) bekezdése értelmében a közbeszerzés tárgyát az ajánlatkérő úgy határozhatja meg, hogy az megfeleljen az igényelt rendeltetésnek. A Kbt. 58. § (2) bekezdés nem taxatív jelleggel felsorolja azokat a jellemzőket, amelyek előírhatók oly módon, hogy azok a beszerzendő áru tulajdonságait végeredményben nem befolyásolhatják, ugyanakkor a jogalkotó az utóbbi tulajdonságok előírásának feltételeként szabta, hogy azoknak kapcsolódniuk kell a szerződés tárgyához, valamint a szerződés érté-

kéhez és céljaihoz képest arányosnak kell lenniük. A Kbt. 58. § (3) bekezdése rögzíti azt az alapelvi jelentőségű szabályt, mely szerint a műszaki leírásnak valamennyi gazdasági szereplő számára egyenlő hozzáférést kell lehetővé tennie, és nem lehet olyan hatása, amely indokolatlanul akadályozná a verseny biztosítását a közbeszerzés során. E tételes anyagi jogi előírás magába foglalja azt is végeredményben, hogy az ajánlatkérők nem határozhatnak meg a beszerzés tárgyára vonatkozóan olyan indokolatlanul korlátozó feltételt, amely az ajánlattételre alkalmas és képes potenciális ajánlattevőket, akár adminisztratív, akár gazdasági erőforrásigény miatt indokolatlan nehézségek elé állítja. A műszaki leírás meghatározásának specifikus szabályai között a közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásáról, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról szóló 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 48. § (2) és (4) bekezdése példálózó jelleggel mutatja be a beszerzés tárgyára vonatkozóan előírható jellemzőket árubeszerzés esetén. Valamennyi jellemző kapcsolódik a funkcionalitáshoz, a beszerzés tárgyának rendeltetéséhez. Főszabály szerint a műszaki leírást a 46. § (2) bekezdésében meghatározott valamely mód szerint kell meghatározni. E módok között, az a) pontban jelölte meg a jogalkotó a teljesítmény-, illetve a funkcionális követelmények megadását. E módok valamelyikének, illetve a feltüntetett módok együttes alkalmazásával határozható meg jogszerűen a beszerzés tárgyára vonatkozó műszaki leírás.

Az irányadó jogszabályhelyek alapján, a kialakult közbeszerzési joggyakorlat az, hogy ugyan az ajánlatkérő kompetenciája meghatározni a beszerzési igényét, azonban felelősséggel tartozik azért, hogy a közbeszerzés tárgyának meghatározása során a tételes anyagi jogi előírások mellett biztosítsa a közbeszerzési alapelvek érvényesülését is. A verseny tisztaságát és az esélyegyenlőséget előíró alapelvek alapján nem fogadható el az olyan feltétel állítása, amelynek következtében az ajánlatkérő egyes gazdasági szereplőket előnyhöz juttat, míg mások elé indokolatlan akadályokat állít vagy kizár a versenyből.

A Döntőbizottság rámutatott arra, hogy nemcsak a direkt módon, tehát jogsértő, ellentmondásos, nem egyértelmű feltételek előírása sérti az ajánlattevők esélyegyenlőségét. Indirekt módon, olyan előírások hi-

ányában sem biztosított az egyenlő esélyű ajánlattétel, amelyek nélkül nem biztosított az átláthatóság, a jogszerű bíráló, a hatékony és valós jogorvoslat.

A Döntőbizottság utalt az Európai Unió Bíróságának C-131/2016. számú ítéletére, amelyben az EUB elvi éllel foglal állást az esélyegyenlőség biztosításának tartalmi követelményeiről:

„25. E tekintetben először is emlékeztetni kell arra, hogy az ajánlatkérő azon kötelezettsége, hogy tiszteltben tartsa az ajánlattevőkkel szembeni egyenlő bánásmód elvét, amelynek célja a közbeszerzési eljárásban részt vevő vállalkozások közötti egészséges és hatékony verseny kialakulásának elősegítése (lásd különösen: 2004. április 29-i Bizottság kontra CAS Succhi di Frutta ítélet, C-496/99 P, EU:C:2004:236, 110. pont; 2015. március 12-i eVigilo ítélet, C-538/13, EU:C:2015:166, 33. pont), és amely elv képezi a közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos uniós szabályok lényegét (lásd különösen: 1993. június 22-i Bizottság kontra Dánia ítélet, C-243/89, EU:C:1993:257, 33. pont; 1996. április 25-i Bizottság kontra Belgium ítélet, C-87/94, EU:C:1996:161, 51. pont; 2001. október 18-i SIAC Construction ítélet, C-19/00, EU:C:2001:553, 33. pont), magában foglalja különösen azt, hogy az ajánlattevőknek egyenlő helyzetben kell lenniük mind az ajánlatuk kidolgozása, mind pedig annak az ajánlatkérő általi elbírálása időpontjában (lásd: 2008. december 16-i Michaniki ítélet, C-213/07, EU:C:2008:731, 45. pont; 2016. május 24-i MT Højgaard és Züblin ítélet, C-396/14, EU:C:2016:347, 37. pont).

26. Az említett elv megköveteli különösen, hogy valamennyi ajánlattevő azonos esélyekkel rendelkezzen ajánlatának összeállításakor, és ebből következően magában foglalja, hogy valamennyi versenytárs tekintetében ugyanazon feltételek vonatkozzanak az ajánlatokra (1996. április 25-i Bizottság kontra Belgium ítélet, C-87/94, EU:C:1996:161, 54. pont; 2002. december 12-i Universale-Bau és társai ítélet, C-470/99, EU:C:2002:746, 93. pont; 2015. március 12-i eVigilo ítélet, C-538/13, EU:C:2015:166, 33. pont)“

Az EUB T-299/11. számú ítélet kimondja, hogy „Az egyenlő bánásmód elve értelmében az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás minden szakaszában köteles gondoskodni az egyenlő bánásmód tiszteltben tartásáról, és ebből következően valamennyi ajánlattevő esélyegyenlőségéről. Ehhez hasonlóan, az egyenlő bánásmód elve azt jelenti, hogy az ajánlattevőknek egyenlő helyzetben

kell lenniük mind az ajánlatelkészítésének, mind pedig az ajánlat ajánlatkérő általi értékelésének időpontjában. Ez konkrétabban azt jelenti, hogy az odaítélési szempontokat az ajánlattételhez szükséges dokumentációban vagy a közbeszerzési eljárást megindító hirdetményben úgy kell megfogalmazni, hogy minden ésszerűen tájékozott és szokásos gondossággal eljáró ajánlattevő számára lehetővé váljon e szempontok azonos módon történő értelmezése, és az ajánlatok értékelésekor e szempontokat valamennyi ajánlattevőre objektív módon és egységesen kell alkalmazni. Ezen túlmenően, az átláthatóság elve – amelynek célja alapvetően az ajánlatkérők részéről a részrehajlás és az önkényesség kockázatának kizárása – azt vonja maga után, hogy a közbeszerzési eljárás minden feltételét és részletes szabályát a közbeszerzési eljárást megindító hirdetményben vagy a dokumentációban világosan, pontosan vagy egyértelműen kell megfogalmazni, egyrészt annak érdekében, hogy az elvárható mértékben tájékozott és általános gondossággal eljáró valamennyi ajánlattevő megérthesse azok pontos jelentését, és azokat ugyanúgy értelmezhesse, másrészt azért, hogy az ajánlatkérő ellenőrizhesse, hogy az ajánlattevők ajánlatai ténylegesen megfelelnek-e a szóban forgó szerződésre irányadó szempontoknak.”

Az EUB a C-42/13. sz. ügyben az alábbiak szerint foglalt állást:

„44. Egyrésztől ugyanis, az egyenlő bánásmód elve megköveteli, hogy az ajánlattevők azonos esélyekkel rendelkezzenek ajánlataik összeállításakor, és ebből következően azt a követelményt is magában foglalja, hogy valamennyi ajánlattevő tekintetében ugyanazon feltételek vonatkozzanak az ajánlatokra. Másrésztől az átláthatóság kötelezettségének célja az ajánlatkérő szerv részéről a részrehajlás és az önkényesség kockázata hiányának biztosítása. Ez megköveteli, hogy a közbeszerzési eljárás minden feltételét és részletes szabályát az ajánlati felhívásban vagy a dokumentációban világosan, pontosan vagy egyértelműen kell megfogalmazni, első sorban annak érdekében, hogy minden, ésszerű mértékben tájékozott, általános gondossággal eljáró ajánlattevő megérthesse annak pontos jelentését, és azt ugyanúgy értelmezhesse, másodsorban pedig azért, hogy az ajánlatkérő szerv ténylegesen ellenőrizhesse, hogy az ajánlattevők ajánlatai megfelelnek-e a szóban forgó szerződésre irányadó szempontoknak (lásd ebben az

értelemben: Bizottság kontra CAS Succhi di Frutta ítélet, C-496/99 P, EU:C:2004:236, 108–111.pont).

Az ajánlatkérő a DBR létrehozására irányuló közbeszerzési eljárásban kifejezetten rögzítette, hogy a DBR-ben megvalósítandó konkrét közbeszerzésre vonatkozó pontos műszaki leírást és szerződéses feltételeket, majd a 2., ajánlattételi szakaszban fogja a részvételre jelentkezők számára megadni. Rögzítette ugyanakkor azt is, hogy fenntartja annak lehetőségét, hogy a 2. szakaszban a közbeszerzést a Kbt. 104-105. § szerint, keretmegállapodás útján valósítja meg. A 168/2004. (V. 25.) Korm. rendelet – a központosított közbeszerzési rendszerről, valamint a központi beszerző szervezet feladat- és hatásköréről (a továbbiakban: 168/2004. Korm. rendelet) – 26. § (3) bekezdés kimondja, hogy amennyiben a központi beszerző szervezet dinamikus beszerzési rendszert alkalmaz, az eljárása eredményeképpen egy vagy több ajánlattevővel keretmegállapodás köthető olyan időtartamra, amely nem eredményezi a dinamikus beszerzési rendszerben a verseny aránytalan korlátozását. E jogszabályi felhatalmazás alapján és az előzetesen rögzített feltétel szerint a DBR-t kiíró ajánlatkérő a DBR beszerzés 2. szakaszaként keretmegállapodásos eljárást indított. Ennek megfelelően a tárgybani közbeszerzési eljárás jogi feltételeit egy speciális megoldás, a DBR-rel összekapcsolt keretmegállapodás adja, amely magában hordozza mind a DBR, mind pedig a keretmegállapodás lényegi, adott esetben egymásnak feszülő tulajdonságait. A jogvita a Kbt. 104. § (9) bekezdésében előírt azon feltétel mentén fogalmazható meg, amely szerint, ha a keretmegállapodás alapján a verseny újranyitására kerül sor, a keretmegállapodásban meghatározott feltételeket a verseny újranyitása során lényegesen nem lehet módosítani. A vita annak mentén fogalmazódott meg, hogy lényeges módosításnak minősülne-e az, amennyiben az ajánlatkérő az árlistában rögzített cikkszámokhoz tartozó, a keretmegállapodásban fellelhető műszaki tartalmat kiegészítené, pontosítaná azzal, hogy a valós beszerzési igényét meghatározza.

A Döntőbizottság rögzítette, hogy mind a DBR létrehozásának célját, mind pedig a keretmegállapodás létrehozására irányuló eljárásban megfogalmazott beszerzői szándékot illetően felismerhető, hogy a DBR-t kiíró ajánlatkérő nem kívánta előre meghatározni a pontos műszaki tartalmat. Látható a beszerző egyértelmű tö-

rekvése arra, hogy az ajánlattevők a szakmai tudásuk és lehetőségeik figyelembevételével technológiai kötöttségek nélkül tudjanak ajánlatot tenni. A keretmegállapodás létrejöttéhez az ajánlattevőknek minimális funkciót teljesítő csomagokra kellett a műszaki ajánlatukat megtenni és csomagonként kellett ajánlati árat megadni, amely a versenyújranyitás esetén maximált árnak tekintendő. A csomag tartalma azonban nem meghatározott, azt a DBR-t kiíró ajánlatkérő nem kívánta rögzíteni, arról az ajánlattevőknek sem kellett számot adniuk. Nem megismerhető tehát, hogy mit tartalmazhat az egyes ajánlattevők ajánlataiban a standard kardiológiai csomag, a standard neurológiai képalkotás-csomag vagy az emelt szintű tekercskészlet. Az ajánlatkérő sem vitatta azon kérelmezői állítást, hogy a keretmegállapodás szerződéses feltételei alapján ilyen csomagokat vagy készleteket az ajánlattevők a konkrét ajánlat megtételekor többféle módon, többféle képességekkel, változatos műszaki tartalommal állíthatnak össze, az rajtuk számon nem kérhető.

A Döntőbizottság rámutatott továbbá arra, hogy az ajánlatkérő olyannyira nem kívánta korlátozni a technológiai változatosságot, hogy kifejezetten figyelembe vette azt, hogy az egyes alapgépek is tartalmazhatnak már bizonyos tekercseket vagy készleteket, illetve egyes funkciók nemcsak fizikai megjelenéssel, hanem akár szoftveresen is teljesíthetőek. Kifejezetten számolt azzal, hogy az árlistában kért termékek és szolgáltatások nem feleltethetőek meg egy az egyben a különböző gyártók gyári árlistáinak, a gyártónként jelentősen eltérő tartalom és volumen miatt. Számolt azzal, hogy a tényleges beszerzés esetén majd az ajánlattevők állítják össze az árlistában általuk kalkulált, de meg nem jelenített termékekből és szolgáltatásokból a konkrétan megajánlandó csomagokat.

A beszerző nem törekedett arra, hogy részletesen és véglegesen rögzítse az egyes árlista sorokon fellelhető termékek műszaki tartalmát, maga az árlista szerint felépített struktúra sem végleges, figyelemmel a különböző gyártók által alkalmazott technológiára, mely technológiákra valódi és nyitott versenyt kívánt biztosítani. Mindebből következően téves az az ajánlatkérői megközelítés, mely szerint a verseny csak akkor biztosítható a közbeszerzési eljárásban, amennyiben az árlistából kiolvasható műszaki tartalommal nem pontosítja. Az átláthatóság, az összehasonlíthatóság, az egyenlő

esélyű és megfelelő ajánlattétel ugyanis nem biztosított pusztán az árlista soron szereplő cikkszám megjelölésével.

A DBR-t kiíró ajánlatkérő egyértelműen rögzítette mind a keretmegállapodásban, mind pedig a keretmegállapodáshoz kiadott, a jövőbeni verseny újranyitásának feltételeit rögzítő útmutatóban, hogy a konkrét intézményi beszerzések esetén nem mellőzhető a műszaki leírás meghatározása, a vonatkozó jogszabályi előírásoknak és alapelveknek megfelelően. Meg kell határozni az adott intézményben igényelt berendezés teljesítmény- és funkcionális követelményeit, rögzítve azt is, hogy az elvárt funkcionális követelmények pontos és részletes megadása tudja biztosítani azt, hogy az adott intézményben az elvárt diagnosztikai feladatok elvégezhetőek legyenek. A konkrét intézményi beszerzés esetén csak így biztosítható az, hogy valamennyi ajánlattevő pontosan ismerje, hogy milyen műszaki tartalomra kell ajánlatot adnia és az ajánlatkérő így tudja egynemű feltételek mentén ellenőrizni az ajánlatok megfelelőségét.

Kifejezetten rögzítette azt a beszerző, hogy versenyújranyitás esetén az intézményi elvárásoknak megfelelően az ajánlattevők fogják meghatározni a szükséges árlista sorokat és mennyiségeket. Mindebből az következik, hogy nem az ajánlatkérőnek kell az árlistán szereplő műszaki tartalmat értelmezni, azt tartalommal feltölteni, ugyanis nem ez volt a beszerző elvárása. Az ajánlatkérőnek az általa beszerezni kívánt eszköz pontos műszaki tartalmát kell meghatároznia, a szükséges teljesítmény és/vagy funkcionális követelmények megadásával, majd a pontos beszerzési igény ismertetében az ajánlattevő joga és kötelessége eldönteni, hogy a keretmegállapodás feltételeinek megfelelően mely árlista soron kalkulált termékét fogja megajánlani. Az ajánlatkérő tehát nem határozhatja meg a beszerzése tárgyát az árlista soron jelölt cikkszám megjelölésével, hanem azt a Kbt. 58. §-ának és a Korm. rendelet vonatkozó előírásainak megfelelően kell meghatároznia. A cikkszámok megjelölése a vállalkozó kompetenciája a tárgy-

bani közbeszerzési eljáráshoz kapcsolódó ajánlatadási és szerződéses feltételrendszerben.

A fentiekre tekintettel az I/7., II/6. és III/3. kérelmi elemek alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő jogsértően határozta meg a beszerzés tárgyát. Megsértette a Kbt. 58. § (2) bekezdését azzal, hogy nem határozta meg a közbeszerzés tárgyára vonatkozó műszaki leírást a jogszabályban leírtaknak megfelelően, a műszaki leírás alapján a közbeszerzés tárgya nem írható le olyan módon, hogy abból egyértelműen és kétséget nem hagyóan, valamennyi ajánlattevő számára beazonosíthatóan kitűnjön az ajánlatkérő által igényelt rendeltetés. Ebből következően a pontos beszerzési igény meghatározásának elmulasztása ahhoz vezet, hogy nem volt biztosított az egyenlő esélyű, megfelelő ajánlattétel, amely indokolatlan versenykorlátozáshoz vezet, ezért az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 58. § (3) bekezdésében leírtakat is.

Az I/1. a II/1. és III/3. kérelmi elemek kapcsán a Döntőbizottság megállapította, hogy a kérelmező lényegében azt kifogásolta, hogy a kiegészítő tájékoztatás alapján változatlanul jogsértő ajánlatadási feltételek mentén kívánta az ajánlatkérő a közbeszerzését megvalósítani. Figyelemmel arra, hogy a Döntőbizottság megállapította a jogsértést a beszerzés tárgyának meghatározása körében, az ezzel kapcsolatos további eljárási cselekmény vagy mulasztás vizsgálata okafogyottá vált.

A Döntőbizottság az alapos kérelmi elemekre a Kbt. 165. § (2) bekezdés d) pontja szerint megállapította a jogsértés megtörténtét, a Kbt. 165. § (3) bekezdés b) pontja alapján mindhárom részben megsemmisítette az ajánlattételi felhívást, és az ezt követően hozott döntéseket, továbbá a Kbt. 165. § (5) bekezdése alapján bírságot szabott ki. A Döntőbizottság a visszavont kérelmi elemek körében a Kbt. 151. § (7) bekezdése alapján, az okafogyottá vált I/1., II/1. és III/1. kérelmi elemek körében pedig az Ákr. 47. § (1) bekezdés c) pontja alapján megszüntette az eljárást.

KÖZBESZERZÉSI IRÁNYTÚ

Az opciós jog a közbeszerzésekben Option rigths specified by public procurement

Dr. Pápai Réka, *hatósági referens*, Közbeszerzési Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2024.9.3

Címszavak: közbeszerzés, opció, opciós jog, szerződésmódosulás, előzetes igényfelmérés, fedezet, szerződés értéke

Absztrakt

A közbeszerzési jog által szabályozott opció útján az ajánlatkérő meghatározhatja beszerzési igényének azon részét, illetve mennyiségét, amelynek tényleges igénybeviteléről a szerződés hatálya alatt egyoldalú nyilatkozatával dönthet. Az opcionális rész előírása körültekintést igényel az ajánlatkérő részéről, mivel előzetesen, valamennyi gazdasági szereplő által megismerhető módon szükséges meghatározni az opció gyakorlásának pontos feltételeit és tartalmát, így kerülhet sor ugyanis az opció jogszerű lehívására a későbbiekben. Jelen tanulmány célja, hogy a kapcsolódó joggyakorlat bemutatásán keresztül az opció előírásának, az opciós jog gyakorlásának kritikus pontjaira felhívja a figyelmet, segítséget nyújtva ezáltal a jogi eszközt alkalmazók számára. Tekintettel arra, hogy a jogszerűen előírt opciós jog gyakorlása a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (továbbiakban: Kbt.) 141. § (4) bekezdés a) pontja szerinti szerződésmódosulást eredményez, ezért jelen tanulmány érinti annak más, a Kbt.-ben szabályozott szerződésmódosítási jogalapokkal való összefüggését.

Abstract

By applying the option specified by public procurement legislation, the contracting authority may define the part or quantity of its procurement need, the actual usage of which it may decide on by its unilateral declaration during the term of the contract. Definition of the option clause requires the diligence of the contracting authority, as the exact terms and content of exercising the option must be laid down in advance and by making it available for all economic operators; since that is how later the option can be lawfully exercised. The aim of the present paper is to highlight the critical aspects of defining and exercising the option by presenting the related case law, thus assisting those applying this legal tool. Considering that the exercise of the lawfully defined option right induces contract amendment pursuant to Article 141 (4) (a) of Act CXLI of 2015 on Public Procurement (hereinafter: PPA), the present paper also covers the connection to other legal bases of contract amendment stipulated by the PPA.

Bevezető gondolatok

A közbeszerzési jogot alkalmazók körében gyakran tárgyalt téma a közbeszerzési eljárás előkészítésének (különösen a becsült érték és a közbeszerzés tárgyának, mennyiségének meghatározása) és a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződés módosításának kérdése. Ezen esszenciális szabályok egyik lehetséges "közös nevezőjéről" vajmi kevés tanulmány született ezidáig, azonban e rendelkezések mindegyikében megjelenő jogintézményként az opció mindenképpen elemzésre érdemes.

Az opció jelentősége az említett alapvető szabályokhoz való kapcsolódásán túl abban áll, hogy a rigorózus közbeszerzési szabályrendszerben viszonylagos mozgásteret biztosít az ajánlatkérő számára, lényeges ugyanakkor, hogy az opció előírása és gyakorlása sem lehet parttalan.

Jelen cikk a joggyakorlat tükrében a közbeszerzési eljárás során és az annak eredményeként megkötésre kerülő közbeszerzési szerződésben előírható opciós jog

mibenlétét, korlátjait, és a kapcsolódó dilemmákat hivatott bemutatni.

Az opció az Európai Unió közbeszerzési jogában

Kiindulási pontként – akárcsak a hazai közbeszerzési jogi szabályok zöme esetén – az európai uniós közbeszerzési szabályozás szolgálhat, ugyanis az opciós joggal kapcsolatos alapvetéseket maga a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályaon kívül helyezéséről szóló, az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve (továbbiakban: Irányelv) rögzíti. Tekintettel arra, hogy az Irányelvbe az opció vonatkozásában is a joggyakorlat által kimunkált rendelkezések kerültek beépítésre, így megkerülhetetlen az Európai Unió Bírósága (továbbiakban: Bíróság) által e körben meghozott legjelentősebb ítéletek említése.

A Bíróság a C-496/99 P. számú ügyben 2004. április 29. napján meghozott ítéletében¹ az utólagos változtatások megengedhetőségéről „[...] megállapította, hogyha az ajánlatkérő a szerződés odaítélését követően bizonyos okok miatt az ajánlattételi feltételek egy részét meg kívánja változtatni, a legjobb, ha a változtatás lehetőségét, valamint azok végrehajtásának módját az ajánlati felhívásban kifejezetten közzéteszi. Így a potenciális ajánlattevők kezdettől fogva valamennyien értesülnek erről a szándékról az egyenlő bánásmód elvének betartásával. [...]”²

A szerződésmódosítások alapvető feltételeit megfogalmazó C-454/06. számú ügyben 2008. június 19. napján meghozott ítéletből³ kiolvasható azon, „[...] a hatályos irányelvi szabályokba is beépült szempont, amely szerint egy módosítás megengedhetőségét alapvetően befolyásolja, hogy annak lehetőségét már az eredeti szerződés előírta-e.”⁴

Említést érdemel továbbá a C-549/14. számú ügyben 2016. szeptember 7. napján született ítélet,⁵ amelyben a Bíróság megerősítette, hogy az „ajánlatkérő bizonyos mértékben – akár lényegesen is – módosíthatja a szerződést annak odaítélését követően, amennyiben azt előírta az odaítélési eljárást szabályozó dokumentumokban.” E körben kifejtésre került, hogy az egyenlő bánásmód és az átláthatóság elvének tiszteletben tartásával kezelhetők a szerződések sajátosságai azzal, hogy a módosítás lehetőségének kifejezett előírásával és részletszabályainak előzetes meghatározásával az ajánlatkérőnek biztosítania kell, hogy valamennyi gazdasági szereplő ennek tudatában tehessen ajánlatot.

A körvonalazódó joggyakorlat végső soron az Irányelvben, annak (111)-es Preambulumbekezdésében és 72. cikkében öltött testet, megteremtve ezáltal az opció alkalmazásának közbeszerzési jogi alapjait.

Az opció fogalma, alkalmazási köre

A harmonizációs kötelezettségből fakadóan a jelen cikk írásának időpontjában hatályos Kbt. lényegében az irányelvi szabályozással egyezően rendelkezik az opció jogintézményéről, azonban annak definícióját a magyar jogszabály sem adja meg, amint arra a Fővárosi Törvényszék (továbbiakban: Törvényszék) K.704.941/2020/29. számú ítéletében is rámutatott az alábbiak szerint.

Az építési beruházás megvalósítására irányuló felhívás megfogalmazása szerint az ajánlatkérő opcionálisan + 290% összegű tartalékkeretet biztosított az esetleges 2021. évi munkák vonatkozásában, mely opció feltétele a képviselő-testületi döntés rendelkezésre állása volt. A szerződés az opcionális lehetőséget a felhívásban foglaltakkal azonosan több helyen tartalmazta és tartalék-

¹ Európai Közöségek Bizottsága kontra CASSucci di Frutta SpA.

² Gyulai-Schmidt Andrea: Megengedhető-e a szerződés odaítélését követően, hogy az ajánlatkérő a piaci feltételek megváltozása miatt változtasson a szerződéses feltételein?, In: Gyulai-Schmidt Andrea - Tátrai Tünde - Várhomoki-Molnár Márta, Európai Unió közbeszerzés, Jogesetek magyarázatokkal 2021/2., ISSN 2786-2399 (online), Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., <https://www.palyazat.gov.hu/informacio/kozbeszerzes>, letöltés ideje: 2024. július 7., 34. oldal.

³ presstext Nachrichtenagentur GmbH kontra Republik Österreich (Bund), APA-OTS Originaltext-Service GmbH, APA Austria Presse.

⁴ Várhomoki-Molnár Márta: Mikor kell egy közbeszerzési szerződés módosítását új szerződés-odaítélésnek tekinteni?, In: Gyulai-Schmidt Andrea - Tátrai Tünde - Várhomoki-Molnár Márta, Európai Unió közbeszerzés, Jogesetek magyarázatokkal 2021/2., ISSN 2786-2399 (online), Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., <https://www.palyazat.gov.hu/informacio/kozbeszerzes>, letöltés ideje: 2024. július 7., 40. oldal.

⁵ Finn Frogne A/S kontra Rigspolitiet ved Center.

keretként nevesítette, ami a majdani képviselő-testületi döntés függvényében volt biztosított. Ajánlatkérő a jogorvoslati eljárás során arra igyekezett rámutatni, hogy tulajdonképpen nem tartalékkeretet, hanem opciót kívánt előírni, amely mértékére vonatkozó korlátot a Kbt. nem határoz meg.

A Közbeszerzési Döntőbizottsággal (továbbiakban: Döntőbizottság) egyezően a Törvényszék sem tartotta elfogadhatónak az Ajánlatkérő ezen érvelését, különösen azért sem, mert az opcionális rész biztosításának a jellemzői, annak (műszaki) tartalma a kiírás feltételei között nem kerültek rögzítésre.

E körben a Törvényszék utalt arra, hogy a tartalékkeret az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X.30.) Korm. rendelet által szabályozott közbeszerzési jogi fogalom, amely nem azonosítható az opcióval. Az opciónak jogszabályban megfogalmazott definíciója nincs, az legáltalánosabban „[...] olyan gyűjtőfogalomként határozható meg, amely több mindenre (árindexálástól a pótmunkáig) ad lehetőséget, a kiírási feltételekből megismerhető módon és formában biztosítva lehetőségként a szerződés módosítását.”⁶ Hozzátette, hogy „az opciós lehetőségnek a közbeszerzési jog által szabályozottan kell megjelennie, a kikötésnek egyfelől a jogszerűen lefolytatott közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződéses tartalomról megismerhetőnek kell lenni, másfelől az ugyancsak jogszerű keretek között lehetséges szerződésmódosítás adta tartományok között kell megjelenie.”⁷

Egy másik ügyben a Törvényszék rámutatott, hogy „Az opció közbeszerzési jogi értelemben arra biztosít jogi lehetőséget, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzés opciós tárgyaként meghatározott részekre kérjen ajánlatokat, ugyanakkor később dönthessen arról, hogy a nyertes ajánlattevő teljesítse-e a szerződésben meghatározott feltételekkel az opciós rész egészét, vagy annak egy részét. Arra a közbeszerzési eljárásokra vonatkozó általános szabályok és alapelvek tiszteletben tartása mellett kerülhet sor. Az opció előírása is kizárólag egyértelmű,

az opció tárgyát pontosan meghatározó rendelkezések útján történhet.”⁸

A Kbt. szövegezéséből, valamint a jelen cikk keretében bemutatásra kerülő döntőbizottsági és törvényszéki határozatokból is kitűnően az opcionális előírás valamennyi szerzési tárgy (építési beruházás, árubeszerzés, szolgáltatásmegrendelés) vonatkozásában alkalmazható, így az nem azonosítható a polgári jogból ismert vételi joggal.

A Kbt. opcióval kapcsolatos rendelkezéseinek áttekintése

A hazai közbeszerzési szabályozási rendszerben az opcióra történő utalás első alkalommal a Kbt. 16. § (1) bekezdésében történik, amikor is rögzítésre kerül, hogy a becsült érték meghatározása során az ellenszolgáltatásba az opcionális rész értékét is bele kell számítani. A közbeszerzést alapvetően determináló mozzanat a becsült érték meghatározása, ugyanis az ajánlatkérő ennek alapján dönthet megalapozottan arról, hogy köteles-e közbeszerzési eljárást lefolytatni, és ha igen, azt mely eljárási rend szabályainak alkalmazásával teheti. Noha az opcionális rész tényleges realizálódása ezen időpontban még kétséges, garanciális okokból mégis indokolt annak értékét figyelembe venni, így biztosítható ugyanis az átláthatóság és a minél szélesebb körű verseny. Mindemellett közbeszerzési jogi szempontból az egyik leg súlyosabb ajánlatkérői hiba a becsült érték nem megfelelő meghatározása és ebből kifolyólag a közbeszerzés mellőzése vagy nem a megfelelő eljárásrend szabályainak alkalmazásával történő lefolytatása.

A közbeszerzési eljárás előkészítésének szignifikáns részét képezi az ajánlatkérő szerzési igényére tekintettel a közbeszerzés tárgyának és mennyiségének pontos és körültekintő meghatározása, mivel így mérhetik fel a gazdasági szereplők azt, hogy kívánnak-e ajánlatot tenni az eljárásban. A közbeszerzés tárgya és mennyisége meghatározásának specifikus módjaként a Kbt. 58. § (1) bekezdése utal az opcionális rész megadásának lehetőségére, lényeges azonban, hogy ebben az esetben a közbeszerzési dokumentumoknak – így különösen a

⁶ Fővárosi Törvényszék K.704.941/2020/29. számú ítélete, [20] pont.

⁷ Fővárosi Törvényszék K.704.941/2020/29. számú ítélete, [20] pont.

⁸ Fővárosi Törvényszék K.706.552/2021/18. számú ítélete, [24] pont.

szerződéstervezetnek – rögzítenie kell az opció jogszerű alkalmazásához szükséges, a Kbt. 141. § (4) bekezdés a) pontja szerinti feltételeket, tehát az opcióval érintett tartalmi elemeket, az opció gyakorlásának pontos feltételeit és tartalmát azzal, hogy ezen rendelkezések a szerződés általános jellegén nem változtathatnak.

Az előzetes igényfelmérés jelentősége

A közbeszerzési eljárást megelőzően ajánlatkérőnek alaposan át kell gondolnia beszerzési igényét, amelynek keretében arról is javasolt határoznia, hogy kíván-e opcionális előírást alkalmazni. Ezen döntés utólagos, a közbeszerzési eljárás folyamatban léte alatt történő meghozatalával kapcsolatos problémára mutatott rá a Döntőbizottság a D.160/16/2019. számú ügyben az alábbiak szerint.

Ajánlatkérő eredeti igénye alapján 115 db, meghatározott specifikumokkal rendelkező kórházi ágyat kívánt beszerezni, akként, hogy 40 db ágyat a szerződéskötéstől számított 30 napon belül, a fennmaradó mennyiséget 2020. április 1. napjáig kellett leszállítani.

Ezen igényét ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás során úgy módosította, hogy a beszerzésre kerülő ágyak alapmennyiségét 95 db-ban határozta meg és előírta, hogy 20 db ágyat a szerződés időtartama alatt jogosult egyoldalú nyilatkozattal megrendelni (opció). A teljesítés ütemezése tekintetében rögzítette, hogy 20 db ágyat a szerződés hatálybalépésétől számított 30 munkanap alatt kell a rendelkezésére bocsátani, 75 db ágy leszállítása 2020. január 1. és december 31. között 30 munkanapos szállítási határidővel megrendelhető 20 darabos egységekben történik. Az opcionálisan megrendelhető ágyak tekintetében a lehívás és a teljesítés várható határidejét nem rögzítette.

A jogorvoslati eljárás során megállapításra került, hogy ajánlatkérő opciós vételi lehetőséget vezetett be, „[...] azonban nem rendelkezett sem arról, hogy ennek megrendelésére mely időpontban fog sor kerülni – annyit közölt, hogy a szerződés időtartama alatt bármikor –, illetve arról sem, hogy a megrendelést mennyi időn belül kell teljesíteni.”⁹

Végző soron a Döntőbizottság – a szállítási határidők tekintetében alkalmazott változások mellett – az opciós jog bevezetését és ezáltal a szerződéses feltételek módo-

sítását olyannak ítélte, amely ismerete alapvetően befolyásolta a jogorvoslati kérelmet előterjesztő fél arra vonatkozó döntését, hogy a közbeszerzési eljárásban tud-e ajánlatot tenni, így e körben a Kbt. 55. § (6) bekezdésének sérelmét állapította meg.

A közbeszerzés alapmennyiségének és az opcionális rész mennyiségének elhatárolása

Amennyiben az ajánlatkérő az opcionális rész előírásával viszonylagos mozgásteret kíván magának biztosítani, úgy annak során a Kbt. kógens rendelkezéseit köteles betartani. Tekintve, hogy az opcióra vonatkozó szabályozás szűkszavú, ezért e körben a rendelkezésre álló döntőbizottsági és bírósági gyakorlat adhat eligazítást.

Következő a gyakorlat abban a tekintetben, hogy habár a Kbt. 16. § (1) bekezdése értelmében a becsült érték meghatározása során az ellenszolgáltatás értékébe az opcionális rész értéke beleszámítandó, ennek ellenére a beszerezni kívánt alapmennyiséget és az opcionális rész mennyiségét egymástól elhatároltan szükséges megadni, mivel ez az ajánlatok kalkulálása szempontjából kiemelt jelentőséggel bír.

A fentiek fontosságára több döntőbizottsági határozatis rámutatott, így például a D.107/17/2017. számú ügyben a következők kerültek megállapításra.

Az egészségügyi árubeszerzés tárgyában indított közbeszerzési eljárás során a közös ajánlatkérők képviselőiben eljáró ajánlatkérő korrigendummal a felhívás - 30%-os mennyiségi eltérésre vonatkozó pontját úgy módosította, hogy „valamennyi rész esetében a megadott teljes mennyiség 30% opciót tartalmaz, mely kórházanként értendő”. E körben ajánlatkérő rögzítette, hogy tekintettel a betegforgalom kiszámíthatatlanságára, „fenntartja magának a jogot, hogy igény felmerülése esetén az alapmennyiség lehívását követően 30%-os mértékben egyoldalú nyilatkozatban rendelkezzen az opciós mennyiség igénybevételéről”. A felhívásban foglaltakon túl az adásvételi szerződés tartalmazta, hogy a szerződés 2. sz. mellékletében meghatározott termékek éves szinten ajánlati részenként 30% opciós részt tartalmaznak.

A jogorvoslati kérelmet előterjesztő fél – egyebek mellett – azt kifogásolta, hogy ajánlatkérő a közbeszerzés

⁹ Közbeszerzési Döntőbizottság D.160/16/2019. számú határozata, 54. pont.

mennyiségét, annak alapmennyisége és az opció tárgyát képező mennyiség tekintetében hiányosan határozta meg, továbbá nem adta meg annak számítási módszerét sem.

A Döntőbizottság rámutatott, hogy opció előírása esetén mellőzhetetlen az, hogy az „[...]” ajánlatkérő pontosan meghatározza a beszerzés alapmennyiségét, melyre vonatkozóan beáll a szerződéskötési kötelezettsége és egyidejűleg meghatározza a beszerzési igényének eshetőlegesen részét képező opciós rész mennyiségét, akár %-os formában is.”¹⁰

Opcionális részt tartalmazó közbeszerzés esetén rögzíteni szükséges az opció gyakorlásának pontos feltételeit és tartalmát, amely jelen esetben nem teljesült, mivel a Döntőbizottság szerint ajánlatkérő csak a beszerzés legnagyobb mennyiségét rögzítette, amelyből többféle számítási módon határozható meg az alapmennyiség és az opcionális mennyiség. A Döntőbizottság kiemelte, hogy „[...]” a Kbt. 58. §-ában foglaltak szerint figyelemmel az opcionális részre vonatkozó előírásra, illetve az Irányelv ún. felülvizsgálati záradékra vonatkozó előírására, a beszerzés mennyiségének meghatározása csak akkor egyértelmű és konkrét, amennyiben az opcióra vonatkozóan annak tárgyát és a jog gyakorlásának feltételeit és módját pontosan meghatározták.”¹¹ A közbeszerzés becsült értékének meghatározásakor az opcionális rész értékét is figyelembe kell venni, ez azonban nem változtat azon, hogy az alapmennyiséget és az opcionális mennyiséget konkrétan és egymástól elkülönítetten szükséges rögzíteni a felhívásban, illetve a közbeszerzési dokumentumokban.

Az opcionális rész mértéke

A fentiek alapján tehát ajánlatkérőnek különös gondot kell fordítania az alapmennyiség és az opcionális rész mennyiségének elhatárolására, ennek elmaradása ugyanis jogsértés megállapítását vonhatja maga után. Lényeges, hogy ezen elhatárolásnak nem csak a megalapozott ajánlattétel biztosítása szempontjából van jelentősége, hanem azért is, mert az alapmennyiséghez viszonyítva dönthet ajánlatkérő az opció mértékéről.

A tételes jog nem szab korlátot az opció mértékére vonatkozóan, azonban a közbeszerzési alapelvekre tekintettel kialakult gyakorlat a 30%-os mértékű opciót tartja elfogadhatónak.¹² Ezt támasztja alá az alábbiakban bemutatásra kerülő, D.12/23/2022 számú döntőbizottsági határozat is, amely a 30%-ot meghaladó mértékű opciós előírást a Kbt. rendelkezéseivel ellentétesnek tekintette.

A felhívás szerint a közbeszerzés tárgya egy épülethez kapcsolódó tanulmányterv és építési engedélyezési terv elkészítése volt (alapmennyiség) azzal, hogy opcióként került meghatározásra az építési beruházásra irányuló közbeszerzési eljárás lefolytatására alkalmas 1 darab kiviteli tervdokumentáció és a hozzá kapcsolódó árazatlan, valamint árazott költségvetési kiírások elkészítése.

A közbeszerzés becsült értéke opcióval együtt számítva nettó 210.000.000,-Ft, ebből az opció becsült értéke nettó 120.500.000,-Ft, az alapmennyisége nettó 89.500.000,-Ft volt. Az ajánlatkérő rendelkezésére álló fedezet nettó 98.488.189,-Ft volt.

A tanulmánytervet a szerződéskötéstől számított 30. naptári napig, az építési engedélyezési tervet az ajánlatkérő által jóváhagyott tanulmánytervtől számított 90. naptári napig, míg az opciós jelleggel előírt kiviteli tervdokumentációt a véglegessé vált építési engedély dátumától, valamint az opció megrendelésétől számított 120. napig kellett elkészítenie nyertes ajánlattevőnek. Ajánlatkérő az opció lehívásának időszakát a szerződéskötéstől számított 1 évben határozta meg. Rögzítette továbbá, hogy az opciós tétel megrendelésére abban az esetben kerülhet sor, „amennyiben a rendelkezésre álló anyagi fedezete ezt lehetővé teszi vagy annak hiányában Ajánlatkérő az ennek lehívásához szükséges forrást ki tudja egészíteni.”

A Döntőbizottság a jogorvoslati eljárást kiterjesztette, amely során hivatalból azt vizsgálta, hogy „az ajánlatkérő a szerződés tárgyához, mennyiségéhez viszonyított jelentős mértékű opció lehívását biztosító fedezet tekintetében a feltételes közbeszerzés jogintézményét kívánta alkalmazni, illetve az ajánlatkérő opcióra vonat-

¹⁰ Közbeszerzési Döntőbizottság D.107/17/2017. számú határozata, 26. oldal.

¹¹ Közbeszerzési Döntőbizottság D.107/17/2017. számú határozata, 26. oldal.

¹² Közvetett módon erre tartalmaz utalást a Miniszterelnökség 2022. október 4-én módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt, az uniós alapokból származó támogatások felhasználásával megvalósuló közbeszerzések dokumentumainak előkészítésére vonatkozó útmutatásokról szóló közleményének III.2. pontja.

kozó előírásait, és hogy ezzel az ajánlatkérő megsértette-e a Kbt. 141. § (4) bekezdés a) pontjára és a Kbt. 53. § (5) bekezdésére tekintettel a Kbt. 28. § (1) bekezdését és a Kbt. 58. § (3) bekezdését, mert az sértheti a verseny tisztaságát vagy nyilvánosságát, az ajánlattevők esélyegyenlőségét vagy érdemben kihatott az ajánlatkérő döntésére.”¹³

A Döntőbizottság megállapította, hogy ajánlatkérő az alapmennyiséget elkülönítette az opciós résztől és ez utóbbi lehívásának feltételeit is meghatározta. A tervezési fázisok számbavételét követően a Döntőbizottság rögzítette, hogy azok egymásra épülnek, a legösszetettebbnek az opcióval érintett kiviteli tervdokumentáció tekinthető, amelynek munka- és költségigénye ebből kifolyólag magasabb. E tény a becsült értékben is megmutatkozott, mivel az alapmennyiség becsült értéke nettó 89.500.000.- Ft volt, míg az opcionális tétel vonatkozásában a becsült érték nettó 120.500.000.- Ft-ban került meghatározásra.

A Döntőbizottság rámutatott, hogy eredményes közbeszerzési eljárás esetén ajánlatkérő szerződéskötési kötelezettsége az alapmennyiség tekintetében állt be, míg a legnagyobb munkarész vonatkozásában az ajánlattevők nem tudhatták, hogy annak megrendelésére sor fog-e egyáltalán kerülni. A Kbt. nem határoz meg az opciós tételek mennyisége vonatkozásában felső korlátot, az opció előírásakor azonban figyelembe kell venni a Kbt. egyéb, előkészítés során alkalmazandó rendelkezéseit. A Döntőbizottság szerint „az ajánlatkérő azáltal, hogy az opcionális tétel nagyságrendjét az alapmennyiség értékének a 135,96 %-ában határozta meg”,¹⁴ olyan fokú bizonytalan helyzetet teremtett, amelyből fakadó kockázatok kezelését ajánlatkérő nem háríthatta az ajánlattevőkre, ez ugyanis összeegyeztethetetlen a Kbt. 28. § (1) bekezdésével és a Kbt. 58. § (3) bekezdésével.

Az előzőek alapján arra vonható le következtetés, hogy az ilyen volumenű opció előírása a teljesítés tervezhetetlenségét eredményezi, amely aláassa a felhívással és a közbeszerzési dokumentumokkal szemben támasztott azon követelményt, hogy azok alapján a gazdasági szereplőknek képesnek kell lenniük gazdasági szempontból reális ajánlatot adni.

Az opció feltételeinek, tartalmának előzetes meghatározása

A hivatkozott döntőbizottsági határozatokból is kitűnően az opció előírásának és az opciós jog gyakorlásának legérzékenyebb pontja a lehívás feltételeinek, tartalmának, ütemezésének kérdése, mivel ezek előzetes meghatározásával biztosítható az opció jogszerű lehívása, vagyis a szerződés Kbt. 141. § (4) bekezdés a) pontja szerinti módosulása.

Hangsúlyosan érintette e kérdéskört a Döntőbizottság a D.479/15/2022. számú ügyben, amelyben a következő releváns megállapításokat tette.

Ezen ügy tényállása szerint a földút rendezésére és stabilizálására irányuló közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérő rögzítette, hogy kedvező esetben, ha a szükséges anyagi fedezet rendelkezésre áll, a felhívásban meghatározott 5 m-es burkolat szélességét – mint emelt műszaki tartalom – meg kívánja emelni. A felhívás értelmében e körülményt az ajánlatkérő a Kbt. 141. § (4) bekezdés a) pontjára tekintettel előzetesen, minden ajánlattevő számára előre megismerhető módon rögzítette, egyúttal hivatkozott arra, hogy a szerződés meghatározott tartalmi elemei későbbi változásának pontos feltételeit és tartalmát a szerződéstervezetben megadta.

Ajánlatkérő a szerződéstervezetben a felhívás előzőekben ismertetett szövegét ismételte meg, kiegészítve azzal, hogy „ez a műszaki módosítás a Kbt. 141. § szerinti szerződésmódosítással érvényesíthető, a Felek együttes akaratával.” Egyéb, az opcióval kapcsolatos rendelkezések egyik dokumentumban sem kerültek rögzítésre.

A jogorvoslati eljárásban a Döntőbizottság az alapmennyiség és az opciós rész elkülönített meghatározásának fontosságán túl rámutatott arra is, hogy a közbeszerzési eljárás előkészítése során az ajánlatkérőnek a Kbt. kapcsolódó kógens előírásait is be kell tartania. Nem fogadta el az ajánlatkérő azon érvelését, miszerint a felhívásban és a szerződésben foglaltak nem minősülnek opciós jellegű kikötésnek, mivel az emelt műszaki tartalmat nem egyoldalú nyilatkozatával, hanem a szerződő felek megállapodása esetén a Kbt. 141.

¹³ Közbeszerzési Döntőbizottság D.12/23/2022 számú határozata, 93. pont.

¹⁴ Közbeszerzési Döntőbizottság D.12/23/2022. számú határozata, 118. pont.

§-ának előírásait figyelembe véve és betartva kívánja megvalósítani.

A Döntőbizottság a dokumentumok vizsgálatával arra a megállapításra jutott, hogy az érintett rendelkezés nem csak formailag, hanem tartalmát tekintve is opciós előírásnak minősül. Kiemelte ugyanakkor, hogy az ajánlatkérő által alkalmazott előírás hiányos, tekintettel arra, hogy abban nem került meghatározásra az opciós műszaki tartalom pontos tárgya és mennyisége, lehívásának módja, a lehívás határideje/ esetleges időbeli korlátja, továbbá az opciós rész nyertes ajánlattevő általi teljesítésének határideje, az elszámolás módja és a díjszámítás alapja. Ezen hiátus a teljesítés tervezhetőségét bizonytalanná tette az ajánlattevők számára, amely akadályozta azt, hogy a gazdasági szereplők képesek legyenek műszakilag megfelelő, fizikailag megvalósítható és gazdasági szempontból reális ajánlatot adni.

A fentiek okán a Döntőbizottság a Kbt. 58. § (1) bekezdésére tekintettel a Kbt. 28. § (1) bekezdésének ajánlatkérő általi megsértését állapította meg az 1. kezdeményezési elem vonatkozásában, amely döntést a Törvényszék a K.700.761/2023/17. számú határozatában – a Döntőbizottság álláspontjával egyetértve – jogszerűnek ítélte.

Az előzőekhez kapcsolódóan említhető a korábban már ismertetett, a Döntőbizottság előtt D.107/17/2017. számon folyt ügy, amelyben a jogorvoslati kérelmet előterjesztő fél azt is kifogásolta, hogy az egészségügyi áruk tekintetében előírt opció gyakorlásának várható ütemezése (megrendelés várható időpontja és mennyisége) vonatkozásában ajánlatkérő nem közölt információt.

Az opció lehívásának ütemezése tekintetében előadottakat a Döntőbizottság nem osztotta, ugyanis álláspontja szerint a beszerzés sajátos tárgya és a körülmények specialitása – így a betegforgalom kiszámíthatatlansága körében az ajánlatkérő által kifejtettek – indokolták azt, hogy ajánlatkérő az opciós mennyiséget a felmerülő tényleges szükségletek függvényében hívja le. E körben kiemelte, hogy „[...] álláspontja szerint a Kbt. 141. § (4) bekezdés a) pontja szerinti szabály a szerződésmódosítás körében a jelen esetben nem jár azzal a kötele-

zettséggel, hogy az opcióra vonatkozó pontos feltételek és tartalom meghatározásának kötelezettsége az opciós mennyiség lehívásának konkrét és pontos előre történő ütemezési kötelezettségét róná az ajánlatkérőre.”¹⁵

Mindezekből arra lehet következtetni, hogy bizonyos sajátos körülmények fennállása igazolhatja a lehívás ütemezésének általános jelleggel történő meghatározását, hangsúlyozandó azonban, hogy e körben is az adott ügy speciális körülményeinek alapos vizsgálata alapján hozható döntés.

A fedezet rendelkezésre állása, mint az opció lehívásának feltétele

Említésre érdemes azon ajánlatkérői gyakorlat, miszerint az opció lehívásának feltételeként a szükséges pénzügyi fedezet rendelkezésre állása kerül előírásra. Ezzel a kérdéssel két, a fentiekben már hivatkozott döntőbizottsági határozat is foglalkozott az alábbiak szerint.

A D.12/23/2022. számú ügyben a Döntőbizottság hivatalból vizsgálta, hogy az ajánlatkérő a szerződés tárgyához, mennyiségéhez viszonyított jelentős mértékű opció lehívását biztosító fedezet tekintetében a feltételes közbeszerzés jogintézményét kívánta-e alkalmazni, ugyanis a felhívás szerint az opció lehívására a fedezet rendelkezésre állása esetén kerülhetett sor. Az eljárás dokumentumai szerint ajánlatkérő csupán az alapmennyiségre rendelkező fedezettel, az opciós tételekre azonban nem. A Döntőbizottság szerint az ajánlatkérő „[...] az opció lehívásának feltételeként az ellenőrzési körén kívül eső, bizonytalan jövőbeli eseményt (fedezet rendelkezésre állását) határozta meg. Ezáltal további bizonytalan tételeket, tervezhetetlen elemet épített be az opciós tételek körében.”¹⁶ Ebből következőleg arra az álláspontra helyezkedett, hogy az ajánlatkérő a Kbt. 141. § (4) bekezdés a) pontjára és a Kbt. 53. § (5) bekezdésére tekintettel a Kbt. 28. § (1) bekezdésében foglalt kötelezettséget nem teljesítette.

A D.479/15/2022. számú ügyben az emelt műszaki tartalom megrendelésére irányuló opciós előírás a korábban bemutatottak szerint hiányos volt, azonban azt rögzítette az ajánlatkérő, hogy az opció lehívásának feltétele a fedezet rendelkezésre állása. Ehhez kapcsoló-

¹⁵ Közbeszerzési Döntőbizottság D.107/17/2017. számú határozata, 27. oldal.

¹⁶ Közbeszerzési Döntőbizottság D.12/23/2022. számú határozata, 123. pont.

dóan a Döntőbizottság csupán arra mutatott rá, hogy a közbeszerzési eljárás előkészítése során ajánlatkérőnek a szerződéstervezetben rögzítenie kellett volna az anyagi fedezet tekintetében, hogy milyen összegű fedezet rendelkezésre állását tekinti a felhívásban hivatkozott leírt anyagi fedezetnek. Azzal kapcsolatban a Döntőbizottság nem fogalmazott meg kifogást, hogy az opciós jog gyakorlása ezen ügyben is egy, az ajánlatkérő ellenőrzési körén kívül eső, bizonytalan jövőbeli eseménytől függött.

A fentiek alapján nem tűnik teljesen egységesnek a Döntőbizottság gyakorlata abban a tekintetben, hogy a fedezet rendelkezésre állása az opció lehívásának feltételeként jogszerűen előírható-e.

Rövid kitekintés az általános jelleg fogalmára

További, a Kbt. 141. § (4) bekezdés a) pontjában megjelenő, az opció előírásával kapcsolatos követelmény, hogy az nem változtathatja meg a szerződés általános jellegét. Jelen cikk írásának időpontjában a nyilvánosan elérhető bírósági és döntőbizottsági határozatok között nem lelhető fel olyan, amely kifejezetten az opciós jog gyakorlása által eredményezett szerződésmódosulási jogalap vonatkozásában tárgyalja az általános jelleg fogalmát. Iránymutatásul szolgálhat ezzel kapcsolatban a T-4849. számú törvényjavaslathoz fűzött általános indokolás, mely szerint e korlát azt jelenti, hogy „Előre sem foglalható például a szerződésbe olyan rendelkezés, amely meghatározott feltételek bekövetkezése esetén alapvetően megváltoztatná a beszerzés tárgyát, vagy például koncessziós szerződéses feltételrendszer helyett egyszerű közbeszerzési szerződésre változtatná a szerződést.”

Az opció lehívása során elkövethető hiba

Ajánlatkérőnek nem csak az opció előírása, hanem annak lehívása során is körültekintéssel kell eljárnia, amint erre a Döntőbizottság a D.163/23/2021. számú ügyben rámutatott.

A felhívás értelmében ajánlatkérő 18 + 6 hónapos időtartamban élelmiszer alapanyagokat kívánt beszerezni, a hivatalbóli jogorvoslati kezdeményezéssel érintett 4. rész kapcsán a keretösszeg 24 hónapra nettó 128.941.826,- Ft-ban került meghatározásra azzal, hogy ha ezen időtartam alatt valamely rész tekintetében a keretösszeg kimerül, az adott részre vonatkozó szerző-

dés automatikusan megszűnik. A felhívás – a szerződéssel egyezően – rögzítette, hogy a szerződéskötést követő 18 hónap letelte előtt 60 nappal ajánlatkérő egy alkalommal a szerződés további 6 hónappal történő meghosszabbításáról dönthet, amennyiben a szerződés teljesítése megfelelt a szerződés és a vonatkozó jogszabályok előírásainak.

A felek között a 4. rész tekintetében 2019. február 19. napján létrejött szerződés azt is tartalmazta, hogy az élelmiszereket a szerződés mellékletében meghatározott egységeken, 18 + 6 hónapos időtartamban, 2019. február 19-től 2021. február 18-ig köteles ajánlattevő szállítani.

Ajánlatkérő a szerződés szerinti 18 hónapos időtartam lejárt előtti 60 napon túl, 2020. szeptember 30-i nyilatkozatával a szerződés szerinti opciós jogával élve az adásvételi keretszerződés időbeli hatályát 2021. február 18. napjáig kiterjesztette a Kbt. 141. § (4) bekezdés a) pontja alapján.

A jogorvoslati eljárás során feltárt tényállás szerint a szerződő felek 2020. májusában szóban megegyeztek arról, hogy az ajánlatkérő élni fog opciós jogával, amely alapján ajánlattevő köteles volt a további 6 hónap alatt is teljesíteni.

A Döntőbizottság a szerződés rendelkezéseire, valamint a felek szóbeli megállapodására tekintettel nem osztotta hivatalbóli kezdeményező azon álláspontját, miszerint a felek jogviszonyában az ajánlatkérő 2020. szeptember 30-i írásbeli nyilatkozata jogellenes szerződésmódosítást vagy a közbeszerzési eljárás mellőzését valósíthatta meg, ellenben a Döntőbizottság a jogorvoslati eljárást kiterjesztette annak vizsgálatára, hogy az ajánlatkérő megsértette-e a Kbt. 46. § (1) bekezdését és a Kbt. 142. § (1) bekezdését. E körben rámutatott, hogy az ajánlatkérőnek az opciós jog igénybevételével kapcsolatos döntését írásban kellett volna dokumentálnia úgy, hogy abból az igénybevétel jogszerűsége (határidőben történő megvalósulása) egyértelműen megállapítható legyen. Ezen mulasztásból kifolyólag a Döntőbizottság arra a következtetésre jutott, hogy az ajánlatkérő megsértette a fentebb hivatkozott jogszabályhelyeket.

Látható tehát, hogy nem elegendő az opciós jog tartalmának, feltételeinek pontos és előzetes meghatározása, az opciós jog gyakorlása során is a Kbt. vonatkozó rendelkezéseinek megfelelően kell eljárnia az ajánlatkérőnek.

Az opcionális rész értékének és a szerződés eredeti értékének kapcsolata

Az opció előírásának, alkalmazásának nehézségeire rámutató joggyakorlat elemzését követően érdemes ki térni az opciós jog gyakorlásával bekövetkező szerződés módosulási jogalap és az értékváltozással járó szerződés módosítási jogalapok kapcsolatára abban a tekintetben, hogy opció előírása esetén a Kbt. 141. § (2) bekezdése, valamint a Kbt. 141. § (4) bekezdés b) és c) pontja szerinti rendelkezések alkalmazásakor hogyan értelmezendő az „eredeti szerződés értéke” kifejezés és erre tekintettel milyen érték vehető alapul a törvény szerinti 10%-15%-50%-os korlát kiszámításához.

A szerződés módosítási jogalapokra vonatkozó szabályok részletes ismertetésétől eltekintve rögzítendő, hogy a Kbt. 141. § (2) bekezdésére alapított szerződés módosítás esetén mind az uniós értékhatárt elérő, mind az uniós értékhatár alatti értékű szerződés vonatkozásában korlátot jelent az, hogy a módosítás, illetve több módosítás együttes értéke nem érheti el árubeszerzés és szolgáltatásmegrendelés esetén az eredeti szerződés értékének 10%-át, illetve építési beruházás esetén az eredeti szerződés értékének 15%-át. A Kbt. 141. § (4) bekezdés b) pontjára vagy c) pontjára alapított szerződés módosítás esetén e korlát az eredeti szerződés értékének 50%-ában került meghatározásra.

A Kbt. szabályozásából kifolyólag különös jelentőséggel bír az, hogy mi tekinthető az eredeti szerződés értékének, mivel ahhoz viszonyítottan szükséges figyelemmel lenni a jogszabály szerinti értékbeli korlátokra. E körben kérdéses az, hogy az eredeti szerződés értékébe az opcionális rész értéke beleszámítandó-e vagy sem.

A tárgykörben esetlegesen rendelkezésre álló joggyakorlat felkutatása nem vezetett eredményre, ezen túlmenően pedig a nyilvánosan elérhető, jogalkalmazást segítő, kötelező erővel nyilvánvalóan nem bíró

anyagokban megjelenő, e tárgykört érintő álláspontok eltérőek a következők szerint.

A Miniszterelnökség Közbeszerzési Felügyeletért Felelős Helyettes Államtitkárságának Közbeszerzési Felügyeleti Főosztálya által kiadott, „Szerződésmódosítási útmutató ellenőrzést végző szakértők részére” című dokumentum azt rögzíti, hogy „A tartalékkeret és az opció ellenértékét nem lehet a szerződéses értékbe tartozónak tekinteni.”¹⁷ e kijelentéshez azonban magyarázat nem kapcsolódik.

A Közbeszerzési Hatóság egyik állásfoglalásában¹⁸ az ellenszolgáltatás, a szerződés értéke, az ellenérték, valamint a szerződéses díj fogalmának értelmezése során kifejtésre került, hogy „A szerződés értéke adott esetben nagyobb lehet, mint a ténylegesen kifizetésre kerülő ellenszolgáltatás, például abban az esetben, ha a tartalékkeret nem kerül felhasználásra, az opció nem kerül lehívásra, ennél fogva az ellenszolgáltatás ezek értékét nem fogja tartalmazni, ugyanakkor a szerződés értékének részét képezik.”

A Kbt. 2019. április 18. napjától hatályos normaszövegéhez fűzött kommentár¹⁹ szerint a Kbt. 141. § (2) bekezdés a) és b) pontjában „[...] meghatározott „eredeti szerződéses érték” kifejezésen az előre jelzett opciókkal, tartalékkerettel, szerződéshosszabbításokkal növelt áfa nélküli értéket lehet érteni, hivatkozással a becsült érték számítási szabályokra („teljes ellenszolgáltatás”, „teljes ellenérték”). Az opciót, illetve a tartalékkeretet a Kbt. és az Építési beruházás Korm. rendelet tételesen említi, mint a becsült érték kiszámítása során kötelezően figyelembe venni szükséges értékeket, így a szerződéses érték részét is képezik. [...] Amennyiben a szerződéses konstrukció engedi a szerződés meghosszabbítását a Kbt. 141. § (4) bekezdés a) pontjával összhangban, akkor a szerződés értékébe a szerződés-hosszabbítás alatti szerződéses érték is értelemszerűen

¹⁷ Miniszterelnökség Közbeszerzési Felügyeletért Felelős Helyettes Államtitkárságának Közbeszerzési Felügyeleti Főosztálya – Szerződésmódosítási útmutató ellenőrzést végző szakértők részére, 13. oldal

<https://www.palyazat.gov.hu/informacio/kozbeszerzes>, letöltés ideje: 2024. július 12.

¹⁸ Közbeszerzési Értesítő Plusz 2023. V. évfolyam 2. szám - https://ertesitoplus.kozbeszerzes.hu/szam/ii_v/2023-februari-osszefoglalo/#q_1260, letöltés ideje: 2024. július 14.

¹⁹ Fazekas Szilvia: A Kbt. 141. §-ához fűzött kommentár. In: Bajnóczi Gabriella - Dudás Gábor - Fazekas Szilvia - Gombocz Judit - Hubai Ágnes - Kenessey Réka - Korossy Emese - Kothencz Éva - Maczurka Csilla - Nagy-Fribricz Gabriella - Perczel Zsófia - Pfeffer Zsolt - Polgár Adrienn - Tátrai Tünde - Várhomoki-Molnár Márta, A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény kommentárja, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., ISBN 978-615-5710-65-0, Budapest, 2019, https://www.mhk.hu/files/kbt_kommentar_20190418.pdf, letöltés ideje: 2024. július 14.

beleszámít, ahogy a becsült érték meghatározása során is figyelembe kellett venni.”.

A Kbt. a becsült érték fogalmát meghatározza és a korábban említettek szerint abban a tekintetben is egyértelmű rendelkezést tartalmaz, hogy a becsült értéként kalkulált teljes ellenszolgáltatásba az opcionális rész értékét is bele kell érteni. Ehhez képest a Kbt. visszatérően alkalmazza a szerződés értéke, valamint az eredeti szerződés értéke kifejezéseket, amelyek definiálásával adós marad a jogszabály és azzal kapcsolatban sem ad eligazítást, hogy az eredeti szerződés értékébe az opcionális rész értéke beleértendő-e.

A Kbt. szövegezését áttekintve megállapítható, hogy a becsült érték, amely „a piaci viszonyok maradéktalan figyelembevételével számított prognosztizált, azaz fiktív összeg”,²⁰ nem azonosítható az eredeti szerződés értékével.

Jelentőséggel bírhat továbbá a Kbt. 141. § (5) bekezdésében foglalt azon rendelkezés, amely szerint a Kbt. 141. § (2) bekezdés és a (4) bekezdés b) és c) pontjai alkalmazásában az eredeti szerződés értékét az indexált szerződéses díj alapján kell megállapítani, ha a szerződés a Kbt. 141. § (4) bekezdés a) pontjának megfelelően a nyertes ajánlattevőként szerződő félnek fizetendő valamely díjelem indexálására vonatkozó rendelkezést tartalmaz.

A törvény tehát kifejezetten előírja azt, hogy az árinдексálással járó értékváltozást figyelembe véve szükséges megállapítani az eredeti szerződés értékét, ugyanakkor hasonló rendelkezést például a mennyiségi vagy hosszabbítási opció tekintetében nem tartalmaz.

A következetes döntőbizottsági gyakorlat hangsúlyozza az alapmennyiség és az opcionális rész elhatárolásának fontosságát, amely azért is jelentős, mivel a közbeszerzési eljárás lefolytatásával ajánlatkérő szerződéskötési kötelezettsége az alapmennyiség tekintetében áll be, az opciós rész pedig kizárólag ajánlatkérő döntésétől függően válhat a szerződés részévé. A közbeszerzési eljárás során az ajánlattevők az opcionális részt beárazzák, ily módon annak is meghatározott értéke van, bizonytalan azonban, hogy az a szerződés hatálya alatt lehívásra fog-e kerülni, ha igen, mikor, illetve milyen mértékben.

Mindezek arra engednek következtetni, hogy az opcionális rész legfeljebb ajánlatkérő nyilatkozattételének időpontjától, a nyilatkozat szerinti mértékben keletkeztet kötelmet és válik ezáltal ténylegesen a szerződés részévé, azonban az „eredeti szerződés értékébe” való tartozása véleményem szerint továbbra is kétséges. Mindemellett kérdéses az is, hogy mennyiben vehető figyelembe a szerződésmódosítási jogalapok szerinti százalékos korlátok számítási alapjaként az opció abban az esetben, ha az ajánlatkérő nem kíván vagy – például fedezet hiányában – nem képes élni opciós jogával, amely következtében az opcionális rész egyáltalán nem realizálódik.

A fenti bizonytalanságok okán, illetve irányadó joggyakorlat hiányában kisebb kockázatot jelenthet az, ha opció előírása során a megszorítóbb értelmezést követve a szerződésmódosítási jogalapok szerinti 10% / 15% / 50% -os korlátok számításakor az eredeti szerződés értékeként – a Kbt. egyéb rendelkezéseinek betartásával – a szerződés szerinti alapmennyiség értéke kerül figyelembe vételre.

²⁰ Cser-Palkovics Tamás – Márton Gizella – Mészáros Áron – Patay Gábor – Patay Géza – Smaraglay Gábor, A közbeszerzés joga - Kommentár a gyakorlat számára, hetedik, átdolgozott kiadás, ORAC Kiadó, ISBN 963 9203 14 9, Budapest, 2024.

Összegezés

A fentieket összegezve látható, hogy a valamennyi beszerzési tárgy tekintetében alkalmazható opció jogintézménye lehetőséget biztosít ajánlatkérőnek arra, hogy beszerzési igényének eshetőleges részét is meghatározza, amely lehívásáról későbbi időpontban jogosult dönteni.

Az opció által kínált mozgástér árnyoldala, hogy az ajánlatkérőnek számításba kell vennie az opcionális előírásból fakadó kockázatokat, így különösen azt, hogy az ajánlattevők az ajánlati árak emelésével ellensúlyozhatják az opció okozta bizonytalanságokat. A jelen tanulmányban bemutatottak szerint ajánlatkérőnek figyelemmel kell lennie továbbá az opcionális rész el-

különített meghatározására, mértékére és arra is, hogy a lehívás feltételeit, tartalmát előzetesen, egyértelműen és precízen meghatározza. Mindezek ugyanis elengedhetetlenek ahhoz, hogy az opció a Kbt. 141. § (4) bekezdés a) pontja alapján jogszerűen lehívható legyen.

E jogi eszköz tehát mindaddig előnyös lehet ajánlatkérő számára, amíg fokozott körültekintéssel, a Kbt.-ben foglaltak szerint jár el annak alkalmazása során, ellenkező esetben közbeszerzési jogi szankció kockázatával kell számolnia.

A szerződésmódosítás közbeszerzési szabályainak értelmezése az Európai Unió Bíróságának a C-441/22. és C-443/22. Obshtina Razgrad és Obshtina Balchik egyesített ügyekben hozott ítéletében

The interpretation of the public procurement rules on contract modification in judgement of the European Court of Justice in joined cases C 441/22. and C 443/22. Obshtina Razgrad and Obshtina Balchik

Dr. Várhomoki Molnár Márta PhD

DOI: 10.37371/KEP.2024.9.4

Címszavak: Európai Unió Bírósága, szerződésmódosítás, szerződés jogellenes módosítása, előre nem látható körülmény, ellenőrző szerv, támogatás, szabálytalanság, irányító hatóság, pénzügyi korrekció

Absztrakt

A cikk az Európai Unió Bíróságának a közbeszerzési szerződések módosítása tárgyában 2023 decemberében hozott ítéletét mutatja be, amelyben a Bíróság a 2014/24/EU irányelv 72. cikkének értelmezésével két vonatkozásban foglalkozott. Az ítélet egyrészt hozzájárul annak tisztázásához, hogy a szerződésmódosítás irányelvi szabályai milyen helyzetekre alkalmazandóak, másrészt az előre nem látható körülmény miatt alkalmazható szerződésmódosítás feltételeinek értelmezéséhez. Az ítélet ismertetését követően a cikk annak a hazai joggyakorlat egyes problémáihoz való kapcsolódását is bemutatja.

Abstract

This article presents the judgment of the Court of Justice of the European Union delivered in December 2023 on the modification of public contracts, in which the Court of Justice dealt with the interpretation of Article 72 of Directive 2014/24/EU in two aspects. On the one hand, the judgment contributes to clarifying the situations to which the Directive's rules on contract modification apply and, on the other hand, to interpreting the conditions for a contract modification due to unforeseeable circumstances. Following the presentation of the judgment, the article also discusses its connection to certain problems raised by the Hungarian case-law.

Bevezetés

A C-441/22. és C-443/22. Obshtina Razgrad és Obshtina Balchik egyesített ügyekben (a továbbiakban: Obshtina Razgrad ügy) hozott ítéletében¹ az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) a 2014/24/EU irányelv 72. cikkének értelmezésével két vonatkozásban foglalkozott. Az ítélet egyrészt hozzájárul annak tisztázásához, hogy a szerződésmódosítás irányelvi szabályai milyen helyzetekre alkalmazandóak, másrészt az előre nem látható körülmény miatt alkalmazható szerződésmódosítás feltételeinek értelmezéséhez.

Sok uniós tagállamban viszonylag ritkák a szerződésmódosításokhoz kapcsolódó közbeszerzési jogorvosla-

tok, és ezzel összefüggésben a 2014-es irányelvekben kodifikált szerződésmódosítási szabályokhoz kapcsolódó számos kérdésben nem áll még rendelkezésre az egységes értelmezést segítő uniós bírósági ítélet sem. Magyarországon ugyanakkor a közbeszerzések terén fennálló többféle ellenőrzési rendszer működéséből adódóan számos, az ellenőrző szervek által indított jogorvoslati eljárás indul a közbeszerzési szerződések módosításával és teljesítésével összefüggésben. A hazai közbeszerzések teljesítménymérési keretrendszere szerint a szerződésmódosítás közbeszerzési szabályainak megsértése miatt a 2023. évben 78 alkalommal állapított meg jogsértést a Közbeszerzési Döntőbizottság, amely

¹ A Bíróság C-441/22 és C-443/22. sz. Obshtina Razgrad és Obshtina Balchik egyesített ügyekben 2023. december 7-én hozott ítélete. ECLI:EU:C:2023:970

² Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről. HLL 94., 2014.3.28., 65–242. o.

ezzel a leggyakrabban előforduló közbeszerzési jogsértés-típus volt.³ A magyar joggyakorlat az elmúlt években kifejezetten sok döntésben foglalkozott a közbeszerzési szerződésmódosítási szabályok különböző esetekre vonatkozó értelmezésével, sajnos azonban – legalábbis a szerző szerint a téma hazai jelentőségét és azt figyelembe véve, hogy a szabályok értelmezése számos elvi kérdést felvet – kevés előzetes döntéshozatali kezdeményezésre került eddig sor a magyar bíróságok részéről.⁴ Sok tehát a szerződésmódosításokhoz kapcsolódó hazai ügy és viszonylag kevés az uniós szintű iránymutatás. Az Obshtina Razgrad ügyben hozott ítélet az első olyan uniós bírósági ítélet, amely foglalkozik az előre nem látható körülmények feltételének értelmezésével és érinti a szerződésnek nem megfelelő teljesítés és a szerződésmódosítás közbeszerzési megítélésének különbségére vonatkozó problémakört is. Mindkét téma fontos kérdésként jelentkezik a hazai közbeszerzési jogorvoslati döntésekben is.

Tényállás

Az Obshtina Razgrad ítélet alapjául szolgáló előzetes döntéshozatali kérelmeket két olyan ügyben terjesztették elő, amelyeket támogatásban részesült bolgár települések indítottak, közbeszerzési szabálytalanság miatt a támogatás részleges megvonásáról hozott döntésekkel szemben.

Razgrad önkormányzata 2018 július 3-án indított közbeszerzési eljárást egy iskolai sportcsarnok építésére, amelyhez uniós forrásból támogatást kapott. Az eljárásban értékelési szempontok között szerepelt a szerződés tárgyának teljesítésére ajánlott határidő is, amelynek maximumát a közbeszerzési dokumentumok 240 napban jelölték meg. Az eljárásban egyetlen ajánlattevő nyújtott be ajánlatot, az általa benyújtott nyertes ajánlatban foglaltaknak megfelelően a szerződés szerint az építési és szerelési munkák elvégzésének határideje az építési terület megnyitásától 235 nap, de legkésőbb 2019. november 30. volt. A teljesítés során a felek 2019. november 29-én megállapodtak a szerződés módosításáról, amely a munkák befejezésének 2019. november

30-i eredeti időpontját 2020. január 30-i időponttal változtatta fel. A módosítást előre nem látható körülményekkel indokolták. A teljesítési időtartam alatt megállapodással hatszor függesztették fel az építési munkákat, amelyek közül ötöt a kedvezőtlen időjárási viszonyokkal, egyet pedig a beruházási projekt átalakításának szükségességével indokoltak. A tényleges teljesítésre 2020. február 24-én került sor. A 2020. január 30. és február 24. közötti késedelem időtartamát nem indokolták, és az ajánlatkérő nem számított fel késedelmi kötbért sem.

A támogatás felhasználásának szabályszerűségét felügyelő irányító hatóság a fenti helyzetet úgy értékelte, hogy a közbeszerzési szerződés jogellenes módosítására került sor, amelyre tekintettel a projektre nyújtott támogatás 25%-át elvonó pénzügyi korrekciót alkalmazott Razgrad önkormányzatával szemben. Az 525 napos tényleges teljesítési időtartamból levonva az irányító hatóság által nem vitatott felfüggesztési időszakokat, 264 napos teljesítési határidőt állapítottak meg. Az irányító hatóság szerint a szerződés időtartamának változása lényeges módosítás volt különös tekintettel arra, hogy a közbeszerzési dokumentumok meghatározták a teljesítési határidő maximumát, amely mellett a nyertes ajánlattevő csak korlátozott versenynek volt kitéve, valamint a határidő értékelési szempont is volt. Razgrad városa a döntéssel szemben közigazgatási bírósághoz fordult. Az Administrativen sad – Razgrad (razgradi közigazgatási bíróság) megsemmisítette az irányító hatóság döntését, mert úgy ítélte meg, hogy a közbeszerzési szerződés módosítása csak írásbeli megállapodás útján lehetséges, ami a jelen ügyben a késedelem utolsó időszakát illetően nem állt fenn. Az adott helyzet ezért a razgradi közigazgatási bíróság szerint nem a szerződés közbeszerzési szabályokkal ellentétes módosítását, hanem a szerződés nem megfelelő teljesítését jelenti. Azt a kérdést nem látta relevánsnak, hogy az ajánlatkérő nem alkalmazott késedelmi kötbért. Az irányító hatóság az ítélettel szemben felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Varhoven administrativen sad-hoz (legfelsőbb közigazgatási bíróság), amely három

³ Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium: A közbeszerzések hatékonyságát és költséghatékonyságát értékelő teljesítménymérési keretrendszer eredményei 2023. 71-74. o. elérhető: <https://ekr.gov.hu/portal/hirek/8798812927320> (2024. augusztus 15.).

⁴ Szerződésmódosításokkal kapcsolatos magyar előzetes döntéshozatali ügyekben, de nem a szerződésmódosítás közbeszerzési feltételeinek értelmezésére vonatkoztak a C-496/18. és C-497/18. sz. Hungeod (ECLI:EU:C:2019:1002) és a C-263/19. sz. T-Systems Magyarország (ECLI:EU:C:2020:373) ügyben született ítéletek.

kérdést terjesztett előzetes döntéshozatal iránt a Bíróság elé a 2014/24/EU irányelv szerződésmódosítást szabályozó 72. cikkének értelmezéséhez kapcsolódóan.

Az ítélettel érintett másik esetben Balchik önkormányzata 2019. január 2-án nyílt közbeszerzési eljárást indított egy tengerparti sétány építésére. Az eljárásban két ajánlat érkezett. A nyertes ajánlattevővel az ajánlatkérő 2019. április 19-én írt alá szerződést, amely a nyertes ajánlatnak megfelelően a teljesítési határidőt 45 naptári napban határozta meg. A szerződés teljesítése során a teljesítési határidőt felfüggesztő aktusokra került sor egyrészt a kedvezőtlen időjárási viszonyokra, másrészt a május 15. és október 1. közötti idegenforgalmi szezonban a Fekete-tenger partvidékén található fürdőhelyeken az építési munkák végzésére vonatkozó törvényi tilalomra hivatkozással. Az előbbi tilalmat előíró, a Fekete-tenger partvidékének területrendezéséről szóló törvény már 2008. január 1. óta hatályban volt. A szerződés teljesítése ténylegesen 250 nap alatt valósult meg, az ajánlatkérő a teljesítést szerződésszerűnek ismerte el és nem alkalmazott késedelmi kötbért.

Az irányító hatóság a támogatás 25%-át elvonó pénzügyi korrekciót alkalmazott Balchik önkormányzatával szemben a szerződés jogellenes módosítása miatt. Az irányító hatóság a módosítás okaként hivatkozott körülményeket nem minősítette előre nem láthatónak, álláspontja szerint gondos előkészítés mellett a résztvevőnek figyelembe kellett volna vennie a jogszabályi tilalmat és az érintett évszakokra jellemző kedvezőtlen időjárási viszonyok lehetőségét, és számításba kellett volna venni ezeket a teljesítési határidő meghatározása során. A határozattal szemben indult bírósági perben az Administrativen sad Dobrich (dobrichi közigazgatási bíróság) úgy ítélte meg, hogy a közbeszerzési szerződés írásbeli módosításának hiányában a helyzet nem a szerződés módosításának, hanem a szerződés nem megfelelő teljesítésének minősül, amely az ajánlatkérő számára lehetővé teszi kötbér kiszabását. Az irányító hatóság az ítélettel szemben felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a legfelsőbb közigazgatási bírósághoz, amely hat kérdésben kérte a Bíróságtól az irányelvi szerződésmódosítási szabályok értelmezését.

A Bíróság döntése

A Bíróság előzetesen megállapította, hogy az a körülmény, hogy az alapügyben szóban forgó szerződések

értéke nem éri el az uniós közbeszerzési értékhatárt – a bolgár jog szerint az alkalmazandó szabályok azonosságára és az egységes értelmezés igényére figyelemmel – nem jelenti akadályát annak, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre választ adjon. Ezt követően Balchik önkormányzatának azon állításai kapcsán, hogy egyes előterjesztett kérdések irrelevánsak, illetve egy kérdés nem az uniós jog értelmezésére, hanem az alapügy közvetlen eldöntésére irányulna, a Bíróság megvizsgálta az érintett kérdések elfogadhatóságát és úgy döntött, hogy a kérdések mindegyike elfogadható.

A Bíróság az előterjesztő bíróság kérdéseinek tárgyalása előtt kitért arra is, hogy a kérdések megválaszolása érdekében abból az előfeltevésből indul ki, amelynek vizsgálata végső soron a kérdést előterjesztő bíróság feladata, hogy az alapügyekben vizsgált módosítások a 2014/24/EU irányelv 72. cikkének (4) bekezdésében előírt feltételek szerint lényeges módosításnak minősülnek. Új közbeszerzési eljárás nélkül lennének módosíthatóak ugyanis a szerződések akkor, ha az elvégzett módosítások nem lényegesek az említett szabály értelmében. A Bíróság úgy értékelte, hogy az alapügyekben szóban forgó módosítások lényegesek, mert megfelelnek mind a 2014/24/EU irányelv 72. cikke (4) bekezdésének a) pontjában előírt feltételnek – mivel amennyiben már az eljárásban hosszabb teljesítési határidőt tett volna lehetővé az ajánlatkérő, az több ajánlattevőt vonzott volna –, mind pedig az irányelv 72. cikke (4) bekezdésének b) pontjában előírt feltételnek, mivel a határidő-túllépés úgy módosította a szerződő fél javára a szerződés gazdasági egyensúlyát, amelyről az eredeti szerződés nem rendelkezett.

Az ítélet szerint az előterjesztő bíróság első és második kérdésével lényegében arra várt választ, hogy a 2014/24/EU irányelv 72. cikke (1) bekezdésének e) pontját és (4) bekezdését úgy kell-e értelmezni, hogy annak érdekében, hogy valamely közbeszerzési szerződés módosítását „lényegesnek” lehessen minősíteni, a szerződő feleknek e módosításra irányuló írásbeli megállapodást kell aláírniuk, vagy elegendő, ha léteznek más, e felektől származó és az említett módosításra irányuló közös szándékot megállapító írásbeli elemek. A Bíróság megállapította, hogy bár a 2014/24/EU irányelv a közbeszerzési szerződés fogalmában rögzíti az írásbeliség feltételét, a szerződésmódosítást szabályozó 72. cikk nem írja elő, hogy a módosítás csak akkor

minősülhetne lényegesnek, ha azt a szerződés módosítására vonatkozó írásbeli megállapodás rögzíti. A szerződésmódosításra vonatkozó közbeszerzési irány-elvi szabályozás célja az eljárások átláthatósága és az ajánlattevőkkel szembeni egyenlő bánásmód elve tiszteltetésének biztosítása. E szabályok hatékony érvényesülését, és az általuk biztosítani kívánt elvek tiszteltetésének biztosítását figyelembe véve az az értelmezés fogadható el, hogy egy közbeszerzési szerződés módosításának „lényeges módosítás”-ként való minősítése nem függhet a szerződés felei által aláírt, módosításra irányuló írásbeli megállapodás fennállásától. Az olyan értelmezés ugyanis, amely szerint a lényeges módosítás megállapításának feltétele ilyen írásbeli megállapodás, megkönnyítené a szabályok megkerülését azáltal, hogy lehetővé tenné a felek számára, hogy tetszésük szerint módosítsák a teljesítés feltételeit.

A 2014/24/EU irányelv (107) preambulumbekzdése kimondja, hogy a szerződésmódosítások akkor minősülnek lényegesnek, ha „a felek arra irányuló szándékát tanúsítják, hogy újratárgyalják az adott szerződés lényeges feltételeit”. Az ítélet szerint ebből következik, hogy a lényeges módosítás alapvetően konszenzusos jellegű. Márpedig a piaci feltételek újratárgyalására irányuló szándék más formában is megnyilvánulhat, mint a kifejezetten az érintett módosításra vonatkozó írásbeli megállapodás. Az ilyen szándék levezethető többek között a közbeszerzési szerződés felei közötti kommunikáció során keletkezett írásbeli információkból.

A fentiekre tekintettel a Bíróság az első és második kérdésre azt a választ adta, hogy a 2014/24/EU irányelv 72. cikke (1) bekezdésének e) pontját és (4) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy annak érdekében, hogy valamely közbeszerzési szerződés módosítását az e rendelkezés értelmében „lényegesnek” lehessen minősíteni, a szerződő feleknek nem kell a módosításra irányuló írásbeli megállapodást aláírniuk, mivel a módosításra irányuló közös szándék többek között a felektől származó egyéb írásbeli információkból is levezethető.

A C-443/22. sz. ügyben előterjesztett harmadik-ötödik kérdéseket együttesen vizsgálta az ítélet. Az előterjesztő bíróság ezekben lényegében arra várt választ, hogy a 2014/24/EU irányelv 72. cikke (1) bekezdése c) pontjának az irányelv (109) preambulumbekzdésével összefüggésben értelmezett i. alpontját úgy kell-e értelmezni, hogy az ajánlatkérő által tanúsítandó gondosság, amelynek alapján e rendelkezésre hivatkozhat,

többek között megköveteli, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési szerződés előkészítése során figyelembe vegye azokat a kockázatokat, amelyeket a teljesítési határidő betartásával kapcsolatban a szokásos időjárási viszonyok, valamint az építési beruházások kivitelezésére vonatkozóan előzetesen közzétett és a szerződés teljesítésének időszakában alkalmazandó, jogszabályi tilalmak jelentenek. A nemzeti bíróság azt is kérdezte, hogy az említett rendelkezés értelmében vett, „körülmények [...]”, amelyeket egy kellő gondossággal eljáró ajánlatkérő szerv nem láthatott előre”, kizárólag azokat a körülményeket foglalják-e magukban, amelyek a szóban forgó szerződés odaítélését követően következtek be, valamint, hogy még ha az ilyen időjárási viszonyokat és szabályozási tilalmakat előreláthatónak kell tekinteni, azok akkor is képezhetik-e objektív igazolását a teljesítési határidő kiterjesztésének.

A Bíróság emlékeztetett arra, hogy a 2014/24/EU irányelv 72. cikke (1) bekezdése c) pontjának i. alpontja értelmében a szerződés új közbeszerzési eljárás nélkül módosítható, ha „a módosítást olyan körülmények teszik szükségessé, amelyeket egy gondos ajánlatkérő szerv nem láthatott előre”, és ha az ezen (1) bekezdésben előírt bizonyos egyéb feltételek is teljesülnek. Az irányelv (109) preambulumbekzdéséből következik, hogy az előreláthatatlan körülmények olyan külső körülmények, amelyeket az ajánlatkérő szerv – figyelembe véve a rendelkezésére álló eszközöket, az adott projekt természetét és jellemzőit, a szóban forgó terület jó gyakorlatát, valamint az eredeti odaítélés előkészítése során elköltött források és a várható érték közötti megfelelő viszony biztosításának az igényét – az eredeti odaítélés észszerűen gondos előkészítése ellenére sem láthatott előre.

A 2014/24/EU irányelv 72. cikk (1) bekezdés c) pontjának az irányelv (109) preambulumbekzdésével összefüggésben értelmezett i. alpontjából ezért az következik, hogy a szokásos időjárási viszonyok, valamint az előzetesen közzétett, az építési munkák végrehajtásának a szerződés teljesítési időszakában alkalmazandó jogszabályi tilalmak nem tekinthetők olyan körülményeknek, amelyeket a gondos ajánlatkérő nem láthatott előre. Ebből következik az is, hogy az ilyen időjárási viszonyok és szabályozási tilalmak más jogcímen sem igazolhatják az eredeti szerződésben meghatározott határidő túllépését.

A Bíróság azt is megjegyezte, hogy a gondos ajánlatkérő számára előrelátható körülmények esetére az ajánlatkérő a 2014/24/EU irányelv 72. cikke (1) bekezdésének a) pontja alapján a közbeszerzési dokumentumokban és a közbeszerzési szerződésben kifejezetten előírhat olyan felülvizsgálati záradékokat, amelyek értelmében a szerződés végrehajtási feltételei valamely konkrét körülmények felmerülése esetén kiigazíthatók. A feltételek módosítása lehetőségének kifejezett előírásával és a részletszabályainak az említett dokumentumokban történő meghatározásával az ajánlatkérő biztosítja ugyanis, hogy minden, az említett közbeszerzési eljárásban részt venni kívánó gazdasági szereplőnek kezdettől fogva tudomása legyen arról, és így ajánlataik kialakításánál egyenlő helyzetben legyenek.

Mivel az adott esetben felmerült körülmények nem voltak az irányelv értelmében előre nem láthatóak, a Bíróság nem látta szükségesnek megválaszolni azt a kérdést, hogy az irányelv szerinti előre nem látható körülmények kizárólag a szerződéskötést követően felmerült körülmények lehetnek-e.

A Bíróság a fenti megfontolások alapján a C-443/22. sz. ügyben előterjesztett harmadik-ötödik kérdésre azt a választ adta, hogy a 2014/24/EU irányelv 72. cikke (1) bekezdése c) pontjának i. alpontját úgy kell értelmezni, hogy az ajánlatkérő által annak érdekében tanúsított gondosság, hogy e rendelkezésre hivatkozhasson, többek között megköveteli, hogy az ajánlatkérő az érintett közbeszerzési szerződés előkészítése során figyelembe vegye a szerződés teljesítésére nyitva álló határidő túllépésének olyan előrelátható felfüggesztési okokból eredő kockázatait, mint a szokásos időjárási viszonyok, valamint az építési munkák megvalósítására vonatkozóan előzetesen közzétett és az említett szerződés teljesítésének időszakában alkalmazandó jogszabályi tilalmak. Az ilyen időjárási viszonyok és szabályozási tilalmak nem igazolhatják az építési munkáknak az eredeti közbeszerzési szerződésben meghatározott határidőn túli teljesítését, amennyiben azt a közbeszerzési dokumentumok nem írják elő.

Következtetések és a magyar joggyakorlat egyes kapcsolódó problémái

Az Obshtina Razgrad ügyben hozott ítéletben a Bíróság által adott válaszok a konkrét helyzet értékelése kapcsán összhangban állnak a hazai gyakorlattal. Megegyeznek mások mellett az a gyakorlati álláspontot, amely szerint – mindig az adott körülmények vizsgálata mellett – a teljesítés időtartamának jelentősebb kiterjesztése lényeges módosítás lehet.⁵ Az ítélet ugyanakkor érint néhány fontos elvi kérdést a szerződésmódosítás közbeszerzési irányelvi szabályai kapcsán, amelyeket érdemes részletesebben megvizsgálni.

Mindenekelőtt, az ügy felveti annak kérdését, hogy milyen helyzetekben alkalmazandóak ezek a szabályok. E tekintetben a Bíróság lényegi megállapítása volt, hogy ha a felek konszenzusa a módosításra vonatkozóan megállapítható, többek között a felek közötti írásbeli kommunikációból levezethető, akkor kifejezetten a szerződésmódosításra vonatkozó alakszerű megállapodás hiányában is alkalmazandóak a közbeszerzési jogi korlátok. Az ítéletről megjelent egyik ismertetés rámutat, hogy az ítélet az írásbeli kommunikáció jelentőségét emeli ki a közös módosítási szándék fennállásának alátámasztásához, pedig feltehetően a kizárólag szóbeli vagy ráutaló magatartással történő módosítás is lehet az irányelv szerinti lényeges módosítás, ha az más bizonyítékokból, például a felek tényleges cselekményeiből levezethető.⁶ Álláspontom szerint az ítélet nem is zárja ki ezt, az írásbeli elemek említése inkább a bolgár bíróság által feltett kérdés megfogalmazására reflektálhat, mindamellett, hogy az ítélet kifejezetten úgy is fogalmaz, hogy az írásbeli információk csak „többek között” jelentik a felek szándékának megállapítására rendelkezésre álló egyik bizonyítási módot.

A felek *konszenzusának* középpontba helyezése az, amellyel a Bíróság elhatárolja a lényeges módosítás lehetséges eseteit más helyzetektől, mint különösen az ajánlatkérő által nem szankcionált szerződésszegés. Ez azért érdekes, mert a szakirodalomban is rámutattak már, hogy a közbeszerzési jog szempontjából a nem

⁵ Lásd pl. Kúria Kfv. VI. 38.008/2018/6.

⁶ Brown, Adrian: Clarification of Article 72 of Directive 2014/24 on modifications to an existing contract: Joined cases C-441/22 and C-443/22 Obshtina Razgrad, Public Procurement Law Review 2024/2, NA28-NA34.

szankcionált szerződésszegés azonos problémát vet fel, mint a szerződésmódosítás és mivel az irányelvek funkcionális szemléletében a szerződésmódosítás jelenleg sem a polgári jogi fogalommal azonos értelemben szerepel (lásd. pl. a jogutódlás, vállalati átszervezés eseteit), az irányelvi szerződésmódosítási szabályok ilyen esetekre is alkalmazandóak lehetnek.⁷ A Bíróság ítélete a módosult feltételekre vonatkozó konszenzus ismérével hozzájárulhat a szerződésmódosítási szabályok hatályának tisztázásához, és a szerző álláspontja szerint alapvetően nem a kiterjesztő értelmezés irányába mutat. A szerződésnek nem megfelelő teljesítés elfogadása esetén is azt kell megvizsgálni, hogy valójában a felek a szerződést, akár csak ráutaló magatartással, módosították.

Feltételezhető ugyanakkor, hogy ha nem is a szerződésmódosítási szabályok közvetlen alkalmazásával, de az egyenlő bánásmód alapelvéből levezetve ahhoz hasonló elvek szerint ítéltető meg a nem szankcionált szerződésszegés akkor is, ha nem bizonyítható az ajánlatkérő egyetértése. Előfordulhat például, hogy a szerződések menedzselésével kapcsolatos ismeretek hiánya vezet ahhoz, hogy az ajánlatkérő nem szankcionál egy szerződésszegési esetet. A nem szankcionált szerződésszegés és a szerződésmódosítás közbeszerzési megítélése bár hasonló lehet, a jogkövetkezmények tekintetében szükségszerű az eltérés a két eset között, hiszen a szerződésszegés eseteiben újraversenyeztetésnek már nincs értelme. A magyar szabályozás a Kbt. 142. § (2) bekezdésében az előbb kifejtettek miatt rendelkezik már a törvény hatályba lépése óta a szerződésszegésből eredő igények kötelező érvényesítéséről olyan esetekre, amikor a teljesítés tényleges eltérése a szerződés tartalmától, ha a felek szerződésüket így módosították volna, szerződésmódosításként a Kbt. 141. § (6) bekezdése szerint lényeges módosításnak minősülne.

Bár a Kbt. kifejezetten foglalkozik a szerződésnek nem megfelelő teljesítés elfogadása kérdésével, mégis problémaként merült fel a gyakorlatban annak a szerző-

démódosítástól való elhatárolása, amelynek az az oka, hogy a hazai jogrendszerben a közigazgatási és polgári jogi kérdésekben alkalmazandó eltérő jogorvoslati útra tekintettel a Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörei nem azonosak a két esetben. Ha a Kbt. 142. § (2) bekezdésében foglalt jogsértés tárgyában a közbeszerzési ügy érdemi eldöntése a szerződésszegés megtörténtének előzetes elbírálásától függ, a Döntőbizottság a szerződésszegés tényének megállapítása iránt pert indít, és egyidejűleg az eljárást felfüggeszti [Kbt. 159. § (1) bekezdés]. Ezért merült fel több esetben is az a kérdés, hogy a szerződés eredetileg írásba foglalt tartalmának nem megfelelő teljesítés elfogadása mikor takar ténylegesen szerződésmódosítást, és mikor ítéltető meg a Döntőbizottság részéről annak közbeszerzési jogszerűsége a Kbt.-nek a szerződésmódosításra irányadó szabályai szerint.⁸ Az egyik ilyen esetben a Kúria rámutatott: a szerződésmódosítás Kbt.-beli szabályainak alkalmazhatósága szempontjából a fő kérdés a szerződés eltérő tartalmú teljesítése mögött lévő, a felek közötti akarategység valós megléte, amelyet a Döntőbizottságnak határozata indokolásában megfelelően alá kell támasztania. Az ítélet szerint nem elég pusztán a szerződéstől eltérő teljesítés átvétele ahhoz, hogy a Döntőbizottság szerződésmódosításként kezelje az ügyet, a Döntőbizottságnak tényekkel, bizonyítékokkal és okszerű levezetéssel kell alátámasztania a felek közös megegyezésén alapuló szerződésmódosítás megtörténtét.⁹ A hazai bíróság és az Obshtina Razgrad ügyben a Bíróság a szerződésmódosítás szabályainak értelmezése kapcsán tehát hasonló eredményre jutott, a szerződésszegés esetétől való elhatárolás tekintetében mindkét fórum támaszkodik a polgári jogi gyökerekre a felek közötti akarategység keresésekor.

Meg kell jegyezni azonban, hogy a hazai gyakorlatban is előfordult, hogy arra a körülményre tekintettel, hogy a felek formális, írásba foglalt szerződésmódosítás nélkül tértek el az eredetileg a szerződésben foglalt fizetési ütemezéstől, a Döntőbizottság és a bíróságok a

⁷ Arrowsmith, Sue: The Law of Public and Utilities Procurement, 1. kötet, 3. kiadás, Sweet and Maxwell, London, 2014. 591. o. A szerződésmódosítás és a nem megfelelő teljesítés kapcsolatához lásd: Klingler, Desirée – Telles, Pedro: Non-compliance with government contract terms: a comparative view on procurement regulation and contractual remedies. In: Dragos-Halonon-Neamtu-Treumer (szerk.): Contract Changes. The Dark Side of EU Procurement Law. Edward Elgar 2023.

⁸ A joggyakorlat részletesebb bemutatásához lásd: Várhomoki-Molnár Márta: Kommentár a Kbt. 141. §-ához. In: Nagykommentár a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvényhez (szerk. Dezső Attila), Wolters Kluwer, Budapest, 2021.

⁹ Kúria Kfv. 38.151/2018/18.

szerződésmódosítás szabályait nem látták alkalmazhatónak és az ügyben alapvető jogsértés megállapítását fogadták el.¹⁰

A Bíróság ítélete azt is egyértelművé teszi, hogy az a körülmény, hogy a közbeszerzési szerződés fogalmában szerepel, hogy „írásban megkötött” szerződésről van szó, nem tesz lehetővé olyan *a contrario* értelmezést, amely bizonyos, az alakiságnak meg nem felelő helyzeteket kivon a szabályok alkalmazása alól. Ez nyilvánvalóan visszaéléseket tenne lehetővé. A szerző álláspontja szerint helyesebb lenne, ha az írásbeliséget az irányelvek nem az irányelvek hatályát meghatározó „közbeszerzési szerződés” és „koncesszió” fogalmak elemeként, hanem egy önálló szabályban, a szerződéskötésre vonatkozó kötelező alaki követelményként írnák elő. Az írásbeliség megkövetelésének célja ugyanis a transzparencia biztosítása, amely feltétele az egyenlő bánásmód érvényesülésének. Figyelembe véve a Bíróság gyakorlatában általában követett funkcionális, azaz a gazdasági tartalomra figyelő értelmezési megközelítést, az írásbeliségnek nincs szerepe a közbeszerzési szabályok hatályának meghatározásában. Annak a közbeszerzési szerződés és a koncesszió fogalmában való megjelenése azonban formális értelmezéshez is vezethet. A hazai joggyakorlat egy esetben annak alapján állapította meg, hogy egy buszos személyszállítási közszolgáltatásra irányuló szerződés nem minősül szolgáltatási koncessziónak és ezért nem alkalmazhatóak rá a Kbt.-től eltérő pályáztatási szabályok, hogy a felek között nem jött létre írásbeli szerződés.¹¹ Az írásbeliség hiánya mindenképpen jogsértő, mivel azonban az írásbeliség a koncesszió és a közbeszerzési szerződésnek is fogalmi eleme, nem alkalmas a két típusú szerződés és az azokra alkalmazandó szabályok hatályának elhatárolására.

A közbeszerzési szerződésmódosítási szabályok hatályán túl az Obshtina Razgrad ügyben hozott ítélet a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpontja szerinti, az ajánlatkérő által kellő gondossággal eljárva előre nem látható körülmény értelmezéséhez járul hozzá. A hazai gyakorlat az ítélettel megegyezően nem tekinti előre

nem láthatónak az évszakra jellemző időjárási viszonyokat, illetve azt a helyzetet, amikor előre tudható, hogy bizonyos időszakokban nem lehet építési munkát végezni.¹² Figyelmet érdemelhet, hogy az elemzett ítélet 72. pontjában a Bíróság azt állapítja meg, hogy mivel a felmerült körülmények „nem tekinthetők olyanoknak, mint amelyeket a gondos ajánlatkérő szerv az érintett közbeszerzési szerződés előkészítésekor¹³ észszerűen nem láthatott előre”, nem szükséges foglalkoznia azzal a kérdéssel, hogy az előre nem látható körülmények csak a szerződéskötést követően felmerült körülmények lehetnek-e. Mivel az ajánlatkérő által a megfelelő gondosság, a szerződéses feltételeknek a jövőbeli kockázatokra figyelemmel való kialakítása a közbeszerzés előkészítésének időszakában tanúsítható, logikus, hogy a Bíróság a körülmények előre láthatóságát is ugyanezen időpont tekintetében vizsgálja. A hazai bírósági gyakorlatban megjelent nézet szerint a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpontja szerinti előre nem láthatóság kritériumát a szerződéskötés időpontja szerint kell megítélni.¹⁴ A szerző álláspontja szerint az uniós jog alapján nem teljesen egyértelmű, hogy az előkészítéstől pontosan meddig terjed az az időszak, amellyel bezárólag az ajánlatkérő oldalán az előreláthatóság vizsgálható. Mivel az Obshtina Razgrad ügyben a konkrét körülmények valóban már az előkészítéskor láthatóak voltak, sajnos a Bíróság nem foglalkozott kifejezetten ezzel a problémával. A szerző álláspontja szerint logikus lenne, hogy az előre láthatóság vizsgálata olyan időszakra terjedjen ki, amíg az ajánlatkérő a kellő gondosság jegyében a felmerülő körülményekre tekintettel még tudja alakítani a szerződéses feltételeket, amely az ajánlati kötöttség beálltának időpontja. Az eljárás közben – a tárgyalásos eljárás kivételével – az ajánlatkérőnek csak nagyon korlátozott lehetősége van a körülmények változására reagálni. Lehetséges persze egy eljárás eredménytelenné nyilvánítása, a közbeszerzés újrakezdésének idő- és erőforrás-igényére tekintettel azonban ez aránytalan terhet jelenthet a közbeszerzések szereplőinek. Jogszabályi rendezés hiányában az előre nem láthatóság feltételének értelmezése is hozzájárulhat ahhoz, hogy rugalmasabban és így haték-

¹⁰ Kúria Kfv.IV.37.950/2019/8.

¹¹ Kfv.VI.37.409/2023/10.

¹² Lásd például: Kúria Kfv.IV.37.909/2019/6.

¹³ Kiemelés a szerzőtől.

¹⁴ Székesfehérvári Törvényszék 2.Kf.9/2017/7.

konyabban lehessen kezelni az előkészítéskor még előre nem látható körülmények hatását a közbeszerzésekben.

Ami az előre látható körülményeket illeti, a Bíróság – a Finn Frogne ügyben hozott ítélethez hasonlóan¹⁵ – ismét kiemelte az ajánlatkérő lehetőségét arra, hogy a szerződésben előre rögzítse a későbbi felülvizsgálatra vonatkozó rendelkezéseket. Az Obshtina Razgrad ügyben hozott ítélet is megerősíti, hogy a szerződés rugalmasságához fűződő jogos érdekek és a közbeszerzési

jog követelményeinek összhangját a Bíróság leginkább ezen megoldás útján látja megteremthetőnek. A kellő gondosság tanúsítása mellett a közbeszerzés előkészítése során tehát az ajánlatkérőknek fel kell mérnie a teljesítéshez kapcsolódó kockázatokat és a közbeszerzési dokumentumokba foglalt szerződés tervezetét ezekre figyelemmel kell összeállítani, lehetőség szerint a lehetséges változásokat is előre szabályozó klauzulák megfogalmazásával.

¹⁵ A Bíróság C-549/14. sz. Finn Frogne ügyben 2016. szeptember 7-én hozott ítélete. ECLI:EU:C:2016:634, 36-37. bekezdések.

A közszolgáltatási és egyéb tevékenységek kapcsolata az Európai Unió Bíróságának joggyakorlatában

The connection between procurements related to the water, energy, transport and postal services sectors and procurements of utilities in connection with other activities according to the Court of Justice of the European Union

Dr. Demendi Ágnes, mb. főosztályvezető, Közbeszerzési Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2024.9.5

Címszavak: Európai Unió Bírósága, közszolgáltatási tevékenység, közszolgáltató ajánlatkérő, közszolgáltatás, közbeszerzés elkerülése, fertőzéscelmélet, szerződés tárgya, kiegészítő tevékenység

Absztrakt

A jelen szacikk célja annak elemzése, hogyan ítéli meg az Európai Unió Bírósága azokat az eseteket, amelyekben a szerződés tárgya a közszolgáltatási tevékenységen kívüli egyéb szolgáltatás beszerzése. Jogesetek bemutatásán keresztül kerülnek vizsgálat alá azok a beszerzések, amelyek nincsenek közvetlen összefüggésben a közszolgáltató ajánlatkérő fő profiljával, azaz az általa kötelezően ellátandó közszolgáltatással.

Abstract

The aim of this article is to present the case law of the Court of Justice of the European Union on the procurements by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors for services outside of the utilities' activities. This article deals with the case of contracts which are not in a direct connection with the obligatory public services delivered by the contracting entities.

Bevezetés

A vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014/25/EU irányelv (a továbbiakban: Közszolgáltatói Irányelv) kifejezetten az említett ágazatokban tevékenykedő ajánlatkérők közbeszerzési szerződéseire vonatkozó szabályozást tartalmaz.

Ezen közszolgáltatási tevékenységeket ellátó, a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) szerinti ajánlatkérők beszerzései közül azonban nem mindegyik áll összefüggésben az adott ajánlatkérő közszolgáltatási tevékenységével, amelynek ellátása céljából az adott szervezetet létrehozták. Egy ajánlatkérő szervezetnél ugyanis, mégha közszolgáltatási tevékenységet is végez, gyakran felmerül a szervezet működéséhez szükséges egyéb olyan beszerzés, amely nem kapcsolódik közvetlenül az ajánlatkérő fő profiljához, azaz az általa kötelezően ellátandó közszolgáltatáshoz. Például egy közlekedési vállalatnak is szüksége lehet az irodaházaiban takarítási szolgál-

tatásra, vagy egy energiaipari szolgáltatónál is rendszeresen felmerülnek irodaszer- vagy bútorbeszerzések.

E körben azért van jelentősége annak, hogy a Közszolgáltatói Irányelv rendelkezései az ajánlatkérő szervezet mely beszerzéseire alkalmazhatók, mivel mind a Kbt. Második részének alkalmazásakor irányadó uniós értékhatárok, mind a nemzeti közbeszerzési értékhatárok magasabbak, azaz megengedőbbek a közszolgáltatói szerződések esetében. Erre tekintettel fokozottan vizsgálандó a közszolgáltató ajánlatkérők vonatkozásában, hogy indokolatlanul ne vonják minden beszerzésüket a magasabb közbeszerzési értékhatárokkal járó közszolgáltatói szerződések körébe. Ezekben a – korábban jellemzően állami monopóliumoknak minősülő – ágazatokban jelenleg működő szervezetek azonban különböző jogi formákkal rendelkeznek, így a hatálya alá tartozó szervezeteket nem a jogállásuk alapján, hanem más szempontok szerint kell meghatározni.

¹A megfelelő minősítésen nemcsak az értékhatárok kérdése múlhat, hanem adott esetben a közbeszerzés elkerülése is. Egy kizárólag közszolgáltatói tevékenységet végző ajánlatkérő szervezet ugyanis jellemzően igyekszik szűken értelmezni a Közszolgáltatói Irányelv hatályát, és arra törekszik, hogy adott beszerzése kapcsán elkerülje a Közszolgáltatói Irányelv alkalmazását és ezáltal a közbeszerzési eljárás lefolytatásának kötelezettségét. Az érintett tevékenység közszolgáltatói tevékenységhez való kapcsolata azonban azoknál az ajánlatkérőknél is relevanciával bír, akik a közszolgáltatói minőségük mellett klasszikus ajánlatkérőnek is minősülnek. Ezen ajánlatkérők törekvése a Közszolgáltatói Irányelv hatályának értelmezése tekintetében éppenhogy ellentétes az előbbiekkal, mivel a kettős státuszú ajánlatkérők számára a kedvezőbb szabályok alkalmazását az jelenti, ha az érintett tevékenységet a közszolgáltató tevékenységgel kapcsolatosnak minősítik.

Fertőzésemélet

Jelen szakcikk témájával kapcsolatos kiindulópontként mindenekelőtt megállapítható, hogy a 2014/24/EU irányelv (a továbbiakban: Klasszikus Irányelv) hatálya elsősorban a személyi körre tekintettel került meghatározásra, az általánosan vonatkozik az ajánlatkérő szervezetekre. Míg a Közszolgáltatói Irányelv alkalmazásának fókuszában a tevékenység jellege áll, azaz tárgyi szempontból közelíti meg annak hatályát.

A két uniós irányelv közötti megközelítésbeli különbség következményeinek egyike, hogy a Közszolgáltatói Irányelv keretében nem alkalmazható az ún. „fertőzéseméletként” ismert megközelítés, amellyel az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) a *Mannesmann-ítéletben*² foglalkozott először. A Mannesmann-ügyben a jogeset tárgyát az Österreichische Staatsdruckerei (osztrák állami nyomda) jogi minősítése képezte, amely szervezet az osztrák jog alapján eredetileg közvállalkozás volt, majd a kereskedelmi törvénykönyv értelmében vett kereskedővé vált, és elsődlegesen a titoktartási vagy biztonsági intézkedéseket igénylő hivatalos köz-

igazgatási dokumentumok előállításával volt megbízva. Az osztrák állami nyomda azonban emellett könyv- és újságkiadáshoz hasonló más tevékenységeket is végzett. A Bíróság ebben az ügyben megállapította, hogy az osztrák állami nyomda az akkoriban hatályos, közszektorra vonatkozó klasszikus irányelv értelmében vett közjogi szervnek minősül, következésképpen a szervezet valamennyi tevékenysége ezen irányelv hatálya alá tartozott. Erre tekintettel a társaság kereskedelmi tevékenységei is a jogeset időpontjában hatályos klasszikus irányelv hatálya alá tartozóknak minősültek amiatt, hogy a szervezet a közjogi szerv jogállásával rendelkezett. A Bíróság véleménye szerint ugyanis a *közjogi szervezeti jelleg a társaság valamennyi tevékenységére „rányomja bélyegét”*, következésképpen e tevékenységek is a közszektorra vonatkozó klasszikus irányelv hatálya alá esnek.³

A Bíróság azonban ezt a fertőzéseméleti megközelítést egy későbbi esetben már nem alkalmazta a közszolgáltatókra vonatkozó irányelv tekintetében. Az *Ing. Aigner-ügyben*⁴ a jogkérdés egy olyan vállalkozásra vonatkozott, amelyet abból a célból hoztak létre, hogy ellássa fűtéssel Bécs városát. A vállalkozás egyidejűleg hűtőberendezések generáltervezését is végezte nagyobb ingatlanberuházások számára. E tevékenysége keretében más vállalkozásokkal versenyben állt. A Bíróság az ítéletében megerősítette, hogy az uniós közbeszerzési szabályokat valamennyi, az ajánlatkérő szerv által megkötött szerződésre alkalmazni kell, mivel a társaság történetesen közjogi szervnek, azaz klasszikus ajánlatkérőnek is minősül. A Bíróság azonban különbséget tett a szóban forgó tevékenységek között akképpen, hogy míg a közszolgáltatói tevékenységek az ezen tevékenységek szerinti ágazati irányelvben rögzített szabályok hatálya alá tartoztak, a többi szerződés a közszektorra vonatkozó klasszikus irányelv hatálya alá tartozik.⁵

A közszolgáltatói tevékenység és a szerződés tárgya közötti kapcsolat

A Bíróság által az Ing. Aigner-ügyben említett különbségtételt azonban nem mindig könnyű elvégezni.

¹ Európai Unió Bírósága C-521/18., Pegaso és társai kontra Poste Tutela főtanácsnoki indítvány, ECLI:EU:C:2020:867, 9. pont.

² Európai Unió Bírósága C-44/96., Mannesmann Anlagenbau Austria és társai ítélet ítélet, ECLI:EU:C:1998:4

³ Európai Unió Bírósága C-521/18., Pegaso és társai kontra Poste Tutela főtanácsnoki indítvány, ECLI:EU:C:2020:867, 84-85. pont.

⁴ Európai Unió Bírósága C-393/06, Ing. Aigner, Wasser-Wärme-Umwelt, GmbH kontra Fernwärme Wien GmbH. ítélet, ECLI:EU:C:2008:213.

⁵ Európai Unió Bírósága C-521/18., Pegaso és társai kontra Poste Tutela főtanácsnoki indítvány, ECLI:EU:C:2020:867, 86. pont.

Azoknál az ajánlatkérőknél, akik klasszikus ajánlatkérőnek is minősülnek, egy-egy szerződés odaítélése esetében körütekintést igényel, hogy az adott szerződés milyen összefüggésben áll az ajánlatkérő (akár részleges) közszolgáltatói tevékenységével, ezáltal a vonatkozó közszolgáltatói irányelv alkalmazhatóságával. A C-462/03. és C-463/03. számú ügyekben⁶ (a továbbiakban együtt: Strabag-ügy) a Bíróság szintén a vonatkozó közszolgáltatói irányelv hatályával foglalkozott. Az említett jogesetekben az ÖBB (Osztrák Államvasutak) vegyes rendeltetésű közszolgáltatói ajánlatkérőként uniós rezsimben tárgyalásos eljárásokat folytatott le. A Strabag AG és a Kostmann GmbH társaságok egyik közbeszerzési eljárásban sem nyertek, és sikertelenségüket a tárgyalásos eljárás alkalmazására vezették vissza. Kereseteikkel azt támadták a Bíróság előtt, hogy az ÖBB eljárásaiban rossz jogalapot választott, mivel nem közszolgáltatóként, hanem klasszikus ajánlatkérőként kellett volna a közbeszerzési eljárások általános szabályait alkalmazni. Álláspontjuk szerint ez esetben – a klasszikus ajánlatkérőkre vonatkozó szigorúbb irányelvi feltételek alkalmazásával – az ÖBB nem folytathatott volna le tárgyalásos eljárást.

A Bíróság döntése lényegében arra irányult, hogy meghatározza a közszolgáltatói jogalanyiság természetét, illetve az alanyi kör terjedelmét. Megállapítást nyert, hogy a vonatkozó közszolgáltatói 93/37/EGK irányelv szabályozása orientáló jelleggel ugyan felsorolja a releváns tevékenységeket, de az egyszerű taxáción túl nem pusztán az ajánlatkérő jogalanyiséga, hanem az általa folytatott *tevékenység természete és a megkötendő közbeszerzési szerződés tárgya közötti kapcsolat* is releváns. Utóbbi dönti el, hogy végül egy vegyes rendeltetésű ajánlatkérő milyen minőségben és milyen jogalapon folytathatja le az eljárását.⁷

A Bíróság a tevékenység és a szerződés közötti kapcsolat követelményét nem fejtette ki részletesen, azonban a döntés további hozzáadott értékeként a Bíróság negatív definíciót adott a közszolgáltatói fogalom, illetve ezen belül a tevékenységi körök tisztázására. Rámutatott arra, hogyha a közszolgáltató ajánlatkérő a vonatkozó közszolgáltatói 93/37/EGK irányelvben leírt tevékenységektől *eltérő célok érdekében* kíván szerződni, vagy a releváns vízügyi, energiaipari és szállítási szolgáltatások ágazatain vagy a távközlési ágazaton kívüli vagy azon belüli tevékenységet folytat, de ezt *piaci versenykörülmények között* teszi, az a közszolgáltatói irányelv hatályának hiányát alapozza meg.⁸

Pegaso-ügy – a kiegészítő tevékenységek funkcionális kapcsolódása

Az előző jogesetekben a Bíróság tehát arra következtetett, hogy a közjogi szerv, mint jogállás megalapozza az uniós közbeszerzési szabályok alkalmazását a klasszikus irányelv hatálya alá tartozó valamennyi tevékenységre. Ezzel egyidejűleg azonban nem terjeszti ki a klasszikus irányelv potenciális alkalmazhatóságát azokra a tevékenységekre, amelyek kifejezetten az ágazati, azaz a közszolgáltatókra vonatkozó irányelv hatálya alá tartoznak. Ez utóbbi irányelv tárgyi hatálya tehát változatlan marad függetlenül attól, hogy az ajánlatkérő milyen jogállással rendelkezik. Hasonlóképpen, a fertőzéselmélet nem alkalmazandó az ágazati irányelv hatálya alá tartozó tevékenységekre és azok keretében, tehát a klasszikus irányelv hatálya alá tartozó tevékenységek – önmagában az ajánlatkérő klasszikus jogállásánál fogva – nem „olvasztják magukba” a közszolgáltatói tevékenységet. Az ágazati irányelv tehát *lex specialis*, míg a közszektorra vonatkozó (klasszikus) irányelv *lex generalis*. Az ágazati irányelvet *lex specialis*ként szigorúbban kell alkalmazni.⁹

⁶ Európai Unió Bírósága C-462/03. és C-463/03. számú Strabag AG és Kostmann GmbH kontra Österreichische Bundesbahnen egyesített ügyekben hozott ítélete, ECLI:EU:C:2005:389.

⁷ Gyulai-Schmidt Andrea: Milyen kritériumok határozzák meg, hogy a hálózatok üzemeltetése, illetve azok rendelkezésre bocsátása ágazati tevékenységnek minősülnek-e? Európai Unió közbeszerzés – Jogesetek magyarázatokkal 2021/2., szerzők: Gyulai-Schmidt Andrea, Tátrai Tünde, Várhomoki-Molnár Márta, Felelős kiadó: Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., ISSN 2786-2399 (online), 18. o.

⁸ Gyulai-Schmidt Andrea: Milyen kritériumok határozzák meg, hogy a hálózatok üzemeltetése, illetve azok rendelkezésre bocsátása ágazati tevékenységnek minősülnek-e? Európai Unió közbeszerzés – Jogesetek magyarázatokkal 2021/2., szerzők: Gyulai-Schmidt Andrea, Tátrai Tünde, Várhomoki-Molnár Márta, Felelős kiadó: Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., ISSN 2786-2399 (online), 18. o.

⁹ Európai Unió Bírósága C-521/18., Pegaso és társai kontra Poste Tutela főtanácsnoki indítvány, ECLI:EU:C:2020:867, 87-88. pont.

A *Pegaso-ügyben*¹⁰ a Bíróság postai szolgáltatások nyújtásával kapcsolatos tevékenységeket vizsgálta, és ezzel összefüggésben a közszolgáltatási tevékenységre vonatkozóan elvi jelentőségű megállapításokat tett. A tényállás szerint az olasz postai szolgáltató társaság (Poste Italiane) 100%-os tulajdonát képező leányvállalat közbeszerzési eljárást megindító hirdetményt tett közzé. E közbeszerzési eljárást megindító hirdetmény a Poste Italiane és annak cégcsoportjához tartozó más társaságok helyiségeiben porta-, recepciós és belépés-ellenőrzési szolgáltatások ellátására vonatkozó keretmegállapodások megkötésére irányult. Az előzetes döntéshozatali eljárásban a kérdést előterjesztő bíróság ezen ügyben arra kívánt választ kapni, hogy a Közzolgáltatási Irányelv vagy a Klasszikus Irányelv hatálya alá tartoznak-e a szóban forgó közbeszerzési eljárást megindító hirdetményben szereplő tevékenységek. Tehát mire is terjed ki az ágazati irányelv szerinti postai szolgáltatások fogalma?

A Közzolgáltatási Irányelv 13. cikk (1) bekezdése szerint az ágazati irányelvet a postai szolgáltatások és a postai szolgáltatásoktól eltérő szolgáltatások nyújtásával kapcsolatos tevékenységekre kell alkalmazni, feltéve hogy e szolgáltatásokat olyan ajánlatkérő nyújtja, amely postai szolgáltatásokat is nyújt. A 13. cikk (2) bekezdése értelmében „postai szolgáltatások” az olyan szolgáltatások, amelyek postai küldemények gyűjtését, feldolgozását, szállítását és kézbesítését foglalják magukban, ideértve a postai szolgáltatásokról szóló törvény szerinti egyetemes szolgáltatást, egyetemes szolgáltatást helyettesítő és az egyetemes szolgáltatást nem helyettesítő postai szolgáltatásokat. A „postai szolgáltatásoktól eltérő szolgáltatások” pedig az alábbiakat foglalják magukba:

- a) a postaszolgálat-irányítási szolgáltatásokat (a feladást megelőző és az azt követő szolgáltatások, például a küldeményrendező szolgáltatások) valamint
- b) az a) pontban nem szereplő postai küldeményekhez,

így például címzés nélküli közvetlen küldeményhez kapcsolódó szolgáltatásokat.

Fenti rendelkezéseket a Kbt. 3. § 34. és 35. pontja ültette át a magyar jogba.

A Közzolgáltatási Irányelv hatálya alá nemcsak azok a szerződések tartoznak, amelyeket a kifejezetten felsorolt tevékenységek valamelyikének a területén ítélnék oda, hanem azok a szerződések is, amelyek - bár ettől eltérő jellegűek, és emiatt alapvetően a Klasszikus Irányelv hatálya alá tartoznának - a *közzolgáltatási tevékenységek gyakorlását szolgálják*.¹¹ Előbbi megállapítás egybevág a Bíróság Strabag-ügyben hozott döntésével is, amely a vizsgálat szempontjává teszi azt, hogy milyen cél érdekében kíván szerződést kötni az ajánlatkérő. Továbbá a Pegaso-ügyben már a közzolgáltatási tevékenység és a szerződés közötti kapcsolat jellegéről is tett megállapításokat a Bíróság. Ezen kiegészítő tevékenységek és az adott ágazat közötti kapcsolat ugyanis ahhoz, hogy a postai ágazatba tartozó tevékenység gyakorlását szolgálhassa, nem lehet akármilyen jellegű. Nem elegendő, hogy a tárgyalt szerződés szerinti porta-, recepciós és belépés-ellenőrzési szolgáltatások pozitívan járuljanak hozzá az ajánlatkérő tevékenységeihez, és növeljék annak jövedelmezőségét. Ezek ténylegesen a postai szolgáltatások ágazata alá tartozó tevékenység gyakorlását azáltal szolgálják, hogy e *tevékenység gyakorlásának szokásos feltételeire tekintettel lehetővé teszik annak megfelelő végzését, kivéve ez alól az érintett ágazati tevékenység folytatásától eltérő célból végzett tevékenységeket*.¹² A jelen ügyben a Bíróság véleménye szerint nehezen elképzelhető, hogy a postai szolgáltatásokat megfelelő módon lehetne nyújtani az érintett szolgáltató helyiségeiben nyújtandó porta-, recepciós és belépés-ellenőrzési szolgáltatások hiányában. Ez a megállapítás érvényes mind a postai szolgáltatások igénybevevői számára, így a lakosság fogadására nyitva álló helyiségekre és ügyféltérre, mind az adminisztratív feladatok ellátására használt back-office helyiségekre.¹³

¹⁰ Európai Unió Bírósága C-521/18., Pegaso és társai kontra Poste Tutela ítélet, ECLI:EU:C:2020:867.

¹¹ Európai Unió Bírósága C-521/18., Pegaso és társai kontra Poste Tutela ítélet, ECLI:EU:C:2020:867, 37. pont.

¹² Európai Unió Bírósága C-521/18., Pegaso és társai kontra Poste Tutela ítélet, ECLI:EU:C:2020:867, 42-43. pont.

¹³ Európai Unió Bírósága C-521/18., Pegaso és társai kontra Poste Tutela ítélet, ECLI:EU:C:2020:867, 45. pont.

Team Service-ügy¹⁴ – a kiegészítő tevékenységek és a közszolgáltatás közvetett kapcsolata

A Pegaso-ügyön túlhaladva a Bíróság joggyakorlatában megjelentek olyan ügyek is, amelyek esetében már nem egyértelmű a közszolgáltató tevékenység és a kiegészítő tevékenység funkcionális kapcsolata. A Team Service-ügyben a jogvita lényegében annak megítéléséről szól, hogy egy közjogi szerv meghatározó befolyása alatt álló, különös ágazatban működő közvállalkozás köteles-e tiszteletben tartani a Közszolgáltatói Irányelv rendelkezéseit olyan szolgáltatások esetén, amelyek túlnyomórészt a közjogi szerv igényeinek kielégítésére szolgálnak. A szóban forgó közvállalkozás a vasúti hálózat üzemeltetéshez közvetlenül nem kapcsolódó, nem alapvető ellátások és szolgáltatások irányítását végzi. A vita tárgyát képező szerződésben szereplő takarítási feladatok ugyanis a csoporthoz tartozó társaságok alkalmazottai által irodaként használt épületekre vonatkoznak, amelyek nem hozzáférhetőek a szolgáltatás igénybe vevői számára, és végső soron nem kapcsolódnak szorosan a vasúti szállítási szolgáltatás nyújtásához. A jogeset érdekességét továbbá az adja,

hogy a közvállalkozás jogállása szerint nem tartozik a Klasszikus Irányelv hatálya alá, és a tevékenysége sem kapcsolódik közvetlenül a vasúti szállítási közszolgáltatáshoz, így a kapcsolat közvetettsége miatt a Pegaso-ügyben rögzített kritériumok fennállása, ezáltal a Közszolgáltatói Irányelv hatálya alá tartozása is kérdéses. Az előzetes döntéshozatali eljárásban a kérdést előterjesztő bíróság mindenesetre úgy véli, hogy a takarítási szolgáltatás funkcionális eszköz jellegére vonatkozó követelmény hiánya a közszolgáltatási tevékenységgel kapcsolatban főszabály szerint nem vezethet mindkét közbeszerzési irányelv alkalmazásának kizárásához. Az előterjesztő bíróság szerint továbbá az ügy sajátossága abban áll, hogy a szerződés olyan szolgáltatások beszerzésére irányul, amelyeket a nyertes gazdasági szereplőnek az ugyanahhoz a vállalatcsoporthoz tartozó harmadik felek javára is nyújtania kell, amelyeknek, ha közvetlenül a piacra lépnének, természetüknél fogva tiszteletben kellene tartaniuk az irányelveket. Jelen szacikk megírásának időpontjában eme ügyben azonban ítélet még nem született.

¹⁴ C-347/24 sz. ügy, Előzetes döntéshozatal iránti kérelem ;

<https://curia.europa.eu/juris/fiche.jsf?id=C%3B347%3B24%3BRP%3B1%3BP%3B1%3BC2024%2F0347%2FP&nat=or&mat=or&pcs=Oor&jur=C%2CT%2CF&num=C->

037%252F07&for=&jge=&dates=&language=en&pro=&cit=none%252CC%252CCJ%252CR%252C2008E%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Ctrue%252Cfalse%252Cfalse&oqp=&td=%3BALL&avg=&lgreg=en&lg=&cid=345247.

STATISZTIKA

A 2023. évi közbeszerzési eljárások adatainak területi elemzése

Rezső Orsolya, statisztikai elemző, Közbeszerzési Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2024.9.6

Címszavak: közbeszerzés, statisztika, eredménytájékoztató, hirdetmény, közbeszerzési érték, számarány, eljárások értékének megoszlása, uniós eljárások, nemzeti eljárások

A közbeszerzési eljárások¹ adatainak területi elemzése az eredménytájékoztató hirdetmények eddig rendelkezésre álló információiból kiindulva az ajánlatkérők székhelye alapján lehetséges, de hozzá kell tenni, hogy az nem minden esetben azonos a teljesítés helyével. A budapesti székhelyű ajánlatkérők között jelentős azoknak a száma, akik a központi költségvetés alá tartoznak, ezért az általuk lefolytatott közbeszerzések megvalósulása az egész ország területét lefedi. Az előzetes számítások és eddigi tapasztalatok azt mutatják, hogy a budapesti ajánlatkérők közbeszerzései túlságosan eltorzítják a területi arányokat, ezért az alábbi elemzés a budapesti adatok nélkül készült, valamint figyelmen kívül kellett hagyni azokat az eljárásokat is, amiben több ajánlatkérő, több vármegyével szerepelt, mert azoknak nem volt egyértelmű a területi besorolásuk.

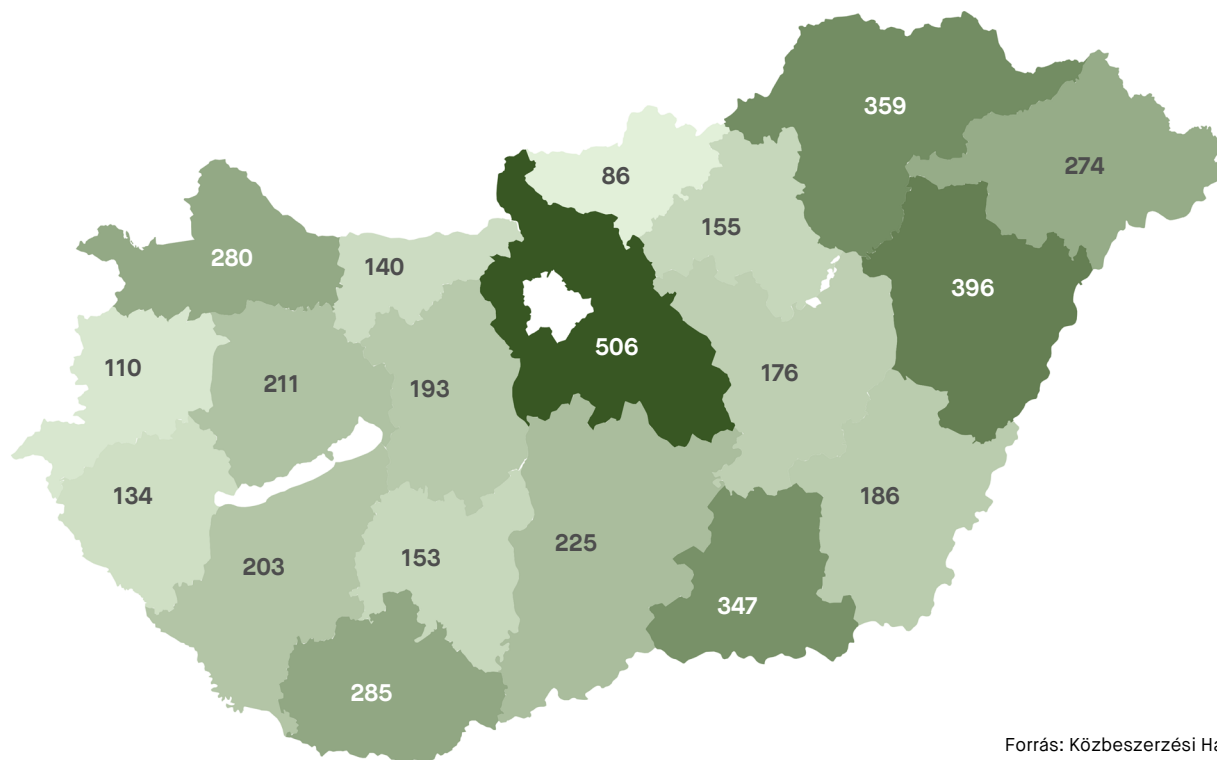
2023-ban az ajánlatkérők összesen 7964 darab eredményes közbeszerzést bonyolítottak le 2869,1 milliárd forint értékben, és ennek több mint 40 százaléka, 3359 darab eljárás, 1615 milliárd forint összegben budapesti székhelyű ajánlatkérőkhöz kapcsolódott, ami az összértéknek több mint a felét tette ki. Közel 200 darab olyan eljárás zajlott le, ami több megyéhez volt köthető az ajánlatkérők székhelye alapján, így ezeket is levonva maradt 4419 darab közbeszerzés 1020,5 milliárd forint összértékben, az alábbi statisztikai elemzés tehát ezekre a közbeszerzési eljárásokra terjed ki.

Az 1-2. ábra térképei a közbeszerzési eljárások számának, ill. értékének megoszlását ábrázolják az ajánlatkérők vármegyéje (NUTS 3) szerint, a 3. ábra sávdiagramja pedig a közbeszerzési eljárások számának, ill. értékének volumen adatait mutatja a magyarországi tervezési-statisztikai régiók (NUTS 2)² alapján. Meg kell jegyezni, hogy mivel Pest egyben a vármegyei és a régiós szintnek is eleme, nem mindegy, hogy melyik összefüggésben hivatkozunk az adataira. A vizsgált közbeszerzések több, mint 10 százalékát (11,5%) Pest vármegyei ajánlatkérők bonyolították le, ez összértékben mintegy 15 százalékot jelentett és így a vármegyék között Pest az első helyen végzett, de a régiók közötti összehasonlításban az eljárások számának tekintetében az utolsó helyre, az eljárások értékének vonatkozásában pedig a 3. helyre került. A vármegyei térképekről szembetűnő Hajdú-Bihar; Borsod-Abaúj-Zemplén; Csongrád-Csanád; Baranya és Győr-Moson-Sopron vármegyék hangsúlyosabb szerepe, ez az 5 vármegye Pesttel együtt volt felelős a közbeszerzések körülbelül feléért, mind a számarányt, mind az értékarányt illetően. Régiós vonatkozásban két alföldi régió emelkedett ki a többi közül: Észak-Alföldhöz kapcsolódott a közbeszerzések mintegy ötöde, Dél-Alföldhöz pedig közelítőleg a hatoda, mind a szám-, mind az értékarány tekintetében.

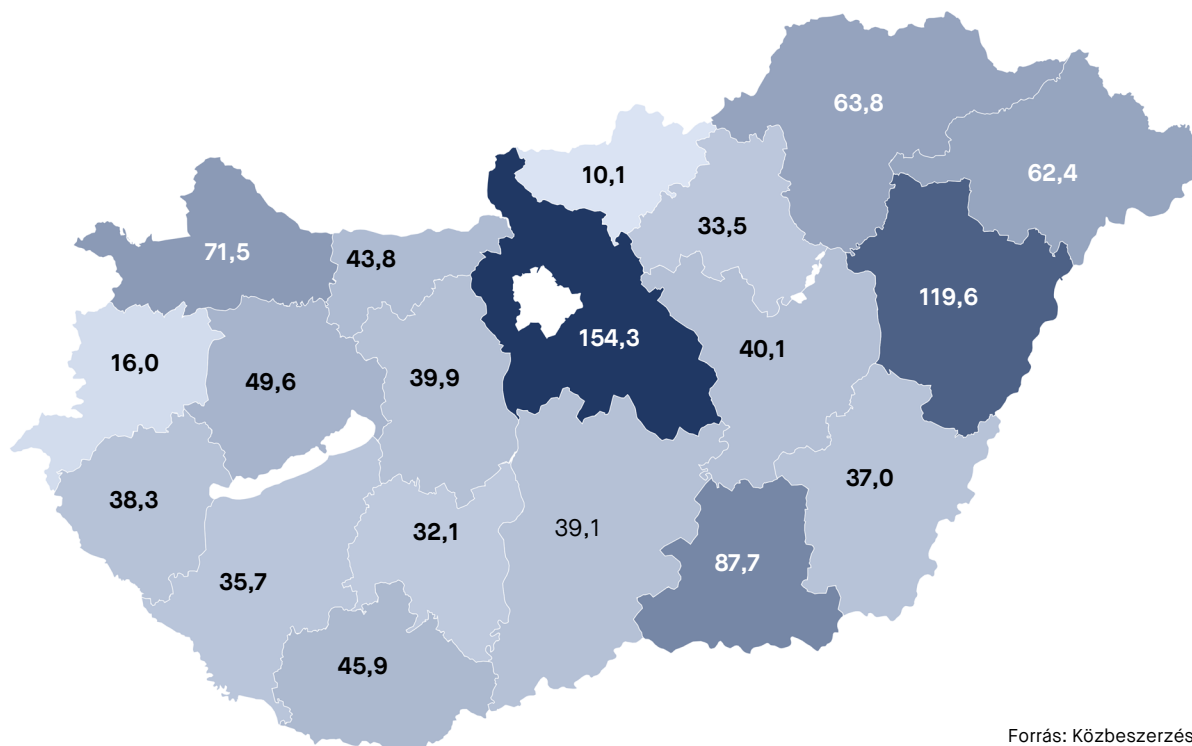
¹ Az eddigi gyakorlatnak megfelelően, közbeszerzési eljárás alatt az eredményes és nem keretmegállapodás megkötésére irányuló közbeszerzéseket kell érteni.

² NUTS: statisztikai célú területi egységek nomenklatúrája, az Eurostat által létrehozott hierarchikus osztályozás az Európai Unió területi egységeire vonatkozóan, mely jelenleg 4 szintből tevődik össze. Magyarországon (NUTS0) a nagyrégiók feleltethetők meg a NUTS 1, a tervezési-statisztikai régiók a NUTS 2, míg a vármegyék a NUTS 3 területi szintnek.

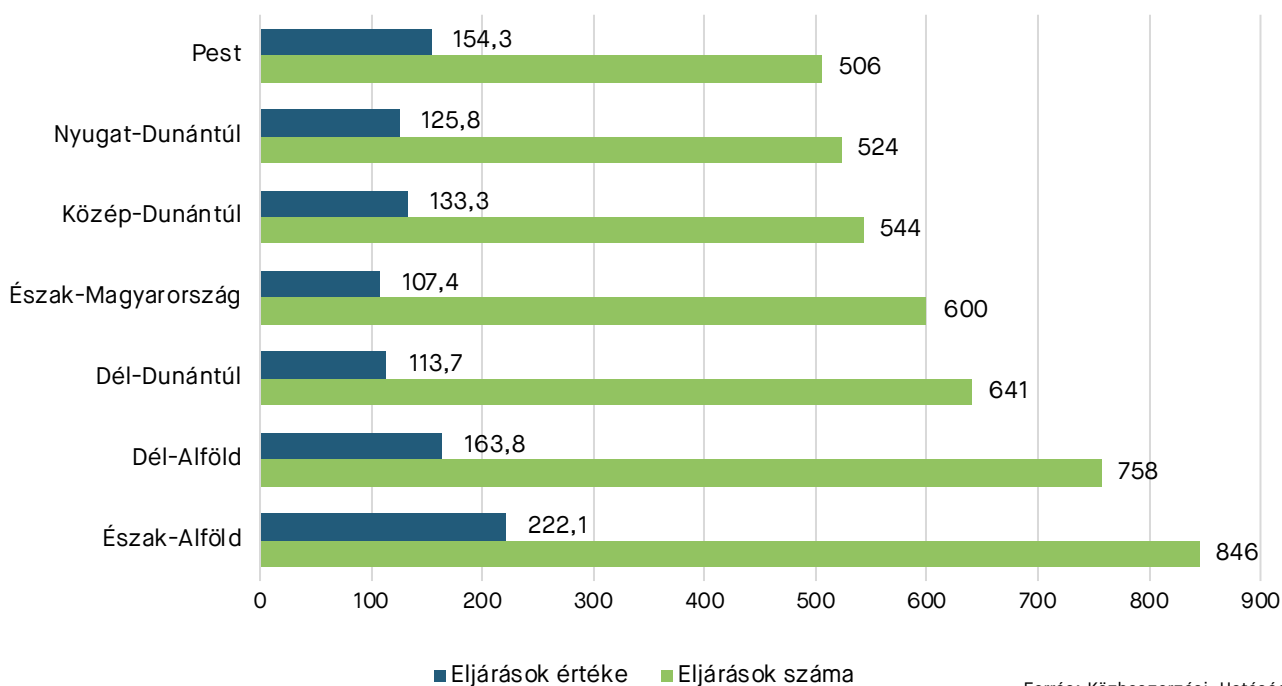
1. ÁBRA A KÖZBESZERZÉSI ELJÁRÁSOK SZÁMÁNAK (DB) MEGOSZLÁSA AZ AJÁNLATKÉRŐK VÁRMEGYÉJE SZERINT, 2023.



2. ÁBRA A KÖZBESZERZÉSI ELJÁRÁSOK ÉRTÉKÉNEK (MRD FT) MEGOSZLÁSA AZ AJÁNLATKÉRŐK VÁRMEGYÉJE SZERINT, 2023.



3. ÁBRA A KÖZBESZERZÉSI ELJÁRÁSOK SZÁMÁNAK (DB) ÉS ÉRTÉKÉNEK (MRD FT) MEGOSZLÁSA AZ AJÁNLATKÉRŐK RÉGIÓJA SZERINT, 2023.

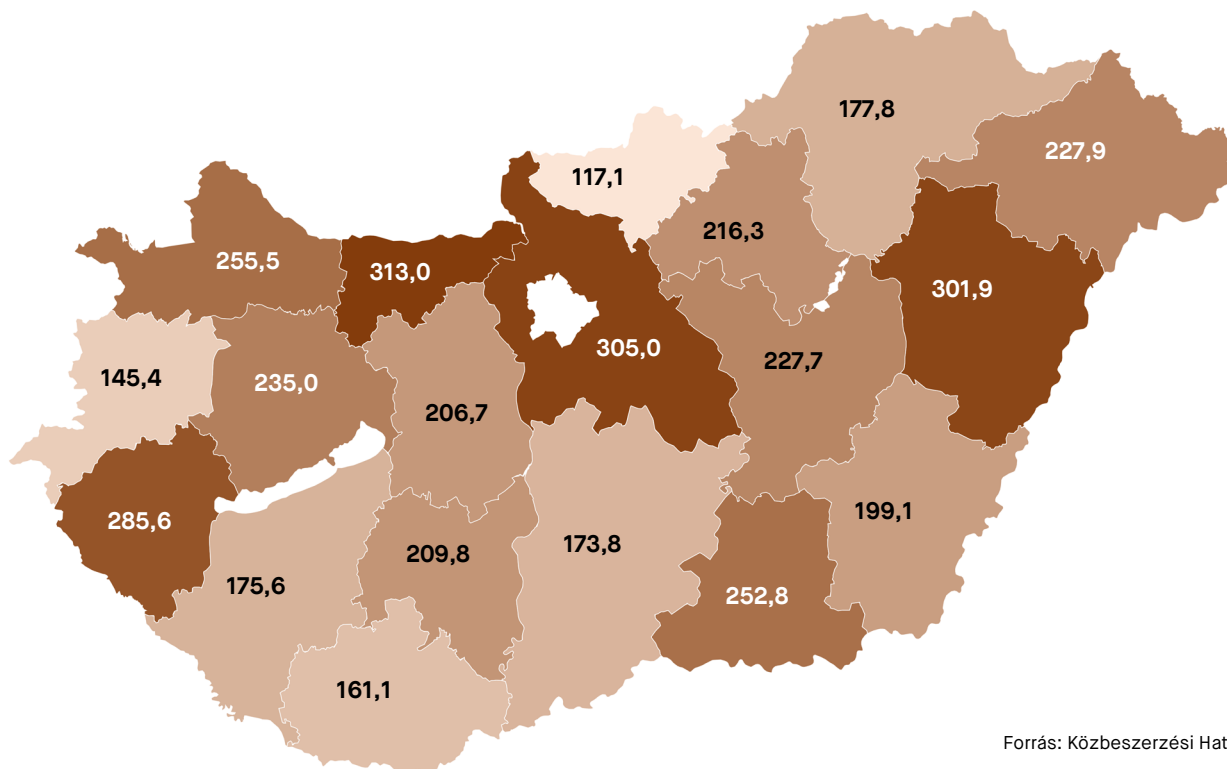


A 4. és az 5. ábrák térképein a fajlagos közbeszerzési értékek megoszlása látható. Az egy közbeszerzési eljárásra jutó érték Komárom-Esztergom vármegyében volt a legmagasabb, de Pest és Hajdú-Bihar vármegyékben is 300 millió forint felett alakult. Zala, Győr-Moson-Sopron, Csongrád-Csanád, Veszprém és Szabolcs-Szatmár-Bereg vármegyékben is meghaladta az egy közbeszerzésre jutó érték az összes vármegyére jutó átlagos fajlagos értéket, ami 230,9 millió forintra jött ki. Az 5.

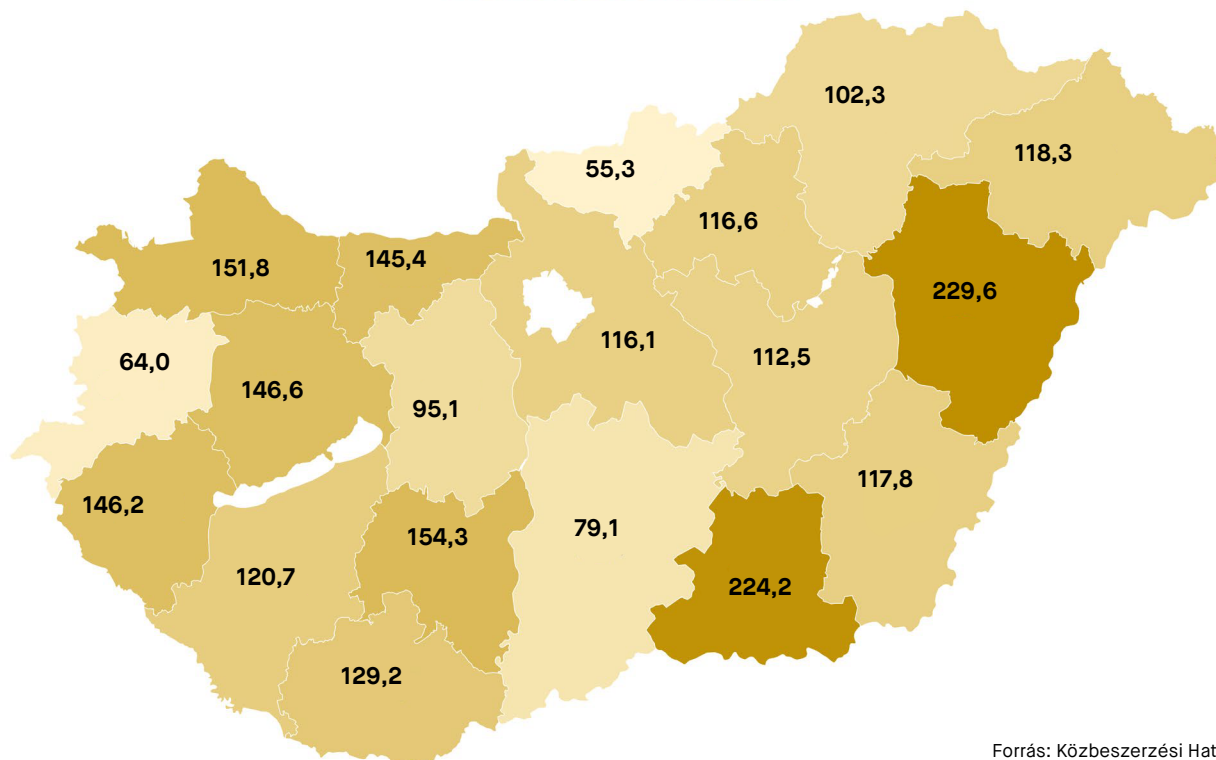
ábra azt mutatja, hogyan alakulnak a közbeszerzések értékei, ha az egy-egy megyére eső összértéket a vármegye lakosságával³ vetjük össze, azaz az egy lakosra jutó átlagos értéket tünteti fel. Ebből látható, hogy Hajdú-Bihar és Csongrád-Csanád vármegyékben jutott egy lakosra a legnagyobb értékben közbeszerzés, valamint a dunántúli vármegyék is szépen szerepeltek ebből a szempontból. Az 1. táblázat a régiókra vonatkozó főbb adatokat foglalja össze.

³ Az adatok forrása: KSH, a népességszámok 2022. október 1-jei népszámlálás végleges adataiból tovább számított értékek.

4.A. ÁBRA EGY KÖZBESZERZÉSI ELJÁRÁSRA JUTÓ ÁTLAGOS ÉRTÉK (MILLIO FT) AZ AJÁNLATKÉRŐK VÁRMEGYÉJE SZERINT, 2023.



4.B. ÁBRA A KÖZBESZERZÉSEK EGY LAKOSRA JUTÓ ÁTLAGOS ÉRTÉKE (EZER FT) AZ AJÁNLATKÉRŐK VÁRMEGYÉJE SZERINT, 2023.



1. TÁBLÁZAT A KÖZBESZERZÉSI ELJÁRÁSOK RÉGIÓNKÉNT ÖSSZESÍTETT FŐBB ADATAI, 2023

Régió megnevezése	Eljárások száma (db)	Eljárások értéke (Mrd Ft)	Egy eljárásra jutó érték (millió Ft)	Lakó-népesség (fő)	Egy lakosra jutó érték (ezer Ft)
Pest	506	154,3	305	1 328 790	116,1
Közép-Dunántúl	544	133,3	245,1	1 059 399	125,8
Nyugat-Dunántúl	524	125,8	240,1	982 924	128
Dél-Dunántúl	641	113,7	177,3	858 675	132,4
Észak-Magyarország	600	107,4	179,1	1 093 790	98,2
Észak-Alföld	846	222,1	262,5	1 405 012	158,1
Dél-Alföld	758	163,8	216,1	1 200 150	136,5
ÖSSZESEN	4419	1020,5	230,9	7 928 740	128,7

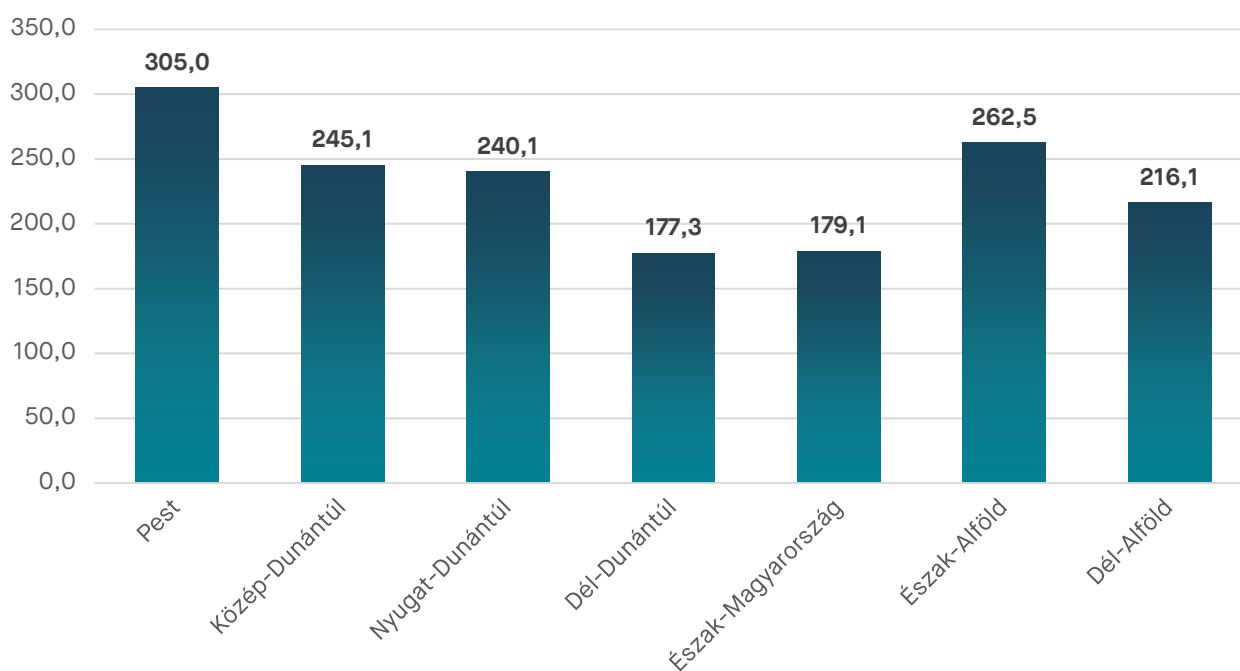
Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Az egy eljárásra jutó érték Pest területén volt a legnagyobb és Dél-Dunántúlon a legkisebb, az egy lakosra eső közbeszerzés összege pedig az Észak-Alföldi régió-

ban bizonyult a legmagasabbnak és Észak-Magyarországon a legalacsonyabbnak.

5.A. ÁBRA EGY KÖZBESZERZÉSI ELJÁRÁSRA JUTÓ ÁTLAGOS ÉRTÉK (MILLIÓ FT) AZ AJÁNLATKÉRŐK RÉGIÓJA SZERINT, 2023.

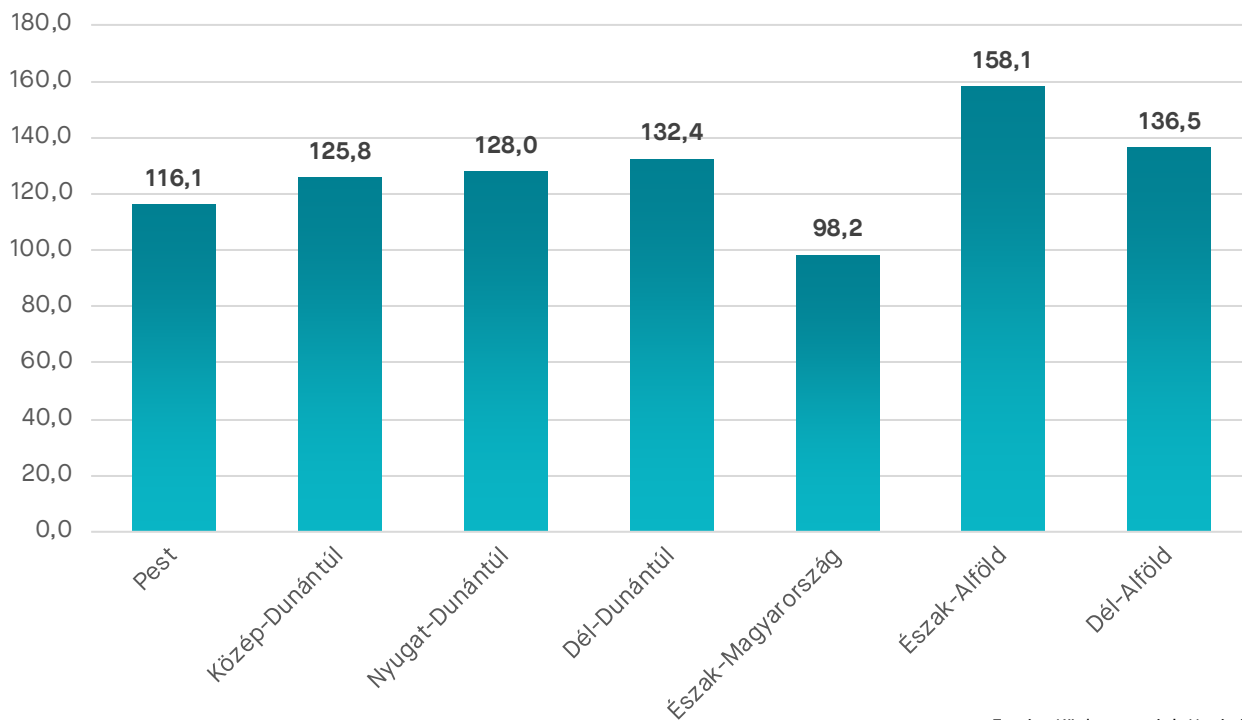
millió Ft



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

5.B. ÁBRA A KÖZBESZERZÉSEK EGY LAKOSRA JUTÓ ÉRTÉKE (EZER FT)
AZ AJÁNLATKÉRŐK RÉGIÓJA SZERINT, 2023.

ezer Ft



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A 6. ábra a közbeszerzési eljárások számarányait ábrázolja a magyarországi tervezési-statisztikai régiók és az ajánlatkérő szervezetek típusai szerinti felosztásban. Látható az ábrából, hogy az ajánlatkérői csoportokhoz kapcsolódó közbeszerzések megoszlása az egyes régiókban nagyjából hasonló képet mutat. Minden régióban a regionális/helyi szintű ajánlatkérő szervezetek bonyolították le a közbeszerzések túlnyomó többségét, több mint a felét, átlagosan 60 százalékot, Pesten és Közép-Dunántúlon pedig, több mint a kétharmadát. A központi szintű és a támogatott szervezetek eljárásainak számaránya nem volt releváns, minden egyes régióban 2,5 százalék alatt maradt, a dél-alföldi régióban lévő központi szintű ajánlatkérő szervezetek pedig egy közbeszerzési eljárást sem folytattak le 2023-ban. A közjogi szervezetek az észak-magyarországi régiótól eltekintve, ahol csak 6 százalék körüli volt az arányuk, általában 15-20 százalék körüli értékeket vettek fel az egyes régiókban. A közszolgáltató szervezetek beszerzéseinek átlagos számaránya 7,5 százalékot ért el, ez az arány a

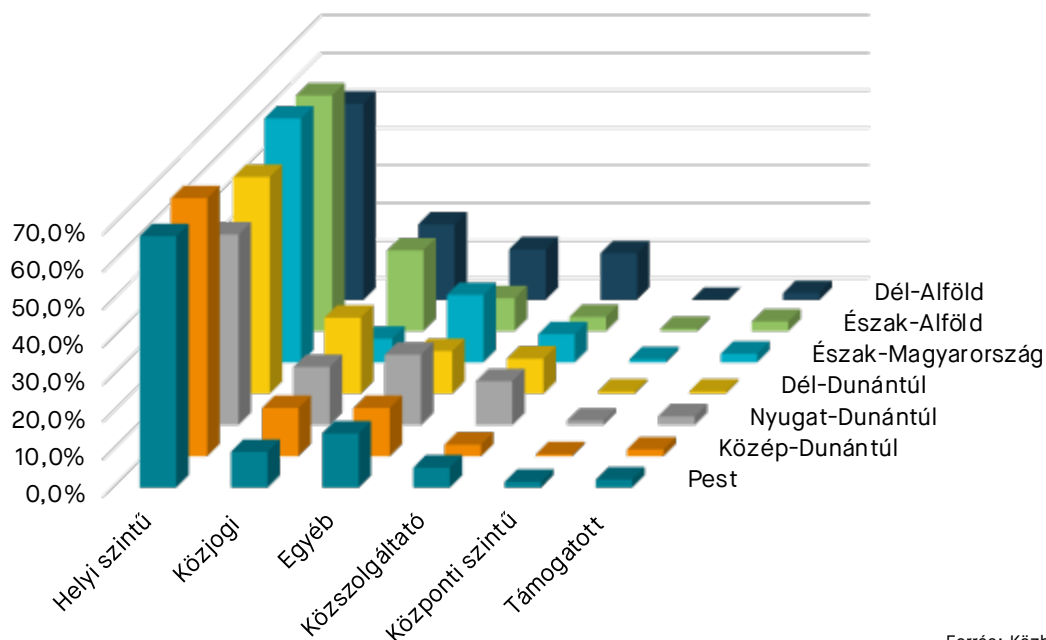
közép-dunántúli régióban volt a legkisebb: 3,1%, Dél-Alföldön pedig a legmagasabb: 12,4%.

Az eljárások értékének megoszlása (7. ábra) más színeképet mutat, mint a számarányokat feltüntető ábra. A regionális szintű ajánlatkérők kevésbé voltak dominánsak, egy-egy régió belül az eljárások összértékének átlagosan 40 százaléka kapcsolódott hozzájuk. A közszolgáltató szervezetek látványosan sokat költöttek a számarányaikhoz képest, átlagosan az összérték negyedéért voltak felelősek, Pesten még nagyobb volt az értékarányuk, az összérték több, mint 57 százaléka ezekhez a szervezetek volt köthető. A közjogi és egyéb szervezetek értékarányainak régiónkénti megoszlása hasonlóan alakult a számarányokéhoz, kivételt képeznek a közép-dunántúli közjogi szervezetek, melyek értékaránya megközelítette a 30 százalékot, valamint a Pest székhelyű, egyéb kategóriába tartozó szervezetek, melyek értékaránya jelentősen elmaradt számarányukhoz képest.

Elmondható az is, hogy a közszolgáltatók kevesebb, de nagyobb értékű eljárást bonyolítottak le, míg a regio-

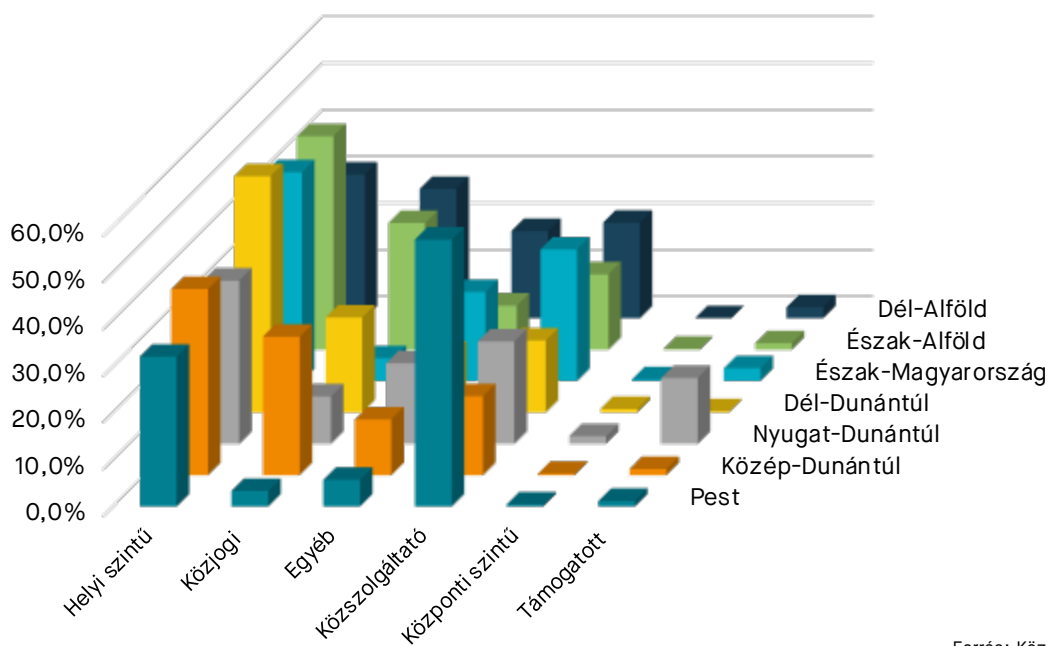
nális ajánlatkérő szervezetek inkább fordítva, több, de kisebb értékű közbeszerzést folytattak le.

6. ÁBRA A KÖZBESZERZÉSI ELJÁRÁSOK SZÁMÁNAK (%) MEGOSZLÁSA AZ AJÁNLATKÉRŐK TÍPUSA ÉS RÉGIÓJA SZERINT, 2023.
(RÉGIÓ ÖSSZESEN=100%)



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

7. ÁBRA A KÖZBESZERZÉSI ELJÁRÁSOK ÉRTÉKÉNEK (%) MEGOSZLÁSA AZ AJÁNLATKÉRŐK TÍPUSA ÉS RÉGIÓJA SZERINT, 2023.
(RÉGIÓ ÖSSZESEN=100%)

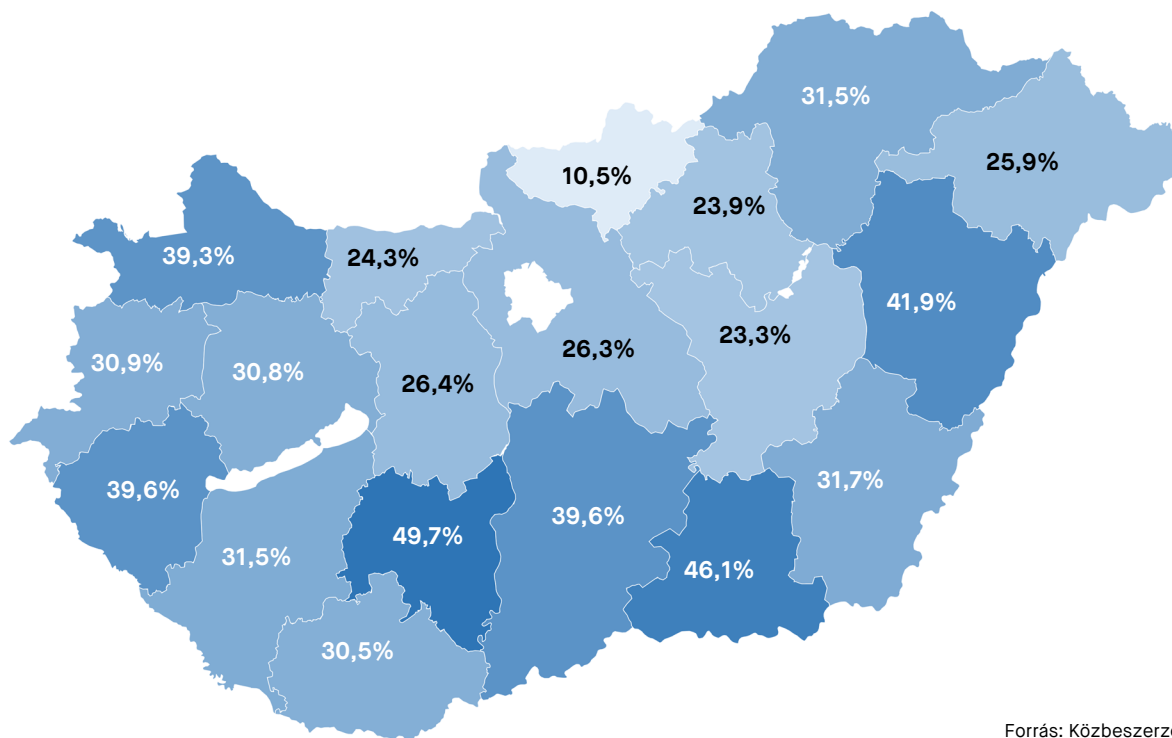


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A 8. ábrán látható, hogy az uniós értékhatár feletti közbeszerzési eljárások számának aránya minden vármegyében 50 százalék alatt maradt, ez értelemszerűen azt jelenti, hogy a többi közbeszerzés, azaz a nemzeti eljárásrendbe tartozó, kisebb értékű közbeszerzések aránya pedig 50 százalék felett alakult (10. ábra). Az uniós eljárásrendű közbeszerzések számaránya Nógrád vármegyében volt a legkisebb, csupán 10,5 %, ahogy az országos adatok tekintetében is a legkevesebb eljárás kapcsolódott ehhez a vármegyéhez. A legtöbb nagy értékű közbeszerzés pedig Tolna vármegyei ajánlatkérőkhöz volt köthető. A térképen sötétebb árnyalattal látható vármegyék, Tolnán kívül Győr-Moson-Sopron, Zala, Bács-Kiskun, Hajdú-Bihar és Csongrád-Csanád vármegyék értékei haladták meg a vármegyék átlagát, a 32 százalékot. Értékarányok tekintetében (lásd: 9. ábra)

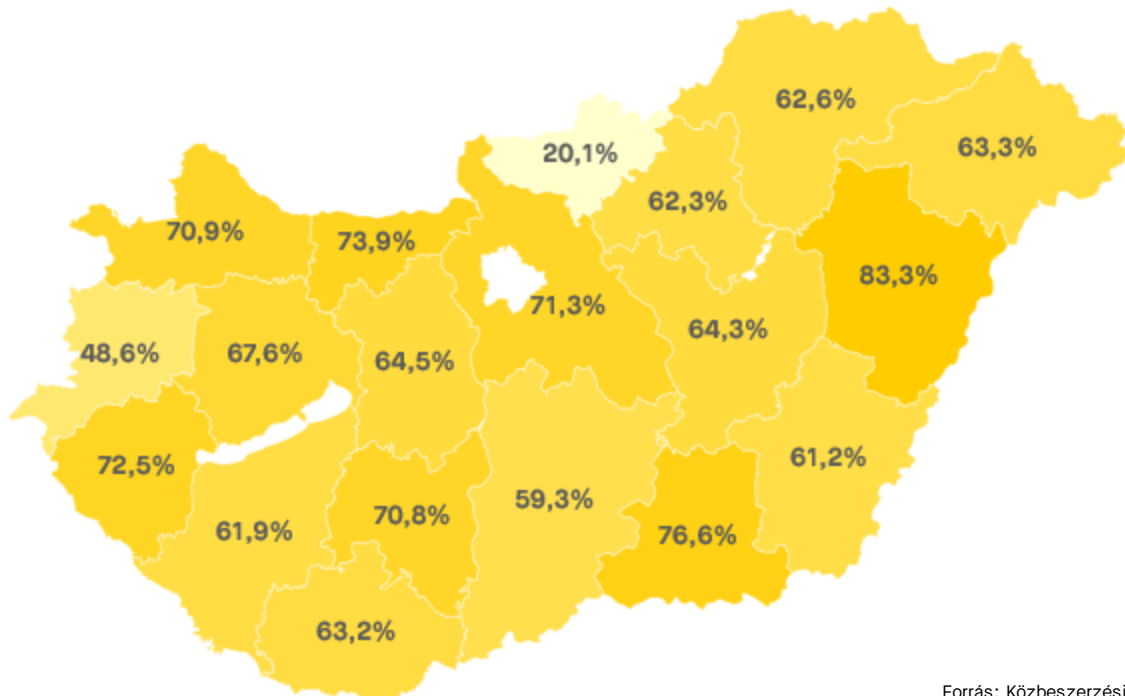
viszont fordított helyzet alakult ki, Nógrád kivételével, ahol csupán 20% volt, minden vármegyében 50 % körül vagy a felett alakult az uniós eljárásrendben lezajlott közbeszerzések értékaránya. Több mint 70 százalékos értékarány kapcsolódott Tolna, Győr-Moson-Sopron, Pest, Zala, Komárom-Esztergom, Csongrád-Csanád, és Hajdú-Bihar vármegyékhez, ez utóbbiban a 83 százalékos is meghaladta a nagy értékű közbeszerzések értékének aránya. Elmondhatjuk, hogy ebből következően a nemzeti eljárásrendű közbeszerzések értékarányai ellenkezően alakultak, hiszen az uniós és nemzeti eljárások együtt teszik ki a 100 százalékot. A nemzeti eljárásrendben lezajlott közbeszerzések számának és értékének vármegyéenkénti arányait a 10. és 11. ábrák térképei tüntetik fel.

8. ÁBRA AZ UNIÓS ELJÁRASRENDŰ KÖZBESZERZÉSEK SZÁMÁNAK ARÁNYA VÁRMEGYÉNKÉNT AZ AJÁNLATKÉRŐK SZÉKHELYE SZERINT, 2023
(VÁRMEGYE ÖSSZESEN=100,0%)



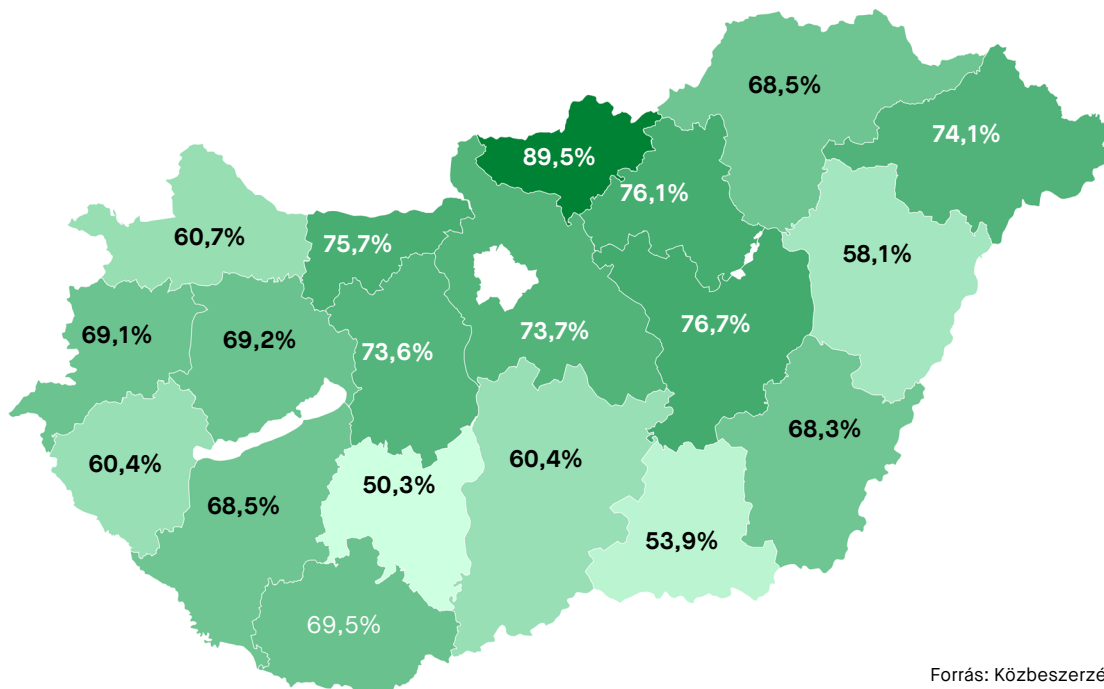
Forrás: Közbeszerzési Hatóság

**9. ÁBRA AZ UNIÓS ELJÁRASRENDŰ KÖZBESZERZÉSEK ÉRTEKENEK ARÁNYA VÁRMEGYÉNKEN
AZ AJANLATKÉROK SZÉKHELYE SZERINT, 2023**
(VÁRMEGYE ÖSSZESEN=100,0%)



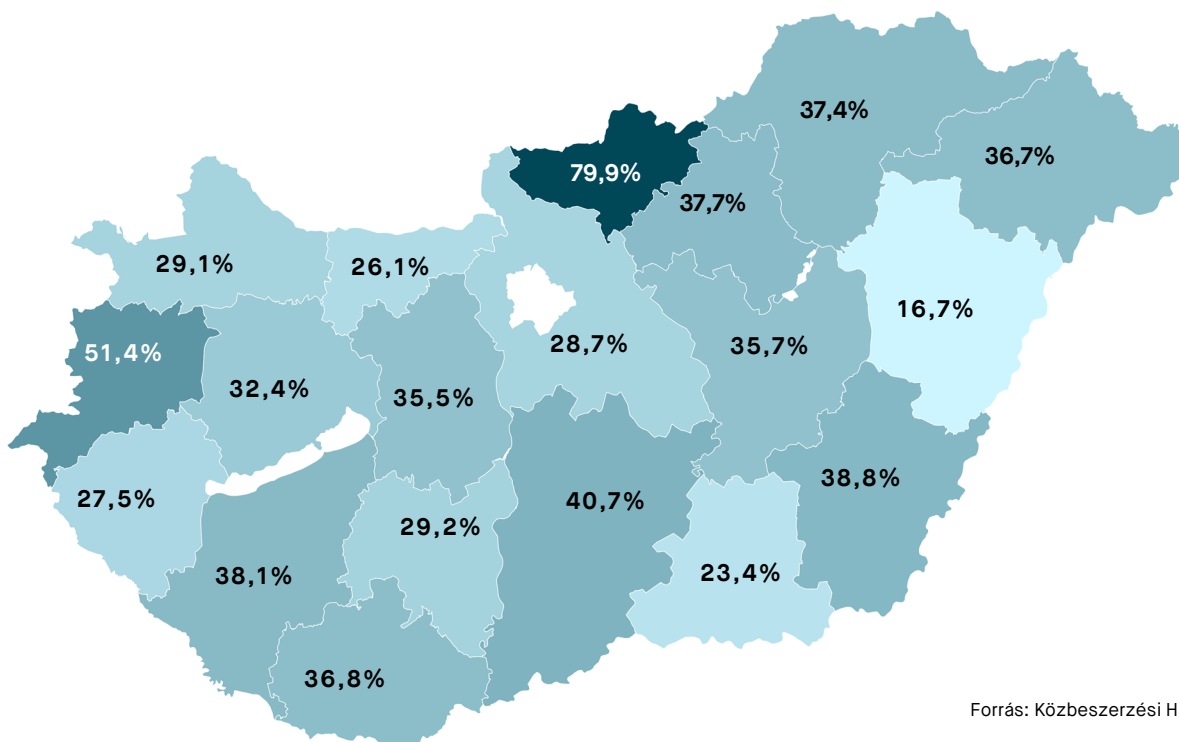
Forrás: Közbeszerzési Hatóság

**10. ÁBRA A NEMZETI ELJÁRASRENDŰ KÖZBESZERZÉSEK SZÁMÁNAK ARÁNYA VÁRMEGYÉNKEN
AZ AJANLATKÉROK SZÉKHELYE SZERINT, 2023**
(VÁRMEGYE ÖSSZESEN=100,0%)



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

**11. ÁBRA A NEMZETI ELJÁRÁSRENDŰ KÖZBESZERZÉSEK ÉRTÉKÉNEK ARÁNYA VÁRMEGYÉNKÉNT
AZ AJÁNLATKÉRŐK SZÉKHELYE SZERINT, 2023**
(VÁRMEGYE ÖSSZESEN=100,0%)

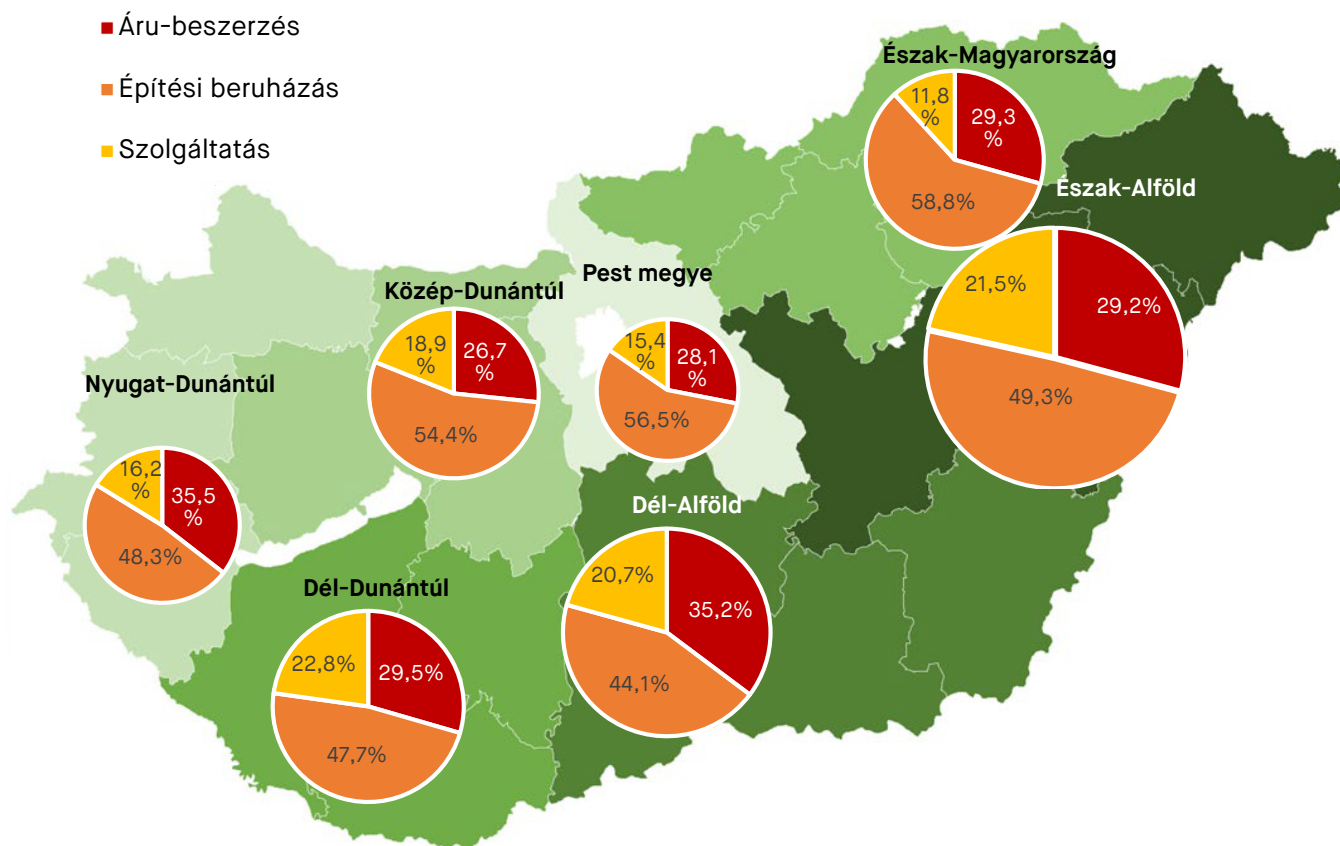


A következő, 2. táblázat a közbeszerzési eljárások számának és értékének adatait tartalmazza beszerzési tárgyak szerinti bontásban vármegyénként és régióként összesítve. Ennek alapján a 12. ábra és 13. ábra térképei régióként szemléltetik a közbeszerzési szerződések beszerzési tárgyak szerinti megoszlását. Látható, hogy minden régióban az építési beruházások jelentették a közbeszerzések közelítőleg felét, értékben pedig kb. 60 százalékát. A megfelelő országos értékek azért mutattak jóval alacsonyabb szinteket, mert a budapesti ajánlatkérők közbeszerzései lehúzták az arányokat az építési beruházások esetében, ugyanis a fővárosban csupán 18 százalék körül alakult az ilyen tárgyú közbeszerzések szám- ill. értékaránya.

Az építési beruházások számaránya az észak-magyarországi ajánlatkérők esetében volt a legmagasabb és Dél-Alföldön a legkevesebb, de vármegyei szinten akadnak ennél magasabb ill. alacsonyabb hányadosok,

például Jász-Nagykun-Szolnok megyében megközelítette a kétharmados arányt az építési beruházások részesedése. Nógrád vármegye negatív irányban kiugrónak számít a csupán 10 milliárd forint összértékű 86 darab közbeszerzési eljárásával, így torzabb arányokat mutat a beszerzési tárgyak szerinti megoszlásban, például az építési beruházások aránya itt több, mint 70 százalék. Az árubeszerzések 30 százalék körüli arányt tettek ki az egyes régiók közbeszerzéseiben, kivéve a Közép-Dunántúlt, ahol inkább csak a negyedét jelentették az összes eljárásnak. Arányaiban a legkevesebb árubeszerzés szintén Jász-Nagykun-Szolnok vármegyéhez kapcsolódott. A szolgáltatás-megrendelések körülbelül az ötödét jelentették a közbeszerzéseknek az egyes régiókban, a legkevesebb ilyen típusú közbeszerzés számban és arányában is Észak-Magyarországhoz volt köthető, de Nógrád és Borsod-Abaúj-Zemplén megyén kívül, Somogy és Zala vármegyékben is egyszámjegyű volt ezeknek az eljárásoknak az aránya.

12. ÁBRA A KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK MEGOSZLÁSA A BESZERZÉSEK TÁRGYA SZERINT RÉGIÓNKÉNT, 2023



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Ami az értékarányokat illeti, (lásd: 13. ábra) hasonlóan a számarányokhoz, ebben az esetben is az építési beruházásokra költöttek a legtöbbet az ajánlatkérők, régiónként átlagosan körülbelül 60 százalékát az összes közbeszerzésre fordított összegnek. Ez az állítás 2 kivételtől eltekintve a vármegyékre is igaz volt, csak Somogyban és Komárom-Esztergomban kerültek a 2. helyre az építési beruházások, mindkét vármegyében az árubeszerzések képezték a legnagyobb hányadot, közel 50 százalékot. Komárom-Esztergomban volt a legala-

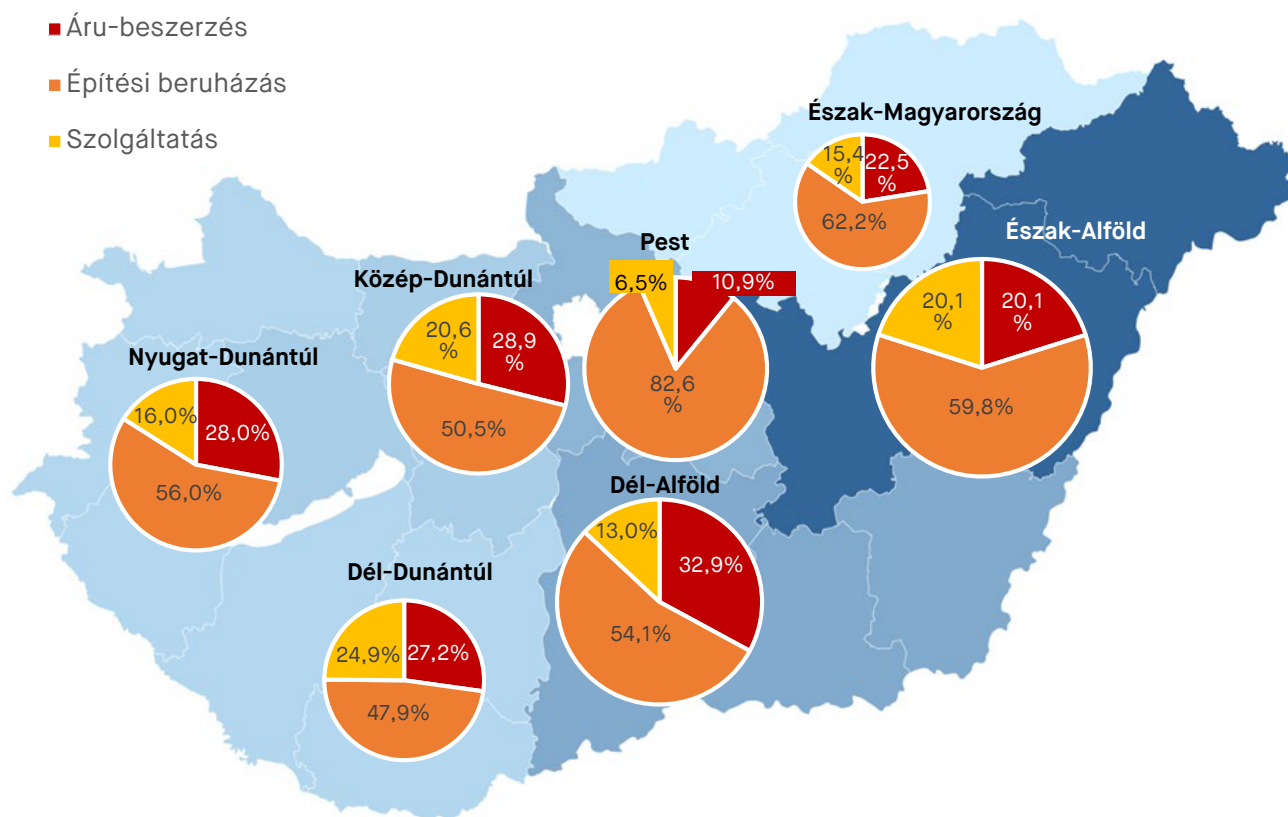
csonyabb az építési beruházások értékaránya, itt az összérték negyedét sem érték el. Pesten viszont az építési közbeszerzések aránya meghaladta a 80 százalékot is, így itt az árubeszerzések és a szolgáltatások is jóval átlag alatti értékeket vettek fel. A szolgáltatás-megrendelésre az összértéknek átlagosan 15-20 százalékát fordították az ajánlatkérők, arányaiban a legkevesebbet régiós szinten Pesten, a vármegyék közül pedig Zalaiban költöttek el az ilyen típusú közbeszerzésekre.

2. TÁBLÁZAT								
	Eljárások száma (db)				Eljárások értéke (Mrd Ft)			
	Áru- beszerzés	Építési beruházás	Szolgáltatás	Összesen	Áru- beszerzés	Építési beruházás	Szolgáltatás	Összesen
Pest megye	142	286	78	506	16,8	127,4	10,1	154,3
Fejér	50	109	34	193	10,4	23,5	6	39,9
Komárom- Esztergom	44	78	18	140	20,9	10,7	12,2	43,8
Veszprém	51	109	51	211	7,2	33,2	9,2	49,6
Közép- Dunántúl	145	296	103	544	38,5	67,3	27,5	133,3
Győr-Moson- Sopron	106	114	60	280	21,7	31,3	18,6	71,5
Vas	33	63	14	110	5,4	9,6	1	16
Zala	47	76	11	134	8,1	29,6	0,6	38,3
Nyugat- Dunántúl	186	253	85	524	35,2	70,5	20,1	125,8
Baranya	75	131	79	285	9,2	21,3	15,3	45,9
Somogy	72	111	20	203	17,1	15,1	3,5	35,7
Tolna	42	64	47	153	4,6	18	9,4	32,1
Dél-Dunántúl	189	306	146	641	30,9	54,5	28,3	113,7
Borsod- Abaúj- Zemplén	119	205	35	359	14,1	45,1	4,6	63,8
Heves	38	87	30	155	7,9	14	11,7	33,5
Nógrád	19	61	6	86	2,1	7,7	0,3	10,1
Észak- Magyarország	176	353	71	600	24,1	66,8	16,5	107,4
Hajdú-Bihar	138	152	106	396	18,7	75	25,9	119,6
Szabolcs- Szatmár- Bereg	72	153	49	274	16,4	31,5	14,5	62,4

	Eljárások száma (db)				Eljárások értéke (Mrd Ft)			
	Áru- beszerzés	Építési beruházás	Szolgáltatás	Összesen	Áru- beszerzés	Építési beruházás	Szolgáltatás	Összesen
Jász- Nagykun- Szolnok	37	112	27	176	9,6	26,4	4,1	40,1
Észak-Alföld	247	417	182	846	44,7	132,9	44,5	222,1
Bács-Kiskun	77	117	31	225	12,8	21,3	5	39,1
Békés	66	79	41	186	12,1	21,8	3,1	37
Csongrád- Csanád	124	138	85	347	29	45,5	13,2	87,7
Dél-Alföld	267	334	157	758	53,9	88,6	21,4	163,8
Megyék összesen	1352	2245	822	4419	244,2	607,9	168,4	1020,5
Több megyések	109	45	32	186	152,2	21,5	59,8	233,6
Budapest	1353	628	1378	3359	781,5	280,4	553,1	1615
Ország összesen	2814	2918	2232	7964	1178	909,8	781,3	2869,1

Forrás: Közbeszerzési Hatóság

13. ÁBRA A KÖZBESZERZÉSI ELJÁRÁSOK ÉRTÉKÉNEK MEGOSZTLÁSA A FŐBB BESZERZÉSI TÁRGYAK SZERINT AZ AJÁNLATKÉRŐK SZÉKHELYÉNEK RÉGIÓJÁBAN, 2023

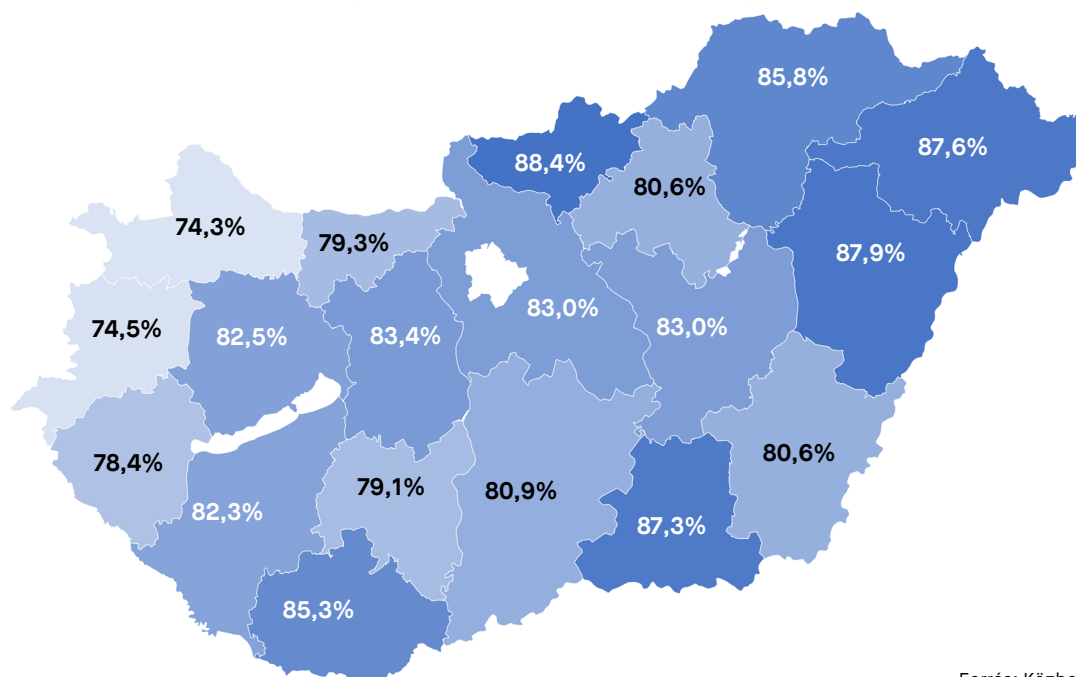


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A 14. és 15. ábrák a mikro-, kis és középvállalkozások (kkv) szektorába tartozó nyertest tartalmazó közbeszerzések arányait ábrázolják az ajánlatkérők vármegyéje szerint. A vármegyék több, mint felében a kkv-nyertesek számának aránya az országos szintű érték (80,2%) felett alakult, a legmagasabb Nógrád vármegyében volt, ezenkívül jelentős hányadot értek el az északkeleti vármegyék, valamint Csongrád-Csanád és Baranya is. A nyugat-dunántúli megyék egyikében sem érte el a számarány az országos értéket, régiós szinten itt volt a legalacsonyabb a mikro-, kis- és középvállalkozások által elnyert közbeszerzések aránya. A közbeszerzési eljárások értékét tekintve már nagyobb különbségek láthatók, több, mint 50 százalékpontnyi a maximális és a minimális arány közti különbség. Nógrád vármegye szerepelt most is az első helyen, az országos szintű arány 58,1 százalék másfélszeres értékével,

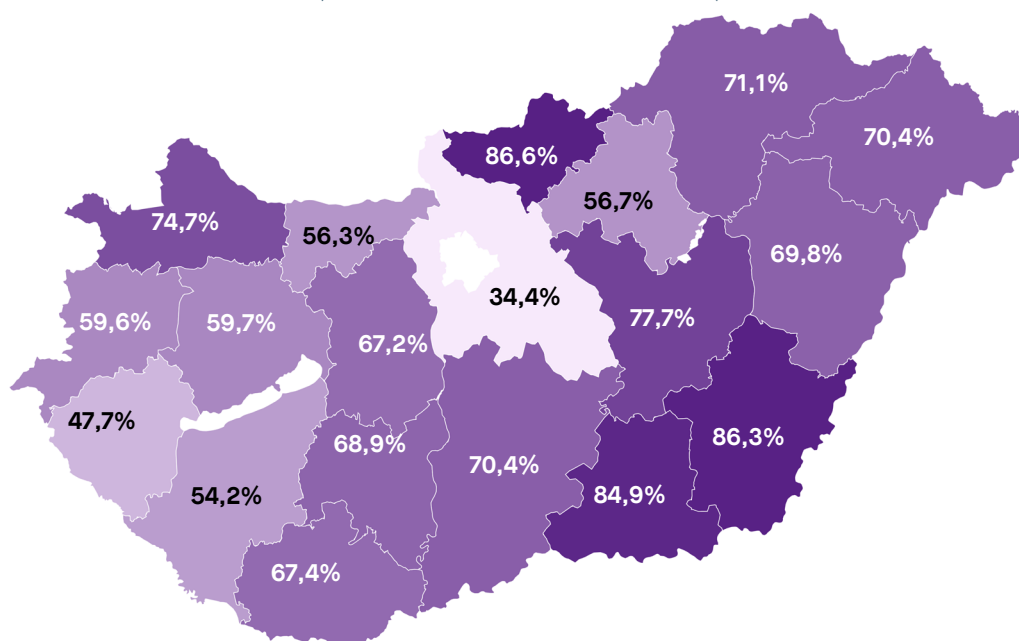
közbeszerzésekből a mikro-, kis- és középvállalkozások a legkevesebb összeget Pest vármegyében nyerték el, ahol csupán az összesen érték 34,4 százaléka került ilyen vállalkozásokhoz. Az egyes régiókra is igaz, ami a vármegyékre is külön-külön, hogy az eljárások legalább háromnegyedét kkv-k nyerték el és Pest kivételével az összértéknek legalább a fele kkv-khez került. A dunántúli régiókban sokkal kisebb hányadban nyertek kkv-k mint a Dunától keletre található régiókban, egyedül a dél-dunántúli régió adatai voltak összemérhetőek Észak-Magyarország számaival. Az észak-alföldi régióban lehetett mérni a legmagasabb kkv-arányt, ami a 80 százalékot is meghaladta és Nyugat-Dunántúlon jött ki a legalacsonyabbra ez a hányados. A legnagyobb összértékben Észak-Alföldön nyertek a kkv-k és Pesten a legkevesebbet, itt csak az összérték harmada került a kkv-szektorba tartozó nyertesekhez.

**14. ÁBRA A KKV NYERTES KÖZBESZERZÉSEK SZAMÁNAK ARÁNYA VÁRMEGYÉNKÉNT
AZ AJÁNLATKÉRŐK SZÉKHELYE SZERINT, 2023**
(VÁRMEGYE ÖSSZESEN=100,0%)



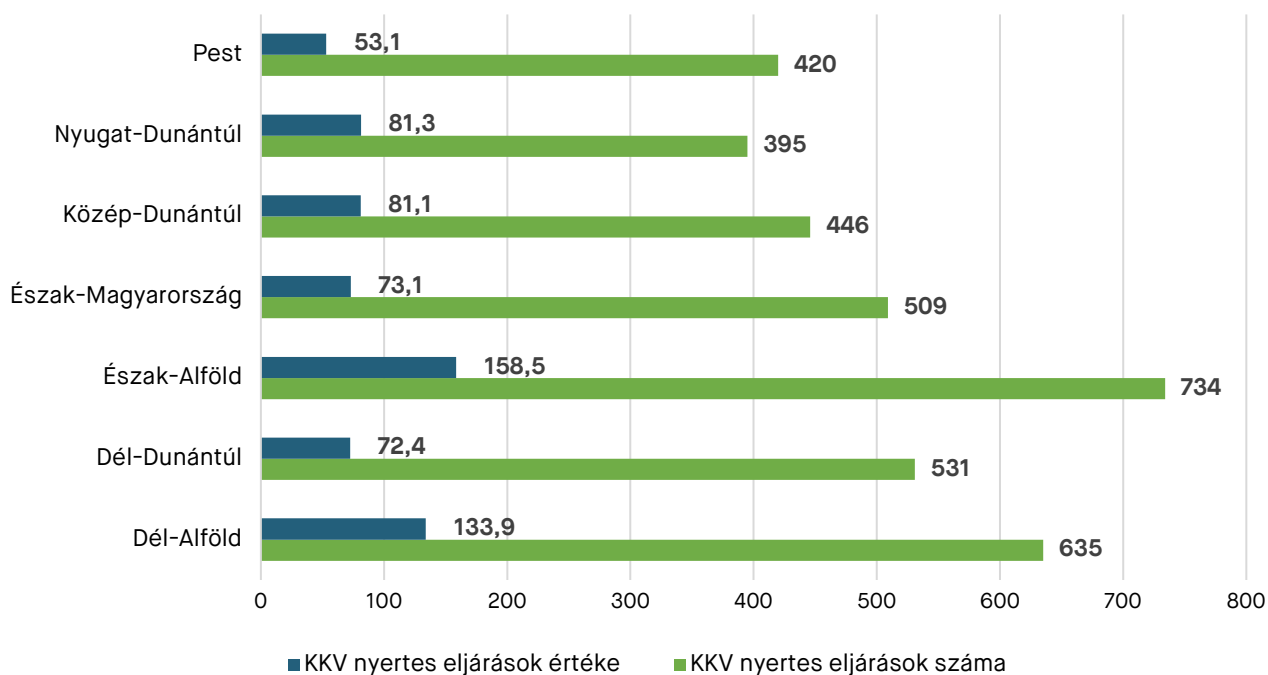
Forrás: Közbeszerzési Hatóság

**15. ÁBRA A KKV NYERTES KÖZBESZERZÉSEK ÉRTÉKÉNEK ARÁNYA VÁRMEGYÉNKÉNT AZ
AJÁNLATKÉRŐK SZÉKHELYE SZERINT, 2023**
(VÁRMEGYE ÖSSZESEN=100,0%)



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

16. ÁBRA A KKV NYERTEST TARTALMAZÓ KÖZBESZERZÉSEK SZÁMA ÉS ÉRTÉKE AZ AJÁNLATKÉRŐK RÉGIÓJA SZERINT, 2023.

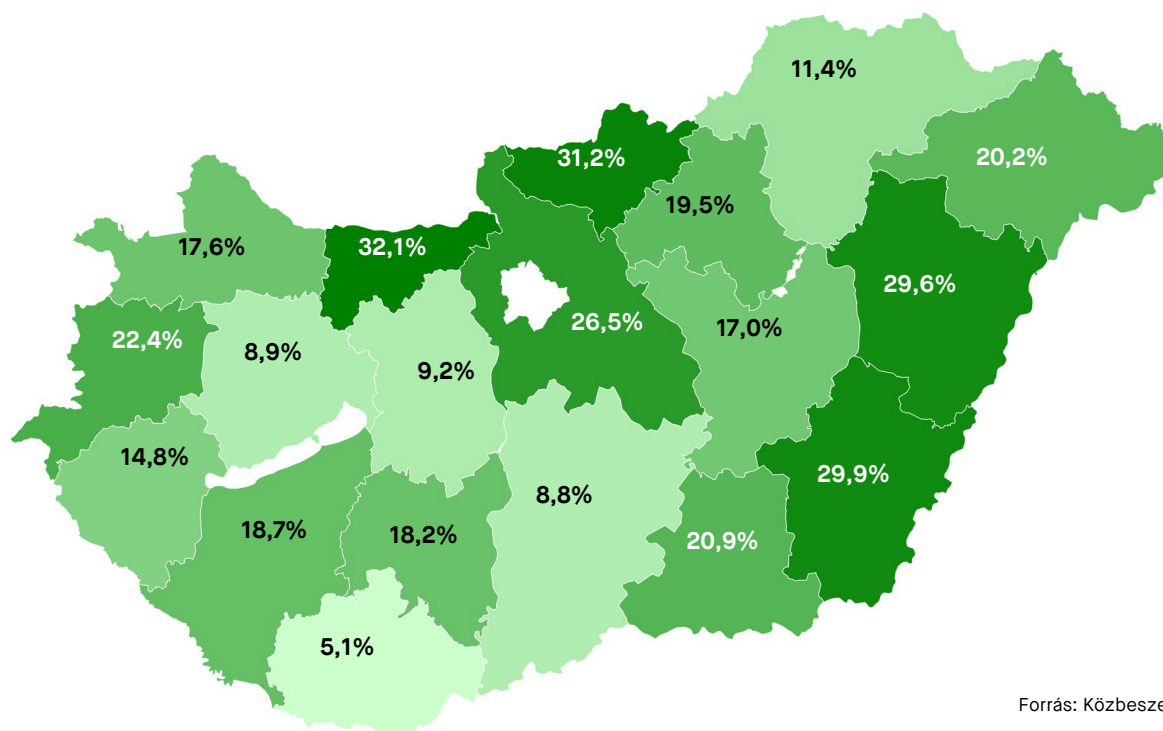


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A 17.-18. ábra térképei a környezetvédelmi szempontokat tartalmazó közbeszerzési eljárások számarányainak, illetve értékarányainak területi megoszlását ábrázolják az ajánlatkérők vármegyéje szerint a vármegyei nemzeti eljárások összesen számaihoz viszonyítva. A legkevesebb zöld szempontú közbeszerzés Baranya vármegyei ajánlatkérőkhöz volt köthető, összesen 10 darab, körülbelül 1 milliárd forint értékben, ami a számarányokban és az értékarányokban is a minimumot jelentette. A volumenben legtöbb zöld eljárást pesti ajánlatkérők bo-

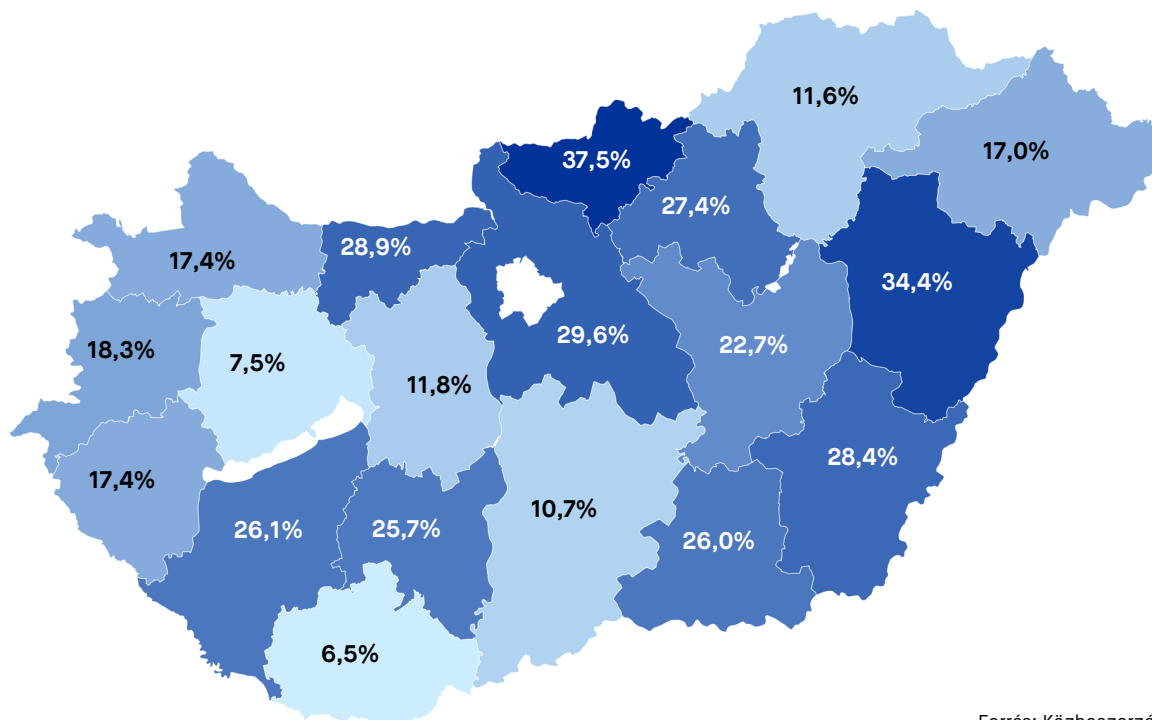
nyolították le, majdnem 100 darabot 13 milliárd forint összegben, ami arányaiban csak a régiók között jelentette az első helyet Pestnek. A térképekről látható, hogy Komárom-Esztergom, Nógrád, Hajdú-Bihar és Békés vármegyékhez Pestnél magasabb zöld közbeszerzési számarány tartozott, értékarányban pedig Nógrád, valamint Hajdú-Bihar vármegyék előzték meg Pestet. Régiós szinten a legkisebb arányok, 15 százalék körüli értékekkel, a dél-dunántúli és a közép-dunántúli régiókhoz kapcsolódtak (lásd: 19. ábra).

**17. ÁBRA A ZÖLD KÖZBESZERZÉSEK SZÁMÁNAK ARÁNYA VÁRMEGYÉNKÉNT
AZ AJÁNLATKÉRŐK SZÉKHELYE SZERINT, 2023**
(VÁRMEGYÉK NEMZETI ELJÁRÁSAINAK SZÁMA ÖSSZESEN=100%)



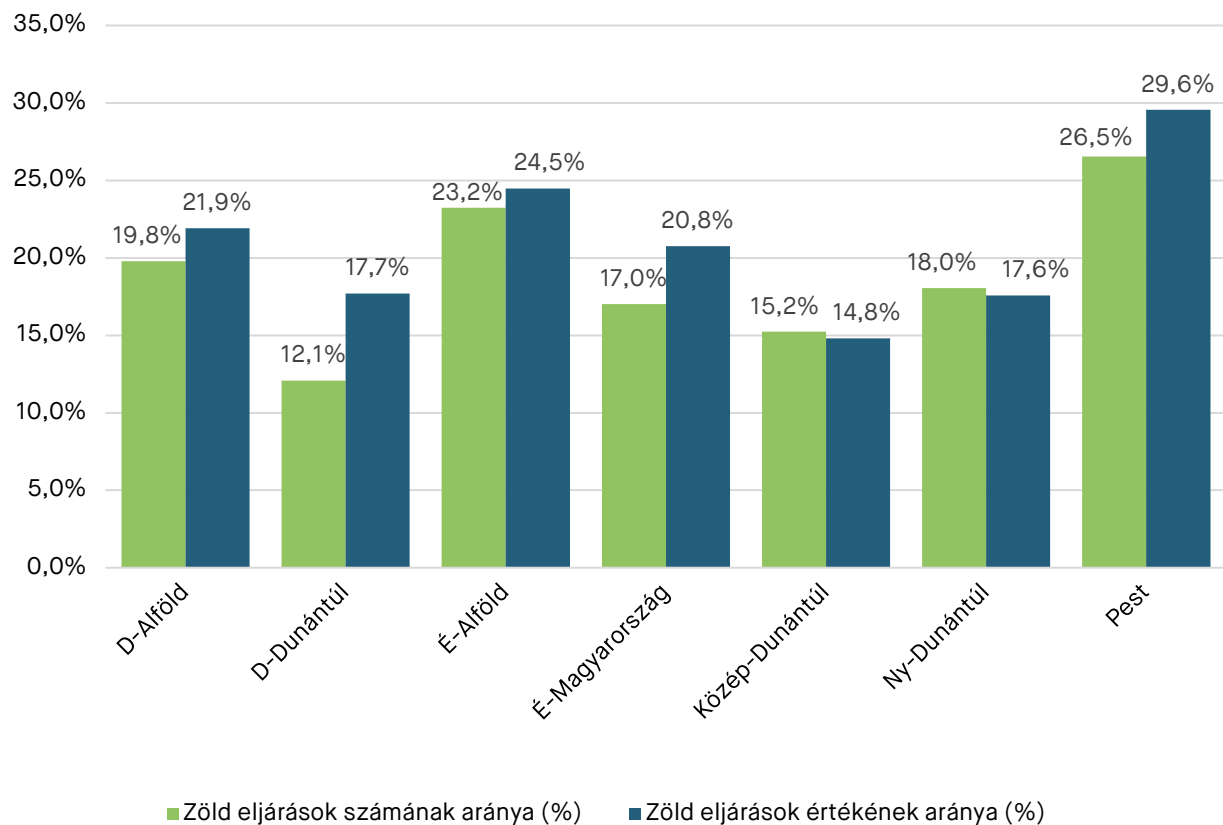
Forrás: Közbeszerzési Hatóság

**18. ÁBRA A ZÖLD KÖZBESZERZÉSEK ÉRTÉKÉNEK ARÁNYA VÁRMEGYÉNKÉNT
AZ AJÁNLATKÉRŐK SZÉKHELYE SZERINT, 2023**
(VÁRMEGYÉK NEMZETI ELJÁRÁSAINAK ÉRTÉKE ÖSSZESEN=100%)



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

**19. ÁBRA A ZÖLD KÖZBESZERZÉSEK SZÁMÁNAK ÉS ÉRTÉKÉNEK ARÁNYA
AZ AJÁNLATKÉRŐK RÉGIÓJA SZERINT, 2023.**



Forrás: Közbeszerzési Hatóság



**KÖZBESZERZÉSI
HATÓSÁG**