

Közbeszerzés



Boros Anita – Tátrai Tünde



A hatályosított kiadvány a KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15-2016-00001 „A közszolgáltatás komplex kompetencia, életpályaprogram és oktatás technológiai fejlesztése” című projekt keretében készült el és jelent meg.

Szerzők:

© Dr. habil. Boros Anita
© Dr. habil. Tátrai Tünde

Szakmai lektor:

Dr. Puskás Sándor

2020-ban hatályosította:

Dr. habil Tátrai Tünde

A hatályosított kézirat lezárásának dátuma:

2020. március 20.

Eredeti megjelenés éve:

2018.

Kiadja:

© Nemzeti Közszolgálati Egyetem;
Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2020

Felelős kiadó:

Prof. Dr. Kis Norbert
rektorhelyettes

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

TARTALOM

1. A közbeszerzés alapintézményei, hazai jogi szabályozása	5
1.1. A közbeszerzéshez kapcsolódó alapfogalmak, alapelvek bemutatása	5
1.1.1. Közbeszerzési jogforrások	5
1.1.2. A közbeszerzési törvény felépítése	5
1.1.3. Közbeszerzési alapelvek és fontosabb alapfogalmak	6
1.2. A közbeszerzés hazai szabályozása	7
1.2.1. A Kbt. személyi és tárgyi hatálya	7
1.2.2. Az ajánlatkérőkre és a gazdasági szereplőkre vonatkozó szabályok	8
2. A közbeszerzési eljárások bemutatása	10
2.1. A közbeszerzési eljárások típusainak legfontosabb szabályai	10
2.1.1. Nyílt eljárás	10
2.1.2. Meghívásos eljárás	11
2.1.3. Tárgyalásos eljárás	11
2.1.4. Versenypárbeszéd	12
2.1.5. Innovációs partnerség	12
2.1.6. Hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás	12
2.1.7. Sajátos beszerzési módszerek	13
2.2. A közbeszerzési eljárások lefolytatásának szabályai	14
2.2.1. Felhívás és eljárási dokumentumok	14
2.2.2. Alkalmasság, kizáró okok, benyújtandó dokumentumok	15
2.2.3. Kiegészítő tájékoztatás	17
2.2.4. Ajánlattétel és bontási eljárás	17
2.2.5. Értékelés	17
2.2.6. Érvénytelenség, eredménytelenség	18
2.2.7. Döntés az eljárás eredményéről	19
2.3. A közbeszerzési szerződésekre vonatkozó szabályok	19
2.3.1. A közbeszerzési szerződés megkötése és teljesítése	19
2.3.2. A szerződés érvénytelensége	20
2.3.3. A szerződésszegés	20
2.3.4. A szerződés megszűnése	20
2.3.5. A szerződés módosítása	21
3. A közbeszerzések jogorvoslati rendszere és a közbeszerzési perek	23
3.1. A Közbeszerzési Döntőbizottság mint jogorvoslati fórum	23
3.2. A Közbeszerzési Döntőbizottság eljárása	23
3.3. Jogorvoslat a Közbeszerzési Döntőbizottság döntése ellen	26
3.4. A szerződés módosítása érvénytelenségének megállapítása iránti polgári per	26
3.5. A közbeszerzésekkel kapcsolatos egyéb polgári perek	27
4. A közbeszerzések ellenőrzésének rendszere	28
4.1. Az egyes uniós forrásból megvalósuló közbeszerzések ellenőrzése	28
4.2. A nemzeti forrásból megvalósuló közbeszerzések ellenőrzése	30
4.3. A hirdetmények ellenőrzése	31
4.4. A szerződések teljesítésének és módosításának ellenőrzése	31
4.5. A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások vizsgálata	32

5. A közbeszerzések intézményrendszere	33
5.1. A Közbeszerzések hazai intézményrendszere	33
5.1.1. <i>Közbeszerzésekért felelős miniszter</i>	33
5.1.2. <i>Közbeszerzési Hatóság</i>	34
5.1.3. <i>Központosított közbeszerzés</i>	36
5.1.4. <i>Egyéb szervezetek</i>	38
5.2. A Közbeszerzések uniós intézményrendszere	38
6. Jogszabálytár	40

1. A KÖZBESZERZÉS ALAPINTÉZMÉNYEI, HAZAI JOGI SZABÁLYOZÁSA

1.1. A közbeszerzéshez kapcsolódó alapfogalmak, alapelvek bemutatása

1.1.1. Közbeszerzési jogforrások

A közbeszerzést számos törvény, kormányrendelet, miniszteri rendelet szabályozza. A téma elsődleges jogforrása a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény (továbbiakban Kbt.), melynek szabályaitól csak annyiban lehet eltérni, amennyiben a törvény azt kifejezetten megengedi. A közbeszerzési eljárások alapján megkötött szerződésekre a törvényben foglalt eltérésekkel a Polgári Törvénykönyv (továbbiakban: Ptk.) rendelkezéseit kell alkalmazni.

A közbeszerzési jog forrásai nemzeti, uniós vagy egyéb nemzetközi jogforrásokra tagozódnak.

1. Nemzeti vagy hazai jogforrás:

- Kbt.
- Más törvényi szintű jogforrások (például Ptk.).
- Törvényi szintű jogszabályok végrehajtására szolgáló alacsonyabb szintű jogszabályok (kormányrendelet, miniszteri rendelet, kivételesen helyi önkormányzati rendelet).
- Nem jogszabályi források (Közbeszerzési Hatóság, Közbeszerzések Tanácsa által kiadott útmutatók, tájékoztatók, állásfoglalások).
- A Közbeszerzési Döntőbizottság és a Döntőbizottság határozatát felülvizsgáló bíróságok esetjoga.

2. Uniós jogforrás:

- Primer jogforrások: alapító szerződések alapelvi rendelkezései.
- Szekunder jogforrások: rendeletek, irányelvek.
- Kiegészítő források: Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlata.
- Nem kötelező erejű források: közlemények, ajánlások, zöld és fehér könyvek.

3. Egyéb nemzetközi jogforrások: kereskedelmi, gazdasági kapcsolatokat rendező nemzetközi szerződések.

A fentiek közül elsősorban a közbeszerzést leginkább meghatározó Kbt. és néhány fontosabb kormányrendelet szabályainak ismertetésére térünk ki a továbbiakban.

1.1.2. A közbeszerzési törvény felépítése

A Kbt. Első részében kaptak helyet a törvény alkalmazási körét érintő szabályok, az alapvető értelmező és közös rendelkezések, valamint a törvény személyi és tárgyi hatályának lehatárolása, az eljárások alanyaira vonatkozó szabályok, emellett egyéb közzétételi kérdések tárgyalásai is itt találhatóak.

A Második részében az uniós értékhatárt elérő értékű beszerzések szabályai, majd a Harmadik részben a nemzeti értékhatárt elérő értékű, de az uniós értékhatárt el nem érő beszerzések szabályai találhatóak. A Negyedik részben az úgynevezett koncessziós beszerzési eljárások szabályai következnek, majd ezt követően, az Ötödik részben a közbeszerzési szerződésekkel kapcsolatos szabályok olvashatók. A Hetedik rész a közbeszerzési jogorvoslati szabályokat rögzíti, majd a Nyolcadik résszel a közbeszerzési intézményrendszerrel ér véget törvény a Záró rendelkezések előtt. Az alábbiakban a legfontosabb jogszabályi rendelkezéseket ismertetjük.

1.1.3. Közbeszerzési alapelvek és fontosabb alapfogalmak

A legfontosabb alapelvek, amelyeket az ajánlatkérőknek és az ajánlattevőknek követniük kell¹ a közbeszerzési eljárások előkészítése, lefolytatása, a közbeszerzési szerződés megkötése, teljesítése során az alábbiak:

- a verseny tisztasága, átláthatósága és nyilvánossága
- esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód az ajánlattevők számára,
- hatékony és felelős gazdálkodás,
- jóhiszeműség és tisztesség, a joggal való visszaélés tilalma,
- nemzeti elbánás.

A közbeszerzési eljárást az ajánlatkérőként meghatározott szervezetek, visszerthes szerződés megkötése céljából kötelesek lefolytatni, megadott tárgyú és értékű beszerzések megvalósítása érdekében².

- A szabályozás pontosan meghatározza kit, mely szervezetet kell ajánlatkérőnek tekinteni. Az ajánlatkérő jellemzően valamilyen közfeladatot ellátó szerv, de hatálya alá tartozhatnak profitorientált, magántulajdonban lévő gazdasági társaságok is³.
- A közbeszerzés-fogalom második eleme a visszerthesség, mely kizárja az ingyenességet a szerződésben és ellenértéket feltételez a felek között.
- A meghatározott tárgyú beszerzések megléte azt jelenti, hogy a közbeszerzési jogviszony ajánlatkérői oldalán állónak kell kiválasztania, hogy mely beszerzési tárgy (áru, építési beruházás, építési koncesszió, szolgáltatási koncesszió beszerzését, illetve szolgáltatás megrendelését) kívánja megvalósítani a közbeszerzési eljárás során.
- Szükséges annak meghatározása is, hogy milyen becsült értékű a tervezett közbeszerzés, mivel közbeszerzési kötelezettség meghatározott közbeszerzési értékhatártól áll fenn.

A közbeszerzési jogban megkülönböztetünk uniós és nemzeti rezsimit. Az uniós értékhatárt elérő értékű közbeszerzésekre szigorúbb szabályok vonatkoznak. Hatálya alá azok a beszerzések tartoznak, amelyek becsült értéke eléri az Európai Unió által meghatározott értékhatárt. Az uniós értékhatár alatti és egyben a nemzeti értékhatárokat elérő értékű közbeszerzési szabályokat a nemzeti jogalkotó határozza meg. A tagállamok ebben a rezsimben az uniós alapelvek figyelembevételével alakíthatják ki a nemzeti értékhatárokat és a nemzeti rezsimre vonatkozó közbeszerzési eljárási szabályokat.

A magyar nemzeti eljárásrend fő szabályait a Kbt. Harmadik része rögzíti. Főszabály szerint a Harmadik rész szerint kell eljárni az ajánlatkérőknek az uniós értékhatárt el nem érő, és egyben a nemzeti értékhatárokat elérő értékű közbeszerzések megvalósításakor. A nemzeti közbeszerzési értékhatárokat a költségvetési törvényben évente kell meghatározni.

Nemzeti eljárásrendben két lehetősége van az ajánlatkérőnek: vagy a közösségi szabályok könnyített, egyszerűsített szabályait alkalmazza, vagy az úgynevezett szabadon kialakított eljárásrendben folytat le eljárást, utóbbinak szabályait maga az ajánlatkérő alakítja ki.⁴

A közbeszerzési eljárás a közbeszerzési jogviszony alanyai által kifejtett eljárási cselekmények összessége. A közbeszerzési eljárás előkészítése, az eljárás lefolytatása, majd a szerződés megkötése és teljesítése olyan fázisai a beszerzés folyamatának, melyre irányadók a közbeszerzések szabályai. 2018. április 15-től az eljárásokat elektronikus úton kell lebonyolítani, melyre vonatkozó részletszabályok eltérő szabályokat is megállapíthatnak, mint a Kbt. Ennek megfelelően az eljárások lefolytatása során figyelemmel kell lenni a Kbt. és a vonatkozó végrehajtási rendelet eljárási szabályaira.⁵

¹ Lásd Kbt. 2. §-át.

² Lásd Kbt. 4. §-át.

³ Lásd Kbt. 5-7. §-ait.

⁴ Lásd Kbt. 117. §-át.

⁵ Lásd Az elektronikus közbeszerzés részletes szabályairól szóló 424/2017. (XII. 19.) Korm. rendeletet.

A közbeszerzési jogviszony alanyai az ajánlatkérők és az ajánlattevők. Őket tekinthetjük a közbeszerzési eljárás fő személyeinek is, hiszen nélkülük nem jöhet létre a közbeszerzési jogviszony. Az ajánlatkérő fogalmát a következő részben tárgyaljuk, míg ajánlattevő⁶ az a gazdasági szereplő, aki (amely) a közbeszerzési eljárásban ajánlatot nyújt be.

Az eljárásban egyéb személyek is részt vesznek, így például az alvállalkozó vagy az alkalmasság igazolásában részt vevő, úgynevezett kapacitást nyújtó szervezet.

1.2. A közbeszerzés hazai szabályozása

1.2.1. A Kbt. személyi és tárgyi hatálya

Az ajánlatkérőket jellemzően úgynevezett klasszikus és közszolgáltató ajánlatkérői csoportokba soroljuk.

A klasszikus ajánlatkérői kör közbeszerzési eljárásai lebonyolítása során értékhatártól függően a Kbt. Második vagy Harmadik részét alkalmazza. Ebbe a körbe tartoznak többek között az állam, a központi költségvetési szervek, a közalapítványok, illetve az önkormányzatok.

A közszolgáltató ajánlatkérői kör valamely kizárólagos joga megléte, és úgynevezett releváns tevékenységet (például ivóvíz, villamos energia, gáz, vagy hőenergia termelése; meghatározott földrajzi terület hasznosítása; postai szolgáltatás nyújtása stb.)⁷ végez. A közbeszerzéseikre vonatkozó eljárási szabályokat külön jogszabály rendezi.⁸ A közszolgáltató a törvény hatálya alá vagy azért kerül, mert kizárólagos joga van releváns tevékenységének végzésére, vagy azért, mert egyébként klasszikus ajánlatkérő, valamint releváns tevékenységet végez. Ennek megfelelően klasszikus és közszolgáltató ajánlatkérő is egyben a MÁV Zrt, és csak közszolgáltató az MVM Paksi Atomerőmű Zártkörűen Működő Részvénytársaság. A kötelezően a törvény hatálya alá tartozó ajánlatkérők⁹ mellett a jogszabály kitér az esetileg a törvény hatálya alá tartozókra is.¹⁰

Gyakori, hogy a szerződés több – egymással szükségszerűen összefüggő – közbeszerzési tárgyat foglal magában, a meghatározó értékű közbeszerzési tárgy szerint kell a szerződést minősíteni.¹¹ A beszerzés tárgyának azonosítása az első lépés a beszerzés előkészítése során, mivel az ajánlatkérő ez alapján tudja eldönteni, hogy milyen eljárási rezsimben bonyolítsa eljárását – amennyiben közbeszerzés-köteles a beszerzés.

A Kbt. az alábbi beszerzési tárgyakat különbözteti meg:

- árubeszerzés,
- építési beruházás,
- szolgáltatás megrendelés,
- építési koncesszió,
- szolgáltatási koncesszió.

A Kbt. kivételi körébe olyan esetek tartoznak, melyekben nem kell alkalmazni a törvény szabályait¹². Ilyenek például:

- a védelem terén kifejezetten katonai, rendvédelmi, rendészeti célokra szánt áruk beszerzése;
- nemzetközi szerződésben, illetőleg nemzetközi egyetértési vagy együttműködési megállapodásban meghatározott külön eljárás alapján történő beszerzés;

⁶ Lásd Kbt. 3. § 1.-ját.

⁷ A közszolgáltatói státuszt megalapozó, úgynevezett releváns tevékenységek felsorolásáért lásd a Kbt. 6. §-át.

⁸ Lásd A közszolgáltatók közbeszerzéseire vonatkozó sajátos közbeszerzési szabályokról szóló 307/2015. (X.27.) Korm. rendelet.

⁹ Lásd Kbt. 5. § (1) bekezdését.

¹⁰ Lásd Kbt. 6. § (2)-(4) bekezdéseit.

¹¹ Lásd Kbt. 8. §-át.

¹² Lásd Kbt. 9. §-át.

- kutatási és fejlesztési szolgáltatás megrendelése; kivéve, ha annak eredményét kizárólag az ajánlatkérő hasznosítja tevékenységi körében, és az ellenszolgáltatást teljes mértékben az ajánlatkérő teljesíti.

A Közbeszerzési irányelvek¹³ értelmében az uniós értékhatárokat időszakonként az Európai Bizottság állapítja meg és teszi közzé az Európai Unió Hivatalos Lapjában. Az egyes beszerzési tárgyakra meghatározott nemzeti értékhatárokat a költségvetési törvényben minden évben meg kell határozni. Az egyes beszerzési tárgyakra vonatkozó uniós értékhatárokat, valamint a nemzeti értékhatárokat a Közbeszerzési Hatóság a Közbeszerzési Értesítőben minden év elején közzéteszi¹⁴. Az értékhatárok mind beszerzési típusonként, mind ajánlatkérői csoportonként (klasszikus, közszolgáltató) is eltérnek.

A közbeszerzés becsült értékén a közbeszerzés megkezdésekor annak tárgyáért, az adott piacon általában kért vagy kínált – általános forgalmi adó nélkül számított – teljes ellenszolgáltatást kell érteni.¹⁵ A közbeszerzés becsült értéke nem azonos a fedezet mértékével. A becsült érték célja, hogy az ajánlatkérő eldöntse, szükséges-e közbeszerzési eljárás lefolytatása. Amennyiben igen, úgy el kell döntenie, mely eljárási rezsimben folytasson le egy, vagy akár több eljárást az adott beszerzési tárgyban. A fedezet pedig annak leképezése, hogy mindegyre a valóságban, eljárásonként milyen mértékű forrást különít el, köt le előzetesen az eljárás előkészítése során.

Több részből álló, vegyes jellegű beszerzési tárgyak esetén, ha az árubeszerzés, szolgáltatás vagy építési beruházás több részből áll, illetőleg több szerződés alapján kerül teljesítésre, mindegyik rész becsült értékét együttesen kell figyelembe venni. A Kbt. megkerülésének megakadályozását erősíti az úgynevezett részekre bontás tilalmának szabálya.¹⁶ Nem lehet azért részekre bontani a beszerzési tárgyat, hogy ennek következtében értékhatár alá kerülne a becsült érték, vagy egyszerűbb eljárási szabályok alapján kellene lebonyolítani a beszerzést a részekre bontás eredményeként. Ha az eljárási rezsimet azonosította az ajánlatkérő, úgy azon belül már több szerződésben is tervezheti, ütemezheti beszerzését.

1.2.2. Az ajánlatkérőkre és a gazdasági szereplőkre vonatkozó szabályok

Az ajánlatkérők – meghatározott ajánlatkérők kivételével – kötelesek a Kbt. hatálya alá tartozásukról, valamint az adataikban bekövetkezett változásról a Közbeszerzési Hatóságot értesíteni¹⁷. Az erről készült nyilvántartás közzétételéért a Közbeszerzési Hatóság felelős.

A törvény lehetővé teszi közös ajánlatkérés megvalósítását, mely esetben az ajánlatkérők nevében egy ajánlatkérő folytatja le a közbeszerzési eljárást. A közbeszerzési eljárásba kötelező, úgynevezett független, akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó bevonása a részben vagy egészben európai uniós forrásból megvalósuló, valamint árubeszerzés és szolgáltatás megrendelése esetén az uniós értékhatárt meghaladó, építési beruházás esetén az hétszázmillió forintot meghaladó értékű közbeszerzési eljárásba.

Az ajánlatkérő köteles közbeszerzési szabályzatot készíteni, s ennek keretében meghatározni a közbeszerzési eljárásai előkészítésének, lefolytatásának, belső ellenőrzésének felelősségi rendjét,

¹³ Lásd AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2014/24/EU IRÁNYELVE (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről.

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2014/25/EU IRÁNYELVE (2014. február 26.) a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről.

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2014/23/EU IRÁNYELVE (2014. február 26.) a koncessziós szerződésekről.

¹⁴ Lásd www.kozbeszerzes.hu

¹⁵ Lásd Kbt. 16. §-át.

¹⁶ Lásd Kbt. 19. §-át.

¹⁷ Lásd Kbt. 26. §-át.

a nevében eljáró, illetőleg az eljárásba bevont személyek, illetőleg szervezetek felelősségi körét és a közbeszerzési eljárásai dokumentálási rendjét. Ha az ajánlatkérő nem rendelkezik közbeszerzési szabályzattal, legkésőbb az adott közbeszerzési eljárás előkészítését megelőzően kell meghatározni a szabályzat legfontosabb tartalmi elemeit.

Az ajánlatkérő az ajánlatok elbírálására legalább háromtagú bírálóbizottságot köteles létrehozni, amely írásbeli szakvéleményt és döntési javaslatot készít az ajánlatkérő nevében a közbeszerzési eljárást lezáró, döntést meghozó személy vagy testület részére. A bírálóbizottsági munkáról jegyzőkönyvet kell készíteni, amelynek részét képezhetik a tagok indokolással ellátott bírálati lapjai.

A Kormány a közbeszerzések központosított eljárás keretében történő lefolytatását rendelheti el az általa irányított vagy felügyelt szervezetek vonatkozásában, meghatározva a központosított eljárás személyi és tárgyi hatályát, az ajánlatkérésre feljogosított szervezetet, valamint az eljáráshoz való csatlakozás lehetőségét.¹⁸

A legnagyobb, és egyben meghatározó központi beszerző szervezet a Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóság,¹⁹ valamint a Digitális Kormányzati Ügynökség, melyről a későbbiekben részletesen lesz szó. Az Egészségbiztosítási Alapból finanszírozott szervezeteknél az egészségügyi szolgáltatásokhoz kapcsolódóan, valamint a kormányzati kommunikációs feladatok ellátásával kapcsolatos közbeszerzések esetében szintén központi beszerző szervezeteken keresztül történik a beszerzés.

Több ajánlatkérő – amennyiben valamely központi beszerző szerv igénybevétele nem kötelező – jogosult közös központi beszerző szervet létrehozni, vagy maguk közül az egyik ajánlatkérőt központi beszerző szervként kijelölni és a közbeszerzéseket összevontan, központosítottan lefolytatni. A központosított közbeszerzési rendszer működtetéséért a központi beszerző szerv felelős.

Az ajánlatkérő köteles minden szükséges intézkedést megtenni annak érdekében, hogy elkerülje az összeférhetlenséget és a verseny tisztaságának sérelmét eredményező helyzetek kialakulását. A Kbt. összeférhetlenségi szabályai a funkció tárgyilagos és pártatlan gyakorlására helyezik a hangsúlyt²⁰. A törvény továbbá részletesen felsorolja, milyen hozzátartozói kapcsolat eredményez összeférhetlenséget. Lényeges, hogy minden esetben az ajánlatkérő felel az összeférhetlenség következményeiért, függetlenül attól, hogy nem volt a megfelelő információ birtokában.

Több gazdasági szereplő közösen is tehet ajánlatot vagy nyújthat be részvételi jelentkezést. A közös ajánlattevők vagy részvételre jelentkezők kötelesek maguk közül egy, a közbeszerzési eljárásban a közös ajánlattevők vagy részvételre jelentkezők nevében eljárni, illetve egy jogosult képviselőt megjelölni. A közös ajánlattevők a szerződés teljesítéséért az ajánlatkérő felé egyetemlegesen felelnek. Az egy közös ajánlatot vagy részvételi jelentkezést benyújtó gazdasági szereplő(k) személyében az ajánlattételi, vagy több szakaszból álló eljárásban, a részvételi határidő lejárta után változás nem következhet be.

A Kbt. rendelkezik a többszörös megjelenés tilalmáról.²¹ Az ajánlattevő, vagy részvételre jelentkező csak egy státuszban jelenhet meg egy eljárásban, vagy több rész esetében egyazon részen belül. Ennek értelmében egy eljárásban vagy ugyanazon részen belül nem tehet másik ajánlatot más ajánlattevővel közösen, illetve nem nyújthat be másik részvételi jelentkezést más részvételre jelentkezővel közösen, nem vehet részt más ajánlattevő, illetve részvételre jelentkező alvállalkozójaként, és nem igazolhatja más ajánlatot benyújtó ajánlattevő, illetve más részvételi jelentkezést benyújtó részvételre jelentkező szerződés teljesítésére való alkalmasságát. Ez azonban csak az ajánlattevőkre és a részvételre jelentkezőkre vonatkozik, azaz egy alvállalkozó több ajánlattevő nevesített alvállalkozójaként is megjelenhet, vagy kapacitást biztosító szervezete lehet.

¹⁸ Lásd Kbt. 31. § (1) bekezdését,

¹⁹ Lásd a központosított közbeszerzési rendszerről, valamint a központi beszerző szervezet feladat- és hatásköréről szóló 168/2004. (V. 25.) Kormányrendeletet, valamint a Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanácsról, valamint a Digitális Kormányzati Ügynökség Zártkörűen Működő Részvénytársaság és a kormányzati informatikai beszerzések központosított közbeszerzési rendszeréről szóló 301/2018. (XII. 27.) Korm. rendeletet

²⁰ Lásd Kbt. 25. §-át.

²¹ Lásd Kbt. 36. § (1) bekezdését.

2. A KÖZBESZERZÉSI ELJÁRÁSOK BEMUTATÁSA

2.1. A közbeszerzési eljárások típusainak legfontosabb szabályai

A Kbt. Második része az uniós vagy közösségi értékhatárt elérő értékű beszerzések eljárási szabályait tartalmazza. A törvényben meghatározott eljárások szabályai alapján megkülönböztetünk egy-, két- és háromszakaszos eljárásokat. Amennyiben egyszakaszos eljárásról van szó, úgy az ajánlatkérő egy szakaszban vizsgálja az ajánlattevő alkalmasságát és értékeli ajánlatát. A kétszakaszos eljárások lényege ezzel szemben az, hogy az első szakaszban a részvételre jelentkezők szűrése történik aszerint, hogy milyen minimális alkalmassági követelményeket írt elő az ajánlatkérő, illetve milyen kötelező és választható kizáró okoknak felel meg a részvételre jelentkező. Ajánlattevő tehát akkor válik a részvételre jelentkezőből, amennyiben bejutott a második szakaszba, ahol ajánlatot tehet.

Egyszakaszos eljárásban egy szakaszban történik az ajánlat megtétele, valamint annak igazolása, hogy az ajánlattevő alkalmas a teljesítésre (ajánlati szakasz).

Két szakasz esetében először a teljesítésre való alkalmasság ellenőrzése történik (részvételi szakasz), majd ezt követően az ajánlattétel (ajánlattételi szakasz).

A közbeszerzési eljárásban ennek megfelelően, eljárástípustól és eljárásszakasztól függően megkülönböztetünk ajánlattevőt és részvételre jelentkezőt.

Léteznek háromszakaszos eljárások, ilyen lehet a versenypárbeszéd, melynek lényege, hogy a részvételi szakaszt követően a felek egyeztetnek a beszerzési tárgyról, szerződést, értelmezési kérdésekről a dokumentáció véglegesítése érdekében (párbeszéd szakasza), majd ezt követően történik az ajánlattétel.

A közbeszerzési eljárások alaptípusai:

- nyílt eljárás (egyszakaszos),
- meghívásos eljárás (kétszakaszos),
- versenypárbeszéd (háromszakaszos),
- tárgyalásos eljárás (hirdetmény közzététele nélkül: egyszakaszos, hirdetmény közzétételel induló: kétszakaszos),
- innovációs partnerség (kétszakaszos eljárás).

2.1.1. Nyílt eljárás

A nyílt eljárás²² olyan, egy szakaszból álló közbeszerzési eljárás, amelyben minden érdekelt gazdasági szereplő ajánlatot tehet. A nyílt eljárás ajánlati felhívással indul. Az ajánlattevő, ajánlatával együtt benyújtja az úgynevezett Egységes Európai Közbeszerzési Dokumentumot is, mely egységes nyilatkozati űrlapként alkalmazandó ajánlattételek során az Európai Unióban. A nyílt eljárásban nem lehet tárgyalni. Az ajánlatkérő a felhívásban és a dokumentációban meghatározott feltételekhez, az ajánlattevő pedig az ajánlatához az ajánlattételi határidő lejártától kötve van.

A nyílt eljárás gyengesége, hogy az ajánlattételi időszakban nincs lehetőség aktív kommunikációra, az ajánlatkérő csak úgynevezett kiegészítő tájékoztatás²³ keretében tehet fel kérdést. Ez egyben az eljárás előnye is, hiszen a többi eljárástípushoz képest az uniós eljárásrendben a legrövidebb idő alatt lebonyolítható eljárásról beszélünk.

²² Lásd Kbt. 81. §-át.

²³ Lásd Kbt. 56. §-át.

2.1.2. Meghívásos eljárás

A meghívásos eljárás²⁴ olyan két szakaszból álló közbeszerzési eljárás, amelynek első, részvételi szakaszában az ajánlatkérő a részvételre jelentkezőnek a szerződés teljesítésére való alkalmasságáról vagy alkalmatlanságáról dönt. A meghívásos eljárás részvételi felhívással indul. Az eljárás részvételi szakaszában bármely érdekelt gazdasági szereplő nyújthat be részvételi jelentkezést. A részvételi szakaszban a részvételre jelentkező nem tehet ajánlatot. Az eljárás második, ajánlattételi szakaszában csak az ajánlatkérő által alkalmasnak minősített és ajánlattételre felhívott részvételre jelentkezők tehetnek ajánlatot. A meghívásos eljárásban – hasonlóképpen a nyílt eljáráshoz – nem lehet tárgyalni.

Az ajánlatkérő a részvételi felhívásban keretszámot határozhat meg arra vonatkozóan, hogy a részvételre jelentkezők közül az eljárás második szakaszában legfeljebb e keretszám felső határáig (maximum 5) terjedő számú alkalmas, egyben érvényes jelentkezést benyújtó részvételre jelentkezőnek küld majd ajánlattételi felhívást. Az ajánlattételre felhívott jelentkezők közösen nem tehetnek ajánlatot.

Mivel ebben az eljárásban sincs lehetőség tárgyalásra, az ajánlatkérő a részvételi felhívásban meghatározott feltételekhez a részvételi határidő lejártától, az ajánlattételi felhívásban és a dokumentációban meghatározott feltételekhez, az ajánlattevő pedig az ajánlatához az ajánlattételi határidő lejártától kötve van.

2.1.3. Tárgyalásos eljárás

A meghívásos és a tárgyalásos eljárás közötti legfontosabb különbség, hogy ugyan a két eljárástípus felépítése azonos, azaz két szakaszból álló közbeszerzési eljárás, a hirdetmény közzétételével induló tárgyalásos eljárás második szakaszában az ajánlatkérő tárgyal az ajánlattevőkkel. Ennek közvetlen következménye, hogy az ajánlattételkor nem áll be az ajánlattevő ajánlati kötöttsége, és a tárgyalások során az ajánlatkérő sincs kötve a felhívásban és dokumentációban foglaltakhoz.

A meghívásos eljáráshoz hasonlóan az eljárás első, részvételi szakaszában az ajánlatkérő a részvételre jelentkezőnek a szerződés teljesítésére való alkalmasságáról vagy alkalmatlanságáról dönt, míg az eljárás második, ajánlattételi szakaszában az alkalmasnak minősített és ajánlattételre felhívott részvételre jelentkezőkkel tárgyal a szerződés feltételeiről.

A tárgyalásos eljárásban²⁵ nem áll fenn az ajánlattevő, illetőleg az ajánlatkérő ajánlati kötöttsége. Ennek oka, hogy a beszerzés tárgya, a szerződés feltételei változhatnak, azzal a korláttal, hogy az eredeti feltételek nem térhetnek el olyan jellemzőjükben, illetőleg körülményükben a tárgyalás során, amely nem tette volna lehetővé tárgyalásos eljárás alkalmazását.

Az ajánlatkérő nem választhatja szabadon a tárgyalásos eljárást, hanem csak a Kbt.-ben meghatározott bizonyos esetekben, például amennyiben az ajánlatkérő a műszaki leírást nem tudja kellő pontossággal elkészíteni a külön jogszabályban meghatározottak szerinti szabványok, európai műszaki értékelés, közös műszaki előírások vagy műszaki referenciák valamelyikére való hivatkozással.

A hirdetmény közzétételével induló tárgyalásos eljárás részvételi felhívásában kell meghatározni a tárgyalásos eljárás alkalmazásának jogcímét. A meghívásos eljárástól eltérően a tárgyalásos eljárásban az ajánlatkérő a részvételi felhívásban, az ajánlattételi felhívásban és a dokumentációban meghatározott feltételekhez, az ajánlattevő pedig az ajánlatához a tárgyalások befejezésének időpontjától van kötve.

A tárgyalások befejezését követően az ajánlatkérő megvizsgálja, hogy a végleges ajánlatok megfelelnek-e a felhívás és a dokumentáció tárgyalás befejezés kori tartalmának, valamint a jogszabályokban meghatározott feltételeknek. Az érvényes végleges ajánlatokat az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívásban meghatározott értékelési szempont alapján értékeli.

²⁴ Lásd Kbt. 82-84. §-ait.

²⁵ Lásd Kbt. 85-89. §-ait.

2.1.4. *Versenypárbeszéd*

A versenypárbeszéd²⁶ olyan közbeszerzési eljárás, amelyben az ajánlatkérő az általa kiválasztott részvételre jelentkezőkkel párbeszédet folytat a közbeszerzés tárgyának, a szerződés típusának és feltételeinek pontos meghatározása érdekében, majd ajánlatot kér. A versenypárbeszéd a tárgyalásos eljárás mellett olyan eljárástípus, ahol lehetőség van az ajánlattevők és ajánlatkérő közötti párbeszédre, valódi kommunikációra.

A versenypárbeszéd három szakaszra tagolódik: részvételi szakaszra, párbeszédre és ajánlattételi szakaszra. Lényeges, hogy végleges ajánlattételre csak a párbeszédet követően kiadott végleges dokumentáció alapján, az eljárás harmadik szakaszában kerül sor. A végső dokumentációról az ajánlattevő már nem tárgyalhat, csak azt megelőzően, a párbeszéd során.

A versenypárbeszéd alkalmazható, amennyiben az ajánlatkérő a közbeszerzés tárgyára vonatkozó közbeszerzési műszaki leírás meghatározására nem vagy nem a nyílt, illetve meghívásos eljárásban szükséges részletességgel képes, vagy a szerződés típusának jogi, vagy pénzügyi feltételeinek meghatározására nem vagy nem a nyílt, illetve meghívásos eljárásban szükséges részletességgel képes.

2.1.5. *Innovációs partnerség*

Az innovációs partnerség²⁷ olyan sajátos közbeszerzési eljárás, amelynek célja egy innovatív termék, szolgáltatás vagy építési beruházás kifejlesztése, és az ennek eredményeként létrejövő áruk, szolgáltatások vagy építési beruházások ezt követő beszerzése.

Az innovációs partnerség két szakaszra tagolódik, a törvényben szabályozott eljárásrend szerint kerül sor az innovációs partnerségi szerződés vagy szerződések megkötésére (eljárási szakasz), majd a fejlesztési folyamat és a beszerzés az innovációs partnerségi szerződésben szabályozott feltételek szerint történik (szerződéses szakasz).

Az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumokban igényét olyan innovatív termékre, szolgáltatásra vagy építési beruházásra határozza meg, amely a piacon nem áll rendelkezésre. A partnerségi szerződésben kell meghatározni a kutatási és innovációs folyamat menetét, amelynek egymást követő szakaszokból kell felépülnie, és amely magában foglalhatja az áruk előállítását, a szolgáltatások nyújtását és az építési beruházások megvalósítását is. A partnerségi szerződésnek meg kell határoznia a partner által elérendő közbenső célokat, amelyekhez kapcsolódóan díjazás kifizetéséről is rendelkeznie kell.

Az ajánlatkérőnek biztosítania kell, hogy a partnerség felépítése, a különböző szakaszok tartama és értéke tükrözze a javasolt megoldás innovativitását és azt, hogy a megoldás kifejlesztéséhez milyen kutatási és innovációs tevékenységek sorozatára van szükség.

2.1.6. *Hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás*

A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás²⁸ olyan, egy szakaszból álló közbeszerzési eljárás, amelyben az ajánlatkérő az ajánlattételre felhívott és alkalmasnak minősített ajánlattevőkkel tárgyal a szerződés feltételeiről. Alkalmazásának lehetőségeit a Kbt. taxatív felsorolja.²⁹ A Közbeszerzési Hatóság törvényességi ellenőrzési jogkörében vizsgálja, hogy fennáll-e a jogalap a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás lefolytatására.

²⁶ Lásd Kbt. 90-94. §-ait.

²⁷ Lásd Kbt. 95-97. §-ait.

²⁸ Lásd Kbt. 98-103. §-ait.

²⁹ Lásd Kbt. 98. § (2)–(4) bekezdéseit.

A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás az esetek többségében ajánlattételi felhívás megküldésével kezdődik. Főszabályként a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásban kizárólag az ajánlattételre felhívott gazdasági szereplő(k) tehet(nek) ajánlatot. Az ajánlatkérő az ajánlattételi felhívásban és a dokumentációban meghatározott feltételekhez, az ajánlattevő pedig az ajánlatához a tárgyalások befejezésének időpontjától van kötve.

A tárgyalások befejezését követően az ajánlatkérő megvizsgálja, hogy a végleges ajánlatok megfelelnek-e a felhívás és a dokumentáció tárgyalás befejezés kori tartalmának, valamint a jogszabályokban meghatározott feltételeknek.

Az érvényes, végleges ajánlatokat az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívásban meghatározott értékelési szempont alapján értékeli. A rendkívüli sürgősség esetében enyhébb szabályok érvényesülnek.

2.1.7. Sajátos beszerzési módszerek

A sajátos beszerzési módszereken belül a Kbt. a keret-megállapodásos eljárást, a dinamikus beszerzési rendszert, az elektronikus árlejtést és az elektronikus katalógusokat sorolja fel, melyek nem minősülnek közbeszerzési eljárási alaptípusnak. A keretmegállapodásos eljárás és a dinamikus beszerzési rendszer több közbeszerzési eljárásból épül fel, míg az árlejtés a katalógus beszerzési technikának minősül.

Az ajánlatkérő gyakran felmerülő közbeszerzései megvalósítása érdekében dinamikus beszerzési rendszert³⁰ hozhat létre. A dinamikus beszerzési rendszerhez, annak teljes időtartama alatt, bármely olyan gazdasági szereplő csatlakozhat, amely megfelel az ajánlatkérő által meghatározott alkalmassági feltételeknek. A részvételre jelentkezők miután a részvételi szakaszban érvényes jelentkezést tettek lehetőségek kapnak az ajánlattételre akkor, amikor ajánlatkérő ajánlattételi felhívást küld nekik a rendszerben meghatározott és a felhívásban pontosított beszerzési tárgyak vonatkozásában. A beszerzési tárgyak kör, ára változhat a rendszer fennállásának ideje alatt, és új belépők is megjelenhetnek a rendszerben, amennyiben részvételre jelentkeztek akár a későbbiek során is.

Az elektronikus árlejtés³¹ során az ajánlattevők új – egyre csökkenő – árakat, illetve az ajánlat egyes számszerűsíthető elemeire vonatkozó új értékeket ajánlanak. E célból az ajánlatkérőknek az elektronikus árlejtést ismétlődő elektronikus folyamatként kell kialakítaniuk, amely az ajánlatok értékelése után indul el, lehetővé téve az ajánlatok automatikus értékelési módszerek alkalmazásával történő rangsorolását. Az elektronikus árlejtés tehát nem tekinthető külön eljárástípusnak.

Az elektronikus katalógus³² formájában benyújtott ajánlatokra jellemzően több ajánlattevővel kötött keretmegállapodásos eljárásban vagy dinamikus beszerzési rendszerben kerül sor. Ajánlatkérő az eljárást megindító felhívásban előírhatja, hogy az ajánlatokat elektronikus katalógus formájában kell benyújtani vagy, hogy az ajánlattevőnek elektronikus katalógust kell csatolnia az ajánlatához.

A keretmegállapodásos³³ eljárás két részből áll. Lényege, hogy a gazdasági szereplők olyan zárt csoportot képeznek az első részt követően, amelyből az eljárás második részében az ajánlatkérő megversenyeztetheti zárt körben a versenyzőket, hirdetmény közzététele nélkül. A megoldás sikerrel alkalmazható elsősorban olyan beszerzési tárgyak esetében, melyekre vonatkozóan több esetben merül fel az ajánlatkérő igénye. Az igény általában nehezen tervezhető, ezért a keret-megállapodásos eljárás keretei között az ajánlatkérőnek lehetősége van rövidebb időtávra vagy esetileg versenyeztetni.

³⁰ Lásd Kbt. 106-107. §-ait.

³¹ Lásd Kbt. 108. §-át.

³² Lásd Kbt. 109. §-át.

³³ Lásd Kbt. 104-105. §-ait.

Az első részben az ajánlatkérő nyílt, meghívásos vagy - amennyiben a tárgyalásos eljárás alkalmazásának feltételei fennállnak - tárgyalásos eljárást alkalmazhat keretmegállapodás megkötése céljából. A második részben az ajánlatkérő a keretmegállapodásban meghatározott közbeszerzési tárgyra kér(het) ajánlat(ka)t és köt szerződést az adott közbeszerzés(ek) megvalósítására.

Az ajánlatkérő a keretmegállapodásos eljárás első részét követően jogosult a keretmegállapodásban meghatározott mennyiség, valamint beszerzési tárgy(ak) egy-egy részére a keretmegállapodásban előírt teljes mennyiség keretein belül az eljárás második részében több szerződést kötni, azaz amikor beszerzési igénye pontosan felmerül, akkor újra versenyeztetni a keretmegállapodásos partnereket, vagy közvetlen módon rendelni a legjobb ajánlatot tevő ajánlattevőtől. A keretmegállapodásos eljárás lefolytatásának módját az eljárást megindító hirdetményben meg kell határozni ajánlatkérőnek.

2.2. A közbeszerzési eljárások lefolytatásának szabályai

Főszabály szerint a közbeszerzési eljárás előkészítésétől az eljárás alapján kötött szerződés teljesítéséig terjedően a közbeszerzési eljárást folyamatosan írásban kell dokumentálni, az így keletkezett iratokat, adatokat pedig a közbeszerzési eljárás lezárulásától, illetőleg a szerződés teljesítésétől számított öt évig meg kell őrizni.

Különböző közzétételi kötelezettségek vonatkoznak ajánlatkérőkre, melyek érintik az eljárást megindító hirdetmények, tájékoztatók, valamint a közbeszerzési terv, módosításai, jogorvoslati információk, szerződések, a szerződés teljesítésére vonatkozó adatok, illetve az előző év közbeszerzési eljárásaival kapcsolatos adatokat tartalmazó, úgynevezett éves statisztikai összegezés nyilvánossá tételét.³⁴ A nyilvánosság biztosítása részben a Közbeszerzési Hatóság szerződésnyilvántartó adatbázisában (CORE)³⁵ való közzététellel, részben az Elektronikus Közbeszerzési Rendszerben³⁶ történő feltöltéssel történik

2.2.1. Felhívás és eljárási dokumentumok

Az ajánlatkérő az EKR-be tölti fel az eljárást megindító hirdetményt, melyet – a Közbeszerzési Hatóság ad fel az Európai Unió Kiadóhivatalának. A Közbeszerzési Hatóság Hirdetményellenőrzési Főosztálya a hirdetményt kötelezően ellenőrzi. Az uniós rezsimben indított eljárások vonatkozásában, a hirdetmény közzétételén főszabályként az Európai Unió Hivatalos Lapjában³⁷ és egyben a hirdetmények elektronikus napilapjában (TED-adatbank) történő közzétételt kell érteni. Az ajánlatkérőnek az eljárást megindító hirdetményt a vonatkozó bizottsági rendeletben meghatározott minta szerinti hirdetmény³⁸ útján kell közzétennie. A hirdetmények feladására csak elektronikus úton van lehetőség mely megjelenik mind az Európai Unió Hivatalos Lapjában, mind a Közbeszerzési Értesítőben. Minden felhívás, beleértve a nem hirdetménnyel induló eljárások felhívását is elérhető az EKR-ben. Ezeknél az eljárásoknál is érvényes a Kbt. főszabálya, mely szerint: „A közbeszerzési eljárás nyelve a magyar, az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárásban lehetővé teheti a magyar nyelv helyett más nyelv használatát is.”

³⁴ Lásd Kbt. 37-39. §-ait.

³⁵ Lásd www.kozbeszerzes.hu

³⁶ Lásd www.ekr.gov.hu

³⁷ Lásd www.ted.europa.eu

³⁸ Lásd A közbeszerzési és tervpályázati hirdetmények feladásának, ellenőrzésének és közzétételének szabályairól, a hirdetmények mintáiról és egyes tartalmi elemeiről, valamint az éves statisztikai összegzésről szóló 44/2015. (XI. 2.) MvM Rendelet.

Az eljárást megindító felhívásnak biztosítania kell, hogy annak alapján a gazdasági szereplők egyenlő eséllyel megfelelő ajánlatot tehessenek, illetve részvételi jelentkezést nyújthassanak be. A hirdetményben az ajánlatkérő köteles megadni a közbeszerzés tárgyát, illetőleg mennyiségét, adott esetben opcionális rész megadásával, az ajánlattételt kizáró feltételeket, az alkalmassági követelményeit is azok igazolási módját. Szükséges elem az értékelési szempontrendszer ismertetése is. Az ajánlati felhívásban szerepelnie kell, hogy az ajánlattevő tehet-e többváltozatú (alternatív) ajánlatot. Ebben az esetben az ajánlatkérőnek az ajánlati felhívásban vagy a dokumentációban meg kell határoznia, hogy a változatoknak milyen minimum követelményeknek, illetőleg közbeszerzési műszaki leírásnak kell megfelelniük, és azokat milyen egyéb követelmények szerint kell elkészíteni. Külön jelezni kell, amennyiben az ajánlatkérő lehetővé teszi részajánlattétel lehetőségét.

Az ajánlatkérő köteles az ajánlati felhívásban ellenszolgáltatása teljesítésének feltételeit megadni, illetőleg a vonatkozó jogszabályokra hivatkozni, valamint az ajánlati kötöttség időszakát meghatározni. Kötelező elem továbbá a szerződés meghatározása, időtartamának, a teljesítés határidejének, helyének egyértelművé tétele. Az ajánlatkérő az ajánlati felhívásban előírhatja, hogy a nyertes ajánlattevővel kötendő szerződésben biztosítékot kell kikötni. Az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívásban köteles előírni, hogy az ajánlatban, illetve a részvételi jelentkezésben meg kell jelölni:

- a közbeszerzésnek azt a részét (részeit), amelynek teljesítéséhez az ajánlattevő (részvételre jelentkező) alvállalkozót kíván igénybe venni,
- az ezen részek tekintetében igénybe venni kívánt, és az ajánlat vagy a részvételi jelentkezés benyújtásakor már ismert alvállalkozókat.

Az ajánlatok és a részvételi jelentkezések beérkezésére vonatkozó határidőt az ajánlatkérőnek úgy kell meghatároznia, hogy – figyelembe véve a szerződés összetettségét és az e törvényben előírt minimális határidőket – elegendő idő álljon rendelkezésre az ajánlatok, illetve részvételi jelentkezések elkészítéséhez.

Az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívást az ajánlattételi, illetve részvételi határidő lejártáig visszavonhatja. Az ajánlattevő ajánlatát az ajánlati kötöttség beálltaig vonhatja vissza.

Az eljárást megindító felhívásban az ajánlatkérő köteles megadni a közbeszerzés tárgyát és mennyiségét, mely opcionális mennyiséggel is kiegészíthető. A rész-ajánlattétel vonatkozásában az ajánlatkérő köteles megvizsgálni beszerzését abból a szempontból, hogy a beszerzés tárgyának jellege lehetővé teszi-e a közbeszerzés egy részére történő ajánlattétel biztosítását.

Az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívásban vagy a dokumentációban köteles megadni a közbeszerzés tárgyára vonatkozó közbeszerzési műszaki leírást. Az ajánlatkérő a közbeszerzési műszaki leírást nem határozhatja meg oly módon, hogy egyes gazdasági szereplőket vagy árukat az eljárásból kizár, vagy más módon indokolatlan és hátrányos vagy előnyös megkülönböztetésüket idézi elő.³⁹

A megfelelő ajánlattétel és részvételi jelentkezés elősegítése érdekében az ajánlatkérő az eljárások többségében köteles kiegészítő közbeszerzési dokumentumokat rendelkezésre bocsátani, úgymint szerződéstervezetet, valamint az ajánlat és a részvételi jelentkezés elkészítésével kapcsolatban egyéb szükséges információkról szóló tájékoztatást, az ajánlat és a részvételi jelentkezés részeként benyújtandó igazolások, nyilatkozatok jegyzékét.

2.2.2. Alkalmasság, kizáró okok, benyújtandó dokumentumok

Az eljárást megindító hirdetményben meg kell jelölni azokat a feltételeket, hogy mely szintet, képeséget, szakembert, tapasztalatot, intézkedést kell tudnia igazolni az ajánlattevőnek, részvételre jelentkezőnek ahhoz, hogy képes legyen teljesíteni.

³⁹ Lásd a közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról szóló 321/2015. (X. 30.) Korm. rendeletet.

A közbeszerzési eljárásban csak olyan gazdasági szereplő tehet ajánlatot, amelyik megfelel az ajánlatkérő által támasztott:

- gazdasági és pénzügyi helyzetre,
- műszaki és szakmai alkalmasságra,
- engedéllyel, jogosítvánnyal vagy szervezeti, kamarai tagsággal való rendelkezésre vonatkozó feltételeknek.

Az ajánlatkérő eljárást megindító felhívásában főszabályként köteles az eljárásban legalább egy műszaki, illetve szakmai alkalmasság vonatkozó alkalmassági követelményt előírni, melytől csak kivételes esetben tekinthet el közösségi rezsimben.

Az előírt alkalmassági követelményeknek az ajánlattevők vagy részvételre jelentkezők bármely más szervezet (vagy személy) kapacitására támaszkodva is megfelelhetnek, a közöttük fennálló kapcsolat jogi jellegétől függetlenül. A kapacitáikat rendelkezésre bocsátó szervezet köteles igazolni az adott alkalmassági feltételnek történő megfelelést, továbbá köteles nyilatkozni, hogy a szerződés teljesítéséhez szükséges erőforrások rendelkezésre állnak majd a szerződés teljesítésének időtartama alatt.

A Kbt. által pontosan előírt azon kizáró okok köre, melyek teljesülése esetében az érintett gazdasági szereplő nem lehet sem ajánlattevő, sem részvételi jelentkező, de alvállalkozó vagy erőforrást nyújtó szervezet sem. Megkülönböztetünk:

- kötelező (például végelszámolás, csődeljárás, felszámolási eljárás, tevékenység felfüggesztése, közbeszerzési eljárásokban való részvételtől eltiltás, egy évnél régebben lejárt adó-, vámfizetési vagy társadalombiztosítási járulékfizetési kötelezettség elmulasztása, stb.),⁴⁰
- és választható kizáró okokat (például korábbi közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárás alapján vállalt szerződéses kötelezettségét az elmúlt három évben súlyosan megszegte, és ez az említett korábbi szerződés felmondásához vagy elálláshoz, kártérítés követeléséhez, vagy a szerződés alapján alkalmazható egyéb szankció érvényesítéséhez vezetett, vagy ha a nyertes ajánlattevőként szerződő fél olyan magatartása, amelyért felelős, részben vagy egészben a szerződés lehetetlenülését okozta.⁴¹

A kizáró okok hatálya alá tartozás automatikus érvénytelenséget eredményez. A kötelező kizárási okok előírása és igazolása kötelező, míg a választható kizáró okok igazolására csak akkor kerül sor, ha ezt az ajánlatkérő előírta.

Az ajánlatkérő olyan igazolások benyújtását írhatja elő, amelyek szükségesek a közbeszerzési eljárás lefolytatásához, az ajánlatok vagy a részvételi jelentkezések elbírálásához. Ezek az igazolások arra szolgálnak, hogy az ajánlatkérő megítélje az ajánlattevők vagy részvételre jelentkezők szerződés teljesítésére való alkalmasságát, az ajánlati biztosíték rendelkezésre bocsátását, és a kizáró okok fenn nem állását; valamint azt, hogy az ajánlattevő által megajánlott áruk, szolgáltatások, illetve építési munkák, építmények megfelelnek az ajánlatkérő által előírtaknak. Nyilatkozási kötelezettsége az ajánlattevőnek van, azaz például a kötelező kizáró okok tekintetében mind saját magával, mind bevont alvállalkozóival kapcsolatban az ajánlattevő nyilatkozik. A kapacitást biztosító szervezet saját néven nyilatkozik, hiszen az ajánlattevőt segíti az alkalmassági követelményeknek való megfelelésben. Főszabályként az ajánlati kötöttség az ajánlattétellel áll be, kivéve a tárgyalásos eljárást, ahol a tárgyalásokat követően, a végső ajánlat megtételekor áll be az ajánlati kötöttség.

Az ajánlatkérő az eljárásban való részvételt ajánlati biztosíték adásához kötheti, amit az ajánlattevőnek ajánlata benyújtásával egyidejűleg, vagy az ajánlatkérő által az ajánlati felhívásban meghatározott időpontig, az ott megjelölt mértékben kell az ajánlatkérő rendelkezésére bocsátania.

⁴⁰ Lásd Kbt. 62. §-át.

⁴¹ Lásd Kbt. 63. §-át.

2.2.3. Kiegészítő tájékoztatás

Bármely gazdasági szereplő, aki az adott közbeszerzési eljárásban részvételre jelentkező vagy ajánlattevő lehet – a megfelelő ajánlattétel vagy részvételi jelentkezés érdekében –, az eljárást megindító felhívásban, több szakaszból álló eljárás esetén az ajánlattételi felhívásban, valamint a dokumentációban (ismertetőben) foglaltakkal kapcsolatban írásban kiegészítő (értelmező) tájékoztatást⁴² kérhet az ajánlatkérőtől vagy az általa meghatározott szervezettől. A tájékoztatás nem eredményezheti az ajánlati felhívásban és a dokumentációban foglaltak módosítását, hibajavításra ugyanakkor lehetőséget biztosít a törvény. Kiegészítő tájékoztatás nyújtható konzultáció formájában is.

2.2.4. Ajánlattétel és bontási eljárás

Az ajánlattevőnek az ajánlati (ajánlattételi) felhívásban, több szakaszból álló eljárás során a részvételi felhívásban és a dokumentációban meghatározott tartalmi és formai követelményeknek megfelelően kell ajánlatát elkészítenie és benyújtania. Az ajánlatkérő formai követelményt legfeljebb a megfelelő ajánlattételhez ténylegesen szükséges mértékig írhat elő. Az ajánlatnak tartalmaznia kell különösen ez egységes európai közbeszerzési dokumentumba foglalt nyilatkozatot, továbbá az ajánlattevő kifejezett nyilatkozatát az ajánlati felhívás feltételeire, a szerződés teljesítésére, a kért ellenszolgáltatásra vonatkozóan.

Az ajánlatok vagy részvételi jelentkezések bontása az ajánlattételi, illetve részvételi határidő lejártának időpontjától számított két órát követően történik elektronikus formában.⁴³

2.2.5. Értékelés

Az ajánlatok és részvételi jelentkezések elbírálása során az ajánlatkérőnek meg kell vizsgálnia, hogy az ajánlatok, illetve részvételi jelentkezések megfelelnek-e a közbeszerzési dokumentumokban, valamint a jogszabályokban meghatározott feltételeknek.

Az ajánlatkérő köteles megállapítani, hogy mely ajánlat vagy részvételi jelentkezés érvénytelen, és hogy van-e olyan gazdasági szereplő, akit az eljárásból ki kell zárni. Az ajánlatkérő a bírálat során az alkalmassági követelmények, a kizáró okok és az esetleges rangsoroláshoz szükséges kritériumok előzetes ellenőrzésére köteles az egységes európai közbeszerzési dokumentumba foglalt nyilatkozatot elfogadni, valamint minden egyéb tekintetben a részvételi jelentkezés és az ajánlat megfelelőségét ellenőrizni. Az érvényesnek talált ajánlatokat az ajánlatkérő az értékelési szempontok szerint értékeli. Az eljárás eredményéről szóló döntés meghozatalát megelőzően főszabályként az ajánlatkérő köteles a legkedvezőbbnek tekinthető ajánlattevőt felhívni az eljárást megindító felhívásban előírt igazolások benyújtására, melytől az ajánlatkérő eltérhet a Kbt.-ben meghatározott feltételekkel.

Az ajánlatkérő az ajánlatokat a lehető legrövidebb időn belül köteles elbírálni. Az ajánlatkérő az ajánlatok bírálata és értékelése nélkül meghozhatja az eljárás eredménytelenségéről szóló döntést, ha az adott eljárásban végleges árajánlatok mindegyike meghaladja a rendelkezésre álló anyagi fedezet összegét, melyet Kbt. szerint az ajánlatkérőnek igazolnia kell.

Az egy szakaszból álló eljárásokban az ajánlati vagy ajánlattételi felhívásban előírtaknak megfelelően kell megítélni az ajánlattevő szerződés teljesítésére való alkalmasságát vagy alkalmatlanságát és az ajánlatot értékelni. Kétszakaszos eljárás esetében a részvételi felhívásban előírtaknak megfelelően

⁴² Lásd Kbt. 56. §-át.

⁴³ Lásd Az elektronikus közbeszerzés részletes szabályairól szóló 424/2017. (XII. 19.) Korm. Rendelet 15. § részletes szabályait a bontásról.

kell megítélni a részvételre jelentkező szerződés teljesítésére való alkalmasságát vagy alkalmatlanságát, és a második szakaszban történik az ajánlatok benyújtását követően annak vizsgálata a részvételi felhívásban is megadott értékelési szempontok szerint. Az ajánlatkérő köteles megállapítani, hogy mely ajánlatok, részvételi jelentkezések érvénytelenek, illetőleg van-e olyan ajánlattevő, akit az eljárásból ki kell zárni.

Az ajánlatkérő köteles az összes ajánlattevő, valamint részvételre jelentkező számára azonos feltételekkel biztosítani a hiánypótlás⁴⁴ lehetőségét, valamint az ajánlatokban vagy részvételi jelentkezésekben található, nem egyértelmű kijelentések, nyilatkozatok, igazolások tartalmának tisztázása érdekében az ajánlattevőktől vagy részvételre jelentkezőktől felvilágosítást kérni.

A hiánypótlás mellett az értékelés részét képezi az ajánlatban nyilvánvaló számítási hiba javítása. Az ajánlatok értékelésének része, amennyiben ajánlatkérő felvilágosítást kér a kizáró okokkal, az alkalmassággal, illetőleg az ajánlati felhívásban vagy a dokumentációban előírt egyéb iratokkal kapcsolatos nem egyértelmű kijelentések, nyilatkozatok, igazolások tartalmának tisztázása érdekében. Az egyik legfontosabb további kötelezettsége az ajánlatkérőnek az ajánlatban felmerülő esetleges aránytalan elemek vizsgálata. Ha az ajánlat a megkötni tervezett szerződés tárgyára figyelemmel aránytalanul alacsony árat tartalmaz, indokolást köteles írásban kérni. Az ajánlatkérő köteles érvénytelennek nyilvánítani az ajánlatot, ha nem tartja elfogadhatónak és a gazdasági ésszerűséggel összeegyeztethetőnek az indokolást.

Az ajánlatok értékelési szempontja⁴⁵ a következő lehet:

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

Az ajánlatkérő csak kivételes esetben választhatja a legalacsonyabb ár egyedüli értékelési szempontját. Az ajánlatkérő köteles meghatározni és az ajánlati felhívásban közzétenni az értékelési szempontokat, azok súlyszámát, az adható pontszámokat és az értékelés módszerét.

Az ajánlatkérő csak az eljárás nyertesével vagy az eljárás nyertesének visszalépése, illetve hamis nyilatkozata vagy a kizáró okokkal kapcsolatos igazolás(ok) benyújtásának elmulasztása esetében a következő legkedvezőbb ajánlatot tevőnek minősített szervezettel (személlyel) kötheti meg a szerződést, amennyiben őt az ajánlatok elbírálásáról szóló összegezésben megjelölte.

2.2.6. *Érvénytelenség, eredménytelenség*

Az érvénytelenség csak ajánlatra, részvételi jelentkezésre utalhat, míg az eredménytelenség a teljes eljárást érinti. Ha az ajánlat érvénytelen, az ajánlatkérőnek nem kell az értékelési szempont szerint az ajánlatot értékelnie.

Az ajánlat vagy a részvételi jelentkezés érvénytelen például, amennyiben ajánlattételi határidő lejártá után nyújtották be, vagy az ajánlattevő vagy részvételre jelentkező nem felel meg a szerződés teljesítéséhez szükséges alkalmassági követelményeknek.⁴⁶

Az ajánlatkérő eredménytelenné nyilváníthatja az eljárást, például ha az igazolhatóan rendelkezésére álló anyagi fedezet összege nem elegendő a szerződés megkötéséhez az értékelés alapján legkedvezőbb ajánlatot tett ajánlattevővel, illetőleg az ajánlatkérő az eljárást a szerződés megkötésére vagy teljesítésére képtelenné válása miatt eredménytelenné nyilvánítja.⁴⁷

⁴⁴ Lásd Kbt. 71. §-át.

⁴⁵ Lásd Kbt. 76. §-át.

⁴⁶ Lb. Érvénytelenségi okokat részletesen Kbt. 73. §.

⁴⁷ Lásd Eredménytelenségi okokat részletesen Kbt. 75. §.

2.2.7. *Döntés az eljárás eredményéről*

Az ajánlatkérő köteles az ajánlattevőt vagy részvételre jelentkezőt közvetlenül írásban tájékoztatni az eljárás vagy az eljárás részvételi szakaszának eredményéről, melyet írásbeli összegezésnek hívunk. Az összegezés célja az ajánlattevők közvetlen tájékoztatása, melyet követ az eljárás eredményéről szóló tájékoztató közzététele. A tájékoztató információtartalma hasonló az összegezés tartalmával, mégis a szerződéskötési moratórium beállta az összegezés eljuttatásához kapcsolódik.

A szerződéskötési moratórium zárja a beszerzési eljárást, melynek célja, hogy tíz napig ne lehessen szerződést kötni annak érdekében, hogy az érdekeltek eldönthessék, kezdeményezni kívánnak-e jogorvoslati eljárást kezdeményezni az ajánlatkérő eljárást lezáró döntése ellen.

A jogorvoslat megelőzése érdekében, úgynevezett előzetes vitarendezés kezdeményezésére jogosult a jogsértő eseményről való tudomásszerzést követő három munkanapon belül az ajánlattevő vagy részvételre jelentkező, ha véleménye szerint egészben vagy részben jogsértő az ajánlatkérő bármely eljárási cselekménye, vagy a közbeszerzési eljárásban keletkezett bármely dokumentum, beleértve az írásbeli összegezést is.

2.3. A közbeszerzési szerződésekre vonatkozó szabályok

2.3.1. *A közbeszerzési szerződés megkötése és teljesítése*

A Ptk. alapján megkötött szerződés tekintetében a szerződéskötési akaratszabadság alapelve érvényesül. A közbeszerzési szerződés tekintetében a szerződéskötési szabadság csak korlátozottan érvényesül, hiszen a Kbt.-ben meghatározott ajánlatkérő kötheti meg a szerződést a Kbt.-ben meghatározott nyertessel a törvényben foglalt beszerzési tárgyra. Az ajánlatkérő a szerződést az ajánlati kötöttség időtartama alatt köteles megkötni.

A megkötendő szerződés típusát a Kbt. nem határozza meg, azt az ajánlatkérőnek kell meghatároznia, amikor dönt a közbeszerzési eljárás lefolytatásáról. A szerződés teljesítésével kapcsolatos összes iratot a szerződés teljesítésétől számított öt évig meg kell őrizni.

A közbeszerzési szerződést a közbeszerzési eljárás alapján nyertes ajánlattevőként szerződő félnek, illetve közösen ajánlatot tevőknek, vagy – ha az ajánlatkérő gazdálkodó szervezet létrehozásának kötelezettségét előírta vagy azt lehetővé tette – a nyertes ajánlattevő (ajánlattevők) kizárólagos részesedésével létrehozott gazdálkodó szervezetnek⁴⁸ kell teljesítenie.

Az ajánlattevőként szerződő fél a teljesítéshez az alkalmasságának igazolásában részt vett szervezetet köteles igénybe venni, valamint köteles a teljesítésbe bevonni az alkalmasság igazolásához bemutatott szakembereket. E szervezetek vagy szakemberek bevonása akkor maradhat el, vagy helyettük akkor vonható be más (ideértve az átalakulás, egyesülés, szétválás útján történt jogutódlás eseteit is), ha az ajánlattevő e szervezet vagy szakember nélkül vagy a helyette bevont új szervezettel vagy szakemberrel is megfelel azoknak az alkalmassági követelményeknek, amelyeknek az ajánlattevőként szerződő fél a közbeszerzési eljárásban az adott szervezettel vagy szakemberrel együtt felelt meg.

Az ajánlatkérő nem korlátozhatja az ajánlattevő jogosultságát alvállalkozó bevonására, csak akkor, ha építési beruházásra vagy szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződés, valamint árubeszerzésre irányuló szerződéssel kapcsolatos beállítási vagy üzembehelyezési művelet esetén az ajánlatkérő előírta, hogy bizonyos alapvető fontosságú feladatokat maga az ajánlattevő vagy a közös ajánlattevők egyike végezzen el. A nyertes ajánlattevő a szerződés teljesítésének időtartama alatt köteles az ajánlatkérőnek minden további, a teljesítésbe bevonni kívánt alvállalkozót előzetesen bejelenteni, és a bejelentéssel együtt nyilatkozni arról is, hogy az általa igénybe venni kívánt alvállalkozó nem áll kizáró okok hatálya alatt.

A közös ajánlattevők a szerződés teljesítéséért az ajánlatkérő felé egyetemlegesen felelnek.

⁴⁸ A Kbt. alkalmazásában projektársaságnak hívjuk.

2.3.2. A szerződés érvénytelensége

A polgári jog szabályai szerint létrejött szerződés különböző hibákban szenvedhet, melyek következtében a szerződés nem alkalmas a kívánt joghatás kiváltására. Ilyenkor érvénytelen szerződésről beszélünk. Az érvénytelenségnek két fajtáját különbözteti meg a Ptk., a semmisséget és megtámadhatóságot. A közbeszerzési eljárásban sajátos megoldás érvényesül, miszerint a szerződés érvénytelenségét feltétlenül jogorvoslati fórum kell, hogy megállapítsa.

A Kbt. alapján semmis a szerződés, ha:

- azt a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével kötötték meg;
- hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás eredményeként úgy kötötték meg, hogy nem álltak fenn a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás alkalmazhatóságának feltételei;
- a felek a szerződéskötési moratóriumra vonatkozó szabályok megsértésével kötöttek szerződést, és ezzel megfosztották az ajánlattevőt a szerződéskötést megelőző jogorvoslat lehetőségétől, egyben olyan módon sértették meg a közbeszerzésekre vonatkozó szabályokat, hogy az befolyásolta az ajánlattevő esélyét a közbeszerzési eljárás megnyerésére.

2.3.3. A szerződésszegés

Az ajánlatkérő köteles dokumentálni a szerződés teljesítésére vonatkozó adatokat, ennek keretében köteles ellenőrizni és dokumentálni azon szerződéses kötelezettségek teljesítését, amelyeket a közbeszerzési eljárásban az értékelés során figyelembe vett, valamint minden, a szerződésben foglaltaktól eltérő teljesítést, annak okait és a szerződésszegéssel kapcsolatos igények érvényesítését.

Az ajánlatkérő köteles a Közbeszerzési Hatóságnak bejelenteni, ha a nyertes ajánlattevőként szerződő fél szerződéses kötelezettségét súlyosan megszegte és ez a szerződés felmondásához vagy elálláshoz, kártérítés követeléséhez vagy a szerződés alapján alkalmazható egyéb jogkövetkezmény érvényesítéséhez vezetett, valamint ha a nyertes ajánlattevőként szerződő fél olyan magatartásával, amelyért felelős, részben vagy egészben a szerződés lehetetlenülését okozta.

Az ajánlatkérő köteles továbbá a Közbeszerzési Hatóságnak bejelenteni a nyertes ajánlattevőként szerződő fél szerződéses kötelezettségének jogerős bírósági határozatban megállapított megszegése esetén a szerződésszegés tényét, leírását, lényeges jellemzőit is.

2.3.4. A szerződés megszűnése

A Kbt. azt is lehetővé teszi, hogy amennyiben az ajánlatkérő a nyertes ajánlattevő részére gazdasági társaság alapítását írja elő, és az ajánlattevő a társasági szerződés megkötését, illetve az alapszabály elfogadását a szerződés aláírásától számított húsz napon belül a cégbírósághoz nem jelenti be, ajánlatkérő a szerződést felmondhatja.

Amennyiben a jogorvoslati szakaszban a Közbeszerzési Döntőbizottság megállapítja a közbeszerzésre, illetve a közbeszerzési eljárásra vonatkozó jogszabályok megsértését, az ajánlatkérőként, illetve az ajánlattevőként szerződő fél - a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatának kézbesítésétől számított harminc napon belül - elállhat az érintett közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződéstől, feltéve, hogy a jogsértés befolyásolta a közbeszerzési eljárást lezáró döntést.

Az ajánlatkérő a szerződést felmondhatja, vagy – a Ptk.-ban foglaltak szerint – a szerződéstől elállhat, ha:

- a) feltétlenül szükséges a szerződés olyan lényeges módosítása, amely esetében új közbeszerzési eljárást kell lefolytatni;

- b) az ajánlattevő nem biztosítja a szerződés teljesítésében részt vevőkre vonatkozó szabályok foglaltak betartását, vagy az ajánlattevőként szerződő fél személyében érvényesen olyan jogutódlás következett be, amely nem felel meg a Kbt.-ben foglaltaknak; vagy
- c) az Európai Unió jogából eredő valamely kötelezettség tekintetében kötelezettségszegés történt, és a bíróság által megállapított jogsértés miatt a szerződés nem semmis.

Az ajánlatkérő köteles a szerződést felmondani, vagy – a Ptk.-ban foglaltak szerint – attól elállni, ha a szerződés megkötését követően jut tudomására, hogy a szerződő fél tekintetében a közbeszerzési eljárás során kizáró ok állt fenn, és ezért ki kellett volna zárni a közbeszerzési eljárásból.

Az ajánlatkérőként szerződő fél jogosult és egyben köteles a szerződést felmondani,

- ha a nyertes ajánlattevőben közvetetten vagy közvetlenül 25%-ot meghaladó tulajdoni részesedést szerez valamely olyan jogi személy vagy személyes joga szerint jogképes szervezet, amely tekintetében fennáll a Kbt. 62. § (1) bekezdés k) pont kb) alpontjában meghatározott kizáró oka; vagy
- ha a nyertes ajánlattevő közvetetten vagy közvetlenül 25%-ot meghaladó tulajdoni részesedést szerez valamely olyan jogi személyben vagy személyes joga szerint jogképes szervezetben, amely tekintetében fennáll a 62. § (1) bekezdés k) pont kb) alpontjában meghatározott feltétel.

2.3.5. A szerződés módosítása

A szerződés új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül akkor módosítható, ha a módosítás nem lényeges. A szerződés módosítása lényeges, ha az eredeti szerződéses feltételektől lényegesen eltérő érdemi feltételeket határoz meg. A módosítást mindig lényegesnek kell tekinteni, ha olyan feltételeket határoz meg, amelyek, ha szerepeltek volna a szerződéskötést megelőző közbeszerzési eljárásban, az eredetileg részt vett ajánlattevőkön (részvételre jelentkezőkön) kívül más ajánlattevők (részvételre jelentkezők) részvételét, vagy a nyertes ajánlat helyett másik ajánlat nyertességét lehetővé tették volna, vagy a módosítás a szerződés gazdasági egyensúlyát a nyertes ajánlattevő javára változtatja meg; vagy a módosítás a szerződés tárgyát az eredeti szerződésben foglalt ajánlattevői kötelezettséghez képest jelentős új elemre terjeszti ki.

A szerződés új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül módosítható, ha a módosítás eredményeként az ellenérték növekedése – vagy több módosítás esetén azok nettó összértéke – nem éri el az alábbi értékek egyikét sem:

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

A szerződés továbbá új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül módosítható, illetve módosulhat az alábbiak közül bármely esetben:

- a) ha a szerződés minden ajánlattevő számára előre megismerhető módon, egyértelműen rögzíti a szerződés meghatározott tartalmi elemei későbbi változásának (ideértve az opció gyakorlásának) pontos feltételeit és tartalmát. Az ilyen szerződéses feltételek azonban nem rendelkezhetnek olyan módosításokról, amelyek megváltoztatnák a szerződés általános jellegét;
- b) az eredeti szerződő féltől további építési munkák, szolgáltatás vagy áruk beszerzése szükséges, amelyek nem szerepeltek az eredeti szerződésben, amennyiben a szerződő fél személyének változása nem megvalósítható gazdasági vagy műszaki okból, különösen az eredeti szerződéssel beszerzett, meglévő berendezésekkel, szolgáltatásokkal vagy létesítményekkel

való felcserélhetőség vagy együttműködés miatt; és az ajánlatkérő számára jelentős hátránnyal vagy a költségek megsokszorozódásával járna. Az ellenérték növekedése – vagy több módosítás esetén azok együttes nettó értéke – azonban nem haladhatja meg az eredeti szerződés értékének 50%-át;

c) a következő feltételek együttes teljesülése esetén:

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

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

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

A Kbt. alapján az ajánlatkérő a szerződés módosításáról legkésőbb a szerződés módosításától számított tizenöt munkanapon belül köteles a hirdetményt megküldeni. Külön Kormányrendelet⁴⁹ határozza meg a Közbeszerzési Hatóság által a szerződések teljesítése és módosítása ellenőrzésére lefolytatható hatósági ellenőrzés részletes szabályait, az ajánlatkérők és gazdasági szereplők ellenőrzéséhez kapcsolódó kötelezettségeit, amelynek keretében a Közbeszerzési Hatóság az eljárás és a szerződés teljesítéséhez, módosításához kapcsolódó adatok teljes körű megismerésére jogosult és azok átadását kérheti.

Amennyiben valószínűsíthető, hogy a szerződés módosítására vagy teljesítésére a Kbt.-be ütköző módon került sor, a Közbeszerzési Hatóság elnöke kezdeményezi a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását. Hiányosnak és a nyilvánosság Kbt.-beli alapelvébe ütközőnek minősül az a szerződésmódosításról szóló hirdetmény, melynek alapján nem lehet megállapítani, valószínűsíteni, hogy a módosításra jogszerűen, a Kbt. szerződésmódosításra vonatkozó szabályára is figyelemmel került sor. A Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe tartoznak a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés Kbt.-be, illetve a törvény felhatalmazása alapján alkotott kormányrendeletbe ütköző módosításával kapcsolatos jogkérdések is.

⁴⁹ Lásd A közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződések teljesítésének és módosításának Közbeszerzési Hatóság által végzett ellenőrzéséről szóló 308/2015. (X. 27.) Korm. rendeletet.

3. A KÖZBESZERZÉSEK JOGORVOSLATI RENDSZERE ÉS A KÖZBESZERZÉSI PEREK

A közbeszerzési eljárás sajátos eljárástípus, amelyben keverednek a közjogi és a magánjogi elemek. Ebből következően sajátosan alakulnak a jogorvoslat szabályai is: egy speciális jogállású szerv, az általánostól lényegesen eltérő szabályok szerint folytat le egy egyfokú közigazgatási hatósági eljárást, amely ellen a bíróság útján van további jogorvoslatra lehetőség. Jelen fejezetünk röviden bemutatja a közbeszerzési jogorvoslati fórumrendszer és a jogorvoslati eljárások legfontosabb szabályait.

3.1. A Közbeszerzési Döntőbizottság mint jogorvoslati fórum

A jogorvoslati eljárások tekintetében a Kbt. Hatodik Részének szabályai irányadók. A közbeszerzésre, a közbeszerzési eljárásra, az építési, illetve szolgáltatási koncesszióra, valamint a koncessziós beszerzési eljárásra vonatkozó jogszabályokba ütköző magatartás vagy mulasztás miatt a Hatodik Rész rendelkezései szerinti jogorvoslatnak van helye⁵⁰

Nagyon fontos ugyanakkor kiemelnünk, hogy a közigazgatási hatósági eljárás szabályainak változása a Kbt. jogorvoslati rendszerére is hatást gyakorolt: a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárására bizonyos kivételekkel⁵¹ az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) rendelkezéseit kell alkalmazni a Kbt., valamint végrehajtási rendeleteinek kiegészítő vagy eltérő rendelkezéseinek figyelembevételével.⁵²

A Közbeszerzési Döntőbizottság a Hatóság mellett működő, speciális jogállású közigazgatási szerv, amelynek illetékessége az ország egész területére kiterjed. A közbeszerzési jogorvoslati eljárás során a Döntőbizottság három közbeszerzési biztosból álló tanácsban jár el, határozatát többségi szavazás alapján hozza.⁵³ Fontos szabály ugyanakkor az is, hogy a Döntőbizottság előtti jogorvoslati eljárásban a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadói, kamarai jogtanácsosi vagy ügyvédi képviselő kötelező.⁵⁴

3.2. A Közbeszerzési Döntőbizottság eljárása

A Közbeszerzési Döntőbizottság eljárása kérelemre vagy hivatalból indul.⁵⁵

A közbeszerzési jogorvoslati eljárásban az ügyfélképesség tekintetében a Kbt. akként foglal állást, hogy kérelmet nyújthat be az ajánlatkérő, az ajánlattevő, közös ajánlattétel esetén bármelyik ajánlattevő, a részvételre jelentkező, közös részvételi jelentkezés esetén bármelyik részvételre jelentkező vagy az egyéb érdekelt, akinek jogát vagy jogos érdekét az e törvénybe ütköző tevékenység vagy mulasztás sérti vagy veszélyezteti.⁵⁶ Emellett az ajánlati, ajánlattételi vagy részvételi felhívás, a közbeszerzési dokumentumok, illetve ezek módosításának jogsértő volta miatt kérelmet nyújthat be a

⁵⁰ Lásd Kbt. 144. § (1) bekezdését.

⁵¹ A Kbt. 145. § (1a) bekezdése szerint például a Közbeszerzési Döntőbizottság előtti jogorvoslati eljárásban ha a Kbt. másként nem rendelkezik, az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló törvényben (a továbbiakban: Eüsztv.) meghatározott elektronikus úton történő kapcsolattartás kötelező, nincs helye sommás eljárásnak, a Közbeszerzési Döntőbizottság az általános szabályoktól eltérően nem csak egy, hanem több ízben is hiánypótlásra hívhatja fel a kérelmezőt vagy a hivatalbóli eljárást kezdeményező szervet és az Ákr. általános rendelkezéseivel szemben a hiányzó közbeszerzési dokumentumok az ügyfél nyilatkozatával nem pótolhatóak.

⁵² Lásd Kbt. 145. § (1) bekezdését.

⁵³ Lásd Kbt. 146. § (1) bekezdését.

⁵⁴ Lásd Kbt. 145. § (7) bekezdését.

⁵⁵ Lásd Kbt. 148. § (1) bekezdését.

⁵⁶ Lásd Kbt. 148. § (2) bekezdését.

közbeszerzés tárgyával összefüggő tevékenységű kamara vagy érdek-képviselői szervezet is. Őket együttesen kérelmezőnek tekinti a Kbt.

Emellett a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból indított eljárását kezdeményezhetik az alábbiak, ha a feladatkörük ellátása során e törvénybe ütköző magatartás vagy mulasztás jut tudomásukra:

- a Közbeszerzési Hatóság elnöke;
- az Állami Számvevőszék;
- a kormányzati ellenőrzési szerv;
- a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős szerv;
- a Magyar Államkincstár;
- az alapvető jogok biztosa;
- a közbeszerzéshez támogatást nyújtó, illetve a támogatás felhasználásában jogszabály alapján közreműködő szervezet;
- a Kormány által kijelölt központi beszerző szerv;
- a Gazdasági Versenyhivatal;
- az európai támogatásokat auditáló szerv;
- az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter;
- az ügyész;
- a közbeszerzésekért felelős miniszter.⁵⁷

Bizonyos esetekben a Közbeszerzési Hatóság elnöke kezdeményez a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását, például akkor, ha a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás megkezdéséről a Közbeszerzési Hatóság részére megküldött iratok vizsgálata alapján megalapozottan feltételezhető a közbeszerzésre, valamint a közbeszerzési eljárásra vonatkozó jogszabályok rendelkezéseinek, illetve alapelveinek megsértése.⁵⁸

Mind a kérelemre, mind pedig a hivatalból induló jogorvoslati eljárások tekintetében a Kbt. meghatározza a jogorvoslati eljárást kezdeményező irat benyújtásának objektív és szubjektív jogvesztő határidejét.

Tekintsük át röviden, mi történik a kérelemmel, illetve hivatalbóli eljárás esetén a kezdeményezéssel, miután az megérkezik a Döntőbizottsághoz:

- a Döntőbizottság a kérelem/kezdeményezés benyújtását követően haladéktalanul gondoskodik a kérelemmel érintett eljárás megnevezésének, tárgyának, az ügyfelek megnevezésének és a kérelem/kezdeményezés megérkezése időpontjának a Közbeszerzési Hatóság honlapján történő közzétételéről;⁵⁹
- a Döntőbizottság a jogorvoslati eljárást legkésőbb a kérelem beérkezését követő munkanapon megindítja,⁶⁰ és ha szükséges, hiánypótlási felhívást bocsát ki;
- a Közbeszerzési Döntőbizottság az eljárás megindításáról a kérelmezőt vagy kezdeményezőt, a közbeszerzési ügy ajánlatkérőjét és a közbeszerzési ügyben érdekeltet értesíti. A Közbeszerzési Döntőbizottság a közbeszerzési ügy ajánlatkérőjét és a részvételi szándékukat jelző, a közbeszerzési ügyben érdekeltet felhívja, hogy öt napon belül küldjék meg észrevételeiket. A Közbeszerzési Döntőbizottság a felhíváshoz csatolja a kérelmet, illetve hivatalból indított eljárás esetén az annak alapjául szolgáló kezdeményező iratot.⁶¹
- Ha a Közbeszerzési Döntőbizottság az eljárása során a kérelem vagy a kezdeményezés alapján vizsgáltakon túli jogsértésről szerez tudomást az érdemi határozat meghozatala előtt, ezek vonatkozásában is eljárhat hivatalból. Az eljárás kiterjesztésére akkor van lehetőség, ha a feltárt jogsértés sérti a verseny tisztaságát vagy nyilvánosságát, az ajánlattevők esély-

⁵⁷ Lásd Kbt. 152. § (1) bekezdését.

⁵⁸ Lásd Kbt. 153. § (1) bekezdését.

⁵⁹ Lásd Kbt. 148. § (11) bekezdését.

⁶⁰ Lásd Kbt. 151. § (1) bekezdését.

⁶¹ Lásd Kbt. 154. § (1) bekezdését.

egyenlőségét vagy érdemben kihatott az ajánlatkérő döntésére. Az eljárás kiterjesztéséről az eljáró tanács dönt.⁶²

- A Közbeszerzési Döntőbizottság gondoskodik arról, hogy a kérelmező, a kezdeményező és az ellenérdekű ügyfél minden, az eljárás során felvetődött új tény, előterjesztett kérelmet, nyilatkozatot megismerhessen és azokkal kapcsolatos álláspontját kifejtthesse.⁶³
- Amennyiben a Közbeszerzési Döntőbizottság az ügyben nem tart tárgyalást, az ügyfelek értesítésével meghatározhatja azt az időpontot, ameddig az ügyfelek kötelesek valamennyi érdemi nyilatkozat, észrevétel megtételére. Ha a Közbeszerzési Döntőbizottság az ügyben tárgyalást tart, az ügyfelek a tárgyalást megelőzően kötelesek valamennyi érdemi nyilatkozat, észrevétel megtételére.⁶⁴
- A Közbeszerzési Döntőbizottság a közbeszerzési ügyet tárgyalás tartása nélkül bírálja el, kivéve, ha a tárgyalás tartása feltétlenül szükséges különösen az ügyféli jogok gyakorlásához, a tényállás tisztázásához, a szakszerű és minden, az ügy szempontjából fontos körülményt figyelembe vevő döntés meghozatalához. Nem tartható tárgyalás, ha a jogorvoslat tárgya kizárólag a gazdasági szereplő által a közbeszerzési eljárás során bemutatott referenciáknak az eljárást megindító felhívásban előírtakkal való műszaki egyenértékűségének megállapítása.⁶⁵ A Közbeszerzési Döntőbizottság a tárgyalást az eljárás megindításától számított tizenöt napon belül tartja meg.⁶⁶

A Közbeszerzési Döntőbizottság a határozatát a Közbeszerzési Hatóság nevében hozza meg. A Döntőbizottság határozatában:

- az alaptalan kérelmet elutasítja;
- a hivatalból indított vagy folytatott eljárásban megállapítja a jogsértés hiányát;
- megállapítja a jogsértés megtörténtét;
- megállapítja a jogsértés megtörténtét és alkalmazza a (3) bekezdésben felsorolt jogkövetkezményeket;
- bizonyos, a Kbt.-ben meghatározott esetekben a jogsértés megállapítása mellett bírságot szab ki;
- megállapítja a jogsértés megtörténtét és eltiltja az ajánlattevőt, alvállalkozót vagy a közbeszerzési eljárásban részt vett más szervezetet vagy személyt a közbeszerzési eljárásban való részvételtől.
- hivatalból megállapítja a szerződés semmisségét vagy, hogy az érintett szerződés nem semmis,
- megállapítja, hogy jogsértés miatt semmis szerződés esetén az érvénytelenség jogkövetkezményei alkalmazása körében az eredeti állapot helyreállítható-e.⁶⁷

Az eljárás felfüggesztését elrendelő végzést, a közbeszerzési ügy befejezését eredményező végzést és határozatot az ügyfeleknek kézbesíteni kell, illetve meghozatala napján a Közbeszerzési Hatóság honlapján közzé kell tenni.⁶⁸

⁶² Lásd Kbt. 158. § (1) bekezdését.

⁶³ Lásd Kbt. 160. § (1) bekezdését.

⁶⁴ Lásd Kbt. 160. § (3) bekezdését.

⁶⁵ Lásd Kbt. 161. § (1) bekezdését.

⁶⁶ Lásd Kbt. 161. § (2) bekezdését.

⁶⁷ Lásd Kbt. 165. § (1)-(2) bekezdését.

⁶⁸ Lásd Kbt. 166. § (1)-(2) bekezdését.

3.3. Jogorvoslat a Közbeszerzési Döntőbizottság döntése ellen

A Közbeszerzési Döntőbizottság érdemi határozata ellen közigazgatási pert lehet indítani. A közigazgatási per megindításának indoka nemcsak a Közbeszerzési Döntőbizottság jogszabálysértése lehet, hanem az a körülmény is, ha a felperes szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság nem megfelelően értékelt, minősítette a kérelmezett korábbi eljárását, döntését e törvény szabályaira tekintettel. A keresetlevelet a határozat kézbesítésétől számított tizenöt napon belül kizárólag a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz lehet elektronikus úton benyújtani a Fővárosi Törvényszékhez címezve.

A Döntőbizottság a keresetlevelet annak beérkezését követő tíz napon belül továbbítja a bírósághoz.⁶⁹

Ha az Ákr. alapján a végzés ellen önálló jogorvoslatnak van helye, a kereseti kérelmet a végzés kézbesítésétől számított nyolc napon belül a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz kell benyújtani. A Döntőbizottság a kérelmet az ügy irataival együtt beérkezését követően haladéktalanul továbbítja a bíróságnak.⁷⁰

A bíróság a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény, valamint a Kbt. vonatkozó rendelkezései alapján vizsgálja felül a Döntőbizottság határozatát és végzését. Amennyiben nincs szükség bizonyítási eljárás lefolytatására, vagy tárgyaláson kívüli eljárás esetén, a bíróság hatvan napon belül dönt.⁷¹ A bíróság határozata ellen fellebbezésnek nincs helye, kivéve, ha a bíróság a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatát megváltoztatja.⁷²

3.4. A szerződés módosítása érvénytelenségének megállapítása iránti polgári per

Amennyiben a Közbeszerzési Hatóság a hatósági ellenőrzés során megállapítja, hogy a szerződés tartalma valószínűsíthetően a Kbt. 142. § (3) bekezdésébe⁷³ ütközik, pert indít a szerződés módosítás érvénytelenségének kimondása és az érvénytelenség jogkövetkezményeinek alkalmazása iránt. A Közbeszerzési Hatóságot a perben teljes költségmentesség illeti meg. A Hatóság ilyenkor a pert az ellenőrzés befejezésétől számított harminc napon belül indítja meg és arról a honlapján tájékoztatást tesz közzé. Ha a bíróság a perben megállapítja a szerződés módosításának a Kbt. 142. § (3) bekezdésében meghatározott okok miatti érvénytelenségét, az érvénytelenség jogkövetkezményeit a Ptk.-ban foglaltak szerint alkalmazza, továbbá bírságot köteles kiszabni, amelynek összege – az eset összes körülményét figyelembe véve – legfeljebb a szerződés értékének 15%-a.⁷⁴

⁶⁹ Lásd Kbt. 168. § (1)–(3) bekezdését.

⁷⁰ Lásd Kbt. 169. § (1) bekezdését.

⁷¹ Lásd Kbt. 172. § (5) bekezdését.

⁷² Lásd Kbt. 172. § (6) bekezdését.

⁷³ Semmis a szerződés módosítása, ha az arra irányul, hogy a nyertes ajánlattevőként szerződő felet mentesítsék az olyan szerződésszegés (illetve szerződésszegésbe esés) és annak jogkövetkezményei - ide nem értve a felmondás vagy elállás jogának gyakorlását - alkalmazása alól, amelyért felelős (illetve felelős lenne), vagy amely arra irányul, hogy az ajánlatkérő átvállaljon a nyertes ajánlattevőt terhelő többletmunkaköltségeket vagy indokolatlanul egyéb, a szerződés alapján a nyertes ajánlattevőt terhelő kockázatokat.

⁷⁴ Lásd Kbt. 175. § (1)–(3) bekezdését.

3.5. A közbeszerzésekkel kapcsolatos egyéb polgári perek

A 3.4. pontban foglalt esetek kivételével a Kbt. 137. § (1) bekezdése szerinti,⁷⁵ a szerződés érvénytelenségére vonatkozó jogsértés miatti semmisség jogkövetkezményeivel összefüggő polgári jogi igény, valamint a közbeszerzésre, illetve a közbeszerzési eljárásra vonatkozó jogszabályok megsértésére alapított bármely egyéb polgári jogi igény érvényesíthetőségének feltétele, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság véglegesen, illetve a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatával szemben folyamatban volt közigazgatási perben a bíróság a szerződés semmisségét, egyéb polgári jogi igény esetében pedig a jogsértést jogerősen megállapítsa, ennek hiányában a bíróság a keresetet ítéletével elutasítja.⁷⁶

⁷⁵ 137. § (1) Semmis a szerződés, ha

- a) azt a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével kötötték meg;
- b) hirdetmény nélküli közbeszerzési eljárás eredményeként úgy kötötték meg, hogy nem álltak fenn a hirdetmény nélküli eljárás alkalmazhatóságának feltételei;
- c) a felek a szerződéskötési moratóriumra vonatkozó szabályok [80. § (5) bekezdése, 115. § (2) bekezdése, 131. § (6)–(8) bekezdése] megsértésével kötöttek szerződést, és ezzel megfosztották az ajánlattevőt a szerződéskötést megelőző jogorvoslat lehetőségétől, egyben olyan módon sértették meg a közbeszerzésekre vonatkozó szabályokat, hogy az befolyásolta az ajánlattevő esélyét a közbeszerzési eljárás megnyerésére.

⁷⁶ Lásd Kbt. 175. § (1) bekezdését.

4. A KÖZBESZERZÉSEK ELLENŐRZÉSÉNEK RENDSZERE

A közbeszerzési eljárás egy olyan folyamat, amelynek lényegében minden eleme valamilyen szempontból ellenőrzés alatt áll: az eljárást előkészítő, majd lebonyolító ajánlatkérő kötelessége nyomon követni a közbeszerzési eljárás jogszerű lebonyolítását, hiszen az az ajánlatkérő felelősségi körébe tartozik. Ennek megfelelően a közbeszerzési szabályzatok és a belső szervezeti szabályozók (például a szervezeti- és működési szabályzat, társaságok esetében a létesítő okiratok, illetve a közbeszerzési és beszerzési szabályzat) határozzák meg azokat a feladatokat és azok címzettjeinek a körét, amelyek a közbeszerzési eljárás lefolytatásának egyes etapjaihoz kapcsolódnak. Ezeket a folyamatokat az adott szervezetre vonatkozó belső ellenőrzési mechanizmusok ölelik át egy újabb ellenőrzési felületként (például a belső ellenőrzés, költségvetési belső ellenőrzés, tulajdonosi ellenőrzés). Ezeket a formációkat belső, az ajánlatkérőn, illetve a felette irányítási jogokat gyakorló szervezettől eredeztethető ellenőrzési eszközöknek is nevezzük.

Emellett számos olyan ellenőrzési eljárás is létezik, amely kívülről követi nyomon a közbeszerzési eljárások szabályos lefolytatását, illetve a közpénzek hatékony felhasználását. A következő fejezetben a közbeszerzési intézményrendszerrel foglalkozunk. Természetesen az ott felsorolt szervek is nyomon követik a hatáskörükbe tartozó feladatok megfelelő végrehajtását. Az ilyen természetű ellenőrzés többnyire nem hatósági ellenőrzés.

Emellett a közbeszerzési ágazati jogszabályok számos egyéb ellenőrzési módszert nevesítenek: ezek egy része a közpénzek átlátható és hatékony felhasználásának ellenőrzéséhez (például az Állami Számvevőszék által végzett ellenőrzések), míg más részük a közbeszerzési eljárás vagy annak valamelyik részének valamilyen szempontú szabályosságának a vizsgálatára hivatott. A fejezetünk ezekkel a legszűkebb értelemben vett ellenőrzési módszerekkel foglalkozik.

Ide soroljuk az alábbiakat:

- az egyes uniós forrásból megvalósuló közbeszerzések ellenőrzése,
- a nemzeti forrásból megvalósuló közbeszerzések ellenőrzése,
- a hirdetmények ellenőrzése,
- a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződések teljesítésének és módosításának ellenőrzése,
- a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások vizsgálata.

Tekintsük át ezek legfontosabb szabályait.

4.1. Az egyes uniós forrásból megvalósuló közbeszerzések ellenőrzése

A 2014-2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet rendelkezik az uniós értékhatárokat elérő vagy meghaladó értékű közbeszerzési eljárás, valamint az építési beruházás, építési koncesszió esetén a háromszáz millió forintot elérő vagy meghaladó értékű közbeszerzési eljárások ellenőrzésének szabályairól. Ennek keretében beszélhetünk egyfelől úgynevezett folyamatba épített ellenőrzésről, amely az eljárás teljes folyamatát végig kíséri. Terjedelmi korlátok miatt itt csak a fő szabályokra térünk ki:

A támogatást igénylőnek, illetve a kedvezményezettnek a közbeszerzési eljárás megindítását megelőzően, a közbeszerzési dokumentumokat támogathatósági, elszámolhatósági, valamint műszaki szempontú minőségellenőrzés céljából, be kell nyújtania az irányító hatóságnál a monitoring és információs rendszeren keresztül. Az irányító hatóság a közbeszerzési dokumentumok beérkezésétől számított öt munkanapon belül megküldi a támogathatósági, elszámolhatósági, valamint műszaki szempontú észrevételeit a támogatást igénylő, illetve a kedvezményezett részére, vagy a

támogathatósági, elszámolhatósági, valamint műszaki szempontú ellenőrzésről szóló nyilatkozatát. A támogatást igénylő, illetve a kedvezményezett az észrevételek alapján módosított közbeszerzési dokumentumokat – az észrevételekben foglaltakkal egyet nem értése esetén a részletes írásbeli indokolással együtt – az irányító hatóság részére megküldi. Ezt követően az irányító hatóság megküldi a támogatást igénylőnek, illetve a kedvezményezettnek a támogatathatósági, elszámolhatósági, valamint műszaki szempontú ellenőrzésről szóló nyilatkozatát, aki ennek birtokában kezdeményezheti a monitoring és információs rendszeren keresztül a közbeszerzési dokumentumok központi, az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter általi ellenőrzését.

Az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter a közbeszerzési dokumentumok beérkezésétől számított öt munkanapon belül elvégzi a közbeszerzési dokumentumok közbeszerzési-jogi, valamint az eljárás megindítására vonatkozó ellenőrzését, és az erről készített jelentését, vagy az eljárás megindítására vonatkozó tanúsítványát a támogatást igénylő vagy a kedvezményezett részére megküldi. A támogatást igénylő vagy a kedvezményezett a közbeszerzési dokumentumokat az eljárás megindítására vonatkozó és a közbeszerzési dokumentumokat jóváhagyó tanúsítvány figyelembevételével véglegesíti vagy módosítja.⁷⁷

A közbeszerzési eljárás következő fő etapja a bontás: a támogatást igénylő, illetve a kedvezményezett a Kbt. szerinti bontási eljárás időpontjáról legalább öt munkanappal korábban tájékoztatja az európai uniós források felhasználásáért felelős minisztert a monitoring és információs rendszeren keresztül. Az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter a közbeszerzési eljárásba megfigyelőt jelöl, akit a közbeszerzési eljárás lefolytatása során valamennyi eljárási cselekményről írásban tájékoztatni kell.⁷⁸

Végezetül a támogatást igénylő, illetve a kedvezményezett a közbeszerzési eljárást lezáró döntését, illetve több szakaszból álló eljárás esetén az eljárás részvételi szakaszát lezáró döntését akkor hozhatja meg, ha az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter az eljárás lefolytatását ellenőrizte, és erről közbeszerzési záró tanúsítványt állított ki.⁷⁹

Emellett a támogatást igénylő, illetve a kedvezményezett az uniós értékhatárokat elérő vagy meghaladó becsült értékű közbeszerzési eljárás, továbbá építési beruházás, építési koncesszió esetén a háromszázmillió forintot elérő vagy meghaladó becsült értékű közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés módosításával kapcsolatban a módosításra vonatkozó megállapodás megkötését megelőzően - az irányító hatóság és azt követően az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter írásbeli véleményét kéri a monitoring és információs rendszeren keresztül. A korábbiakban említettek szerint az irányító hatósággal történő egyeztetési folyamatot követően. Ebben a kérdéskörben is az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter dönt, aki a szerződés módosításával kapcsolatos közbeszerzési-jogi szempontú véleményét a kezdeményezés beérkezésétől számított tizenhárom munkanapon belül küldi meg a támogatást igénylő, illetve a kedvezményezett részére.⁸⁰

Emellett a rendelet az úgynevezett utólagos ellenőrzés szabályait is nevesíti: ha ugyanis a közbeszerzési eljárás, valamint a szerződésmódosítás kapcsán utólagos ellenőrzés szükséges, a dokumentumokat támogatathatósági, elszámolhatósági, valamint műszaki szempontból az irányító hatóság, közbeszerzési jogi szempontból az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter ellenőrzi az ellenőrzés lefolytatásához szükséges valamennyi dokumentum kézhezvételét követően. Utólagos ellenőrzésre akkor kerül sor, ha a támogatást igénylő, illetve a kedvezményezett megszegte például a rendelet korábbiakban említett bejelentési, nyilatkozattételi, dokumentum- és adatközlési kötelezettségeit.

⁷⁷ Lásd részletesen a hivatkozott rendelet 101–104. §-át.

⁷⁸ Lásd részletesen a hivatkozott rendelet 105. §-át.

⁷⁹ Lásd részletesen a hivatkozott rendelet 106–107. §-át.

⁸⁰ Lásd részletesen a hivatkozott rendelet 108. §-át.

Az utólagos ellenőrzés során az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter jelentést állít ki. A miniszter egyet nem értése esetén dönt a szabálytalansági eljárás kezdeményezéséről, és a megítélése szerint szabálytalanság megállapítására okot adó közbeszerzési jogsértés esetén jogorvoslati eljárás kezdeményezéséről.⁸¹

4.2. A nemzeti forrásból megvalósuló közbeszerzések ellenőrzése

Külön Kormányrendelet⁸² szerint, a rendelet hatálya alá tartozó szervezetek a rendelet szabályai szerint kötelesek lefolytatni a beszerzéseiket.

Az érintett szervezet a rendelet szabályai szerint a közbeszerzésének megkezdését megelőzően a miniszter hozzájárulását kérheti.

Az ellenőrző szervezet a beérkezett előterjesztéseket és mellékleteiket nyilvántartásba veszi és ezt követően formai szempontból ellenőrzi, majd formai megfelelés esetén azt közbeszerzési jogi szempontból is megvizsgálja. Ennek során különösen vizsgálja a választott közbeszerzési eljárás jogalapjának megfelelését és alátámasztottságát, ellenőrzi az eljárást megindító vagy meghirdető felhívást és az eljárás megindításához szükséges közbeszerzési dokumentumokat akként, hogy a vizsgálat első körében az kizárólag arra terjed ki, hogy a felhívásnak a kizáró okokra, az alkalmassági követelményekre, az értékelési szempontokra stb. vonatkozó előírásai a közbeszerzési törvénynek és annak végrehajtási rendeleteinek megfelelnek-e.

Az előterjesztés vizsgálatát követően a miniszter:

- támogató tartalmú, az eljárás megindítására vonatkozó tanúsítványt ad ki, amelyben az eljárást megindító vagy meghirdető felhívást, és az eljárás megindításához szükséges közbeszerzési dokumentumokat jóváhagyja és az eljárás megindításához hozzájárul,
- feltétellel támogató tartalmú, az eljárás megindítására vonatkozó tanúsítványt ad ki, amelyben meghatározza azokat a feltételeket, illetve megjelöli azokat a szükséges módosításokat, amelyek teljesítése esetén az eljárás megindításához hozzájárul,
- nem támogató tartalmú az eljárás megindítására vonatkozó tanúsítványt ad ki.⁸³

A következő szakasz a bontás, amelyet megelőzően, az ellenőrző szervezet megvizsgálja, hogy az eljárásban a jóváhagyott eljárást megindító vagy meghirdető felhívás került-e közzétételre, illetve megküldésre. Ezt követően pedig az érintett szervezet – a közbeszerzési eljárást lezáró döntéséről, illetve több szakaszból álló eljárás esetén az eljárás részvételi szakaszát lezáró döntéséről haladéktalanul, de legkésőbb a döntés meghozatalát követő munkanapon –, a döntés és az összegezés megküldésével kezdeményezi az általa lefolytatott közbeszerzési eljárásban a részvételi szakasz vagy az eljárás eredményére vonatkozó záró tanúsítvány kiállítását, és a miniszter az iratok és adatok hiánytalan megküldését követően, tíz munkanapon belül állást foglal az adott közbeszerzésről:

- támogató tartalmú záró tanúsítványt ad ki, ha az érintett szervezet részvételi szakaszt lezáró, illetve az eljárást lezáró döntése közbeszerzési jogi szempontból, az ellenőrzés tekintetében megfelelő;
- feltétellel támogató záró tanúsítványt ad ki, amelyben meghatározza azokat a feltételeket, illetve megjelöli azokat a szükséges módosításokat, amelyek teljesítése esetén az összegezés jogszerű;
- nem támogató tartalmú záró tanúsítványt ad ki.⁸⁴

Az uniós értékhatárokat el nem érő értékű, hirdetmény nélküli közbeszerzési eljárások, valamint az építési beruházás, építési koncesszió esetén a háromszázmillió forintot el nem érő értékű közbeszerzési eljárások, valamint keretmegállapodás esetén a verseny újraindításával vagy írásbeli

⁸¹ Lásd részletesen a hivatkozott rendelet 109. §-át.

⁸² Lásd A közbeszerzések központi ellenőrzéséről és engedélyezéséről szóló 320/2015. (X. 30.) Korm. rendeletet.

⁸³ Lásd a hivatkozott rendelet 8. §-át.

⁸⁴ Lásd részletesen a hivatkozott rendelet 11-13. §-át.

konzultációval megvalósuló szerződéskötés során, az érintett szervezet a miniszter jóváhagyását utólag is kérheti. Az ilyen utóellenőrzés kezdeményezése esetén támogató tartalmú utóellenőrzési tanúsítvány hiányában a szerződés nem lép hatályba.⁸⁵

Emellett a hivatkozott rendelet szabályozza a szerződések és szerződésmódosítások ellenőrzésének szabályait is.

A miniszter tíz munkanapon belül, a szerződés megkötésével vagy módosításával kapcsolatban az alábbi döntéseket hozhatja:

- hozzájárul a szerződés megkötéséhez vagy módosításához;
- meghatározza azokat a feltételeket, illetve megjelöli azokat a szükséges módosításokat, amelyek teljesítése esetén a szerződés megkötéséhez vagy módosításához hozzájárul;
- nem járul hozzá a szerződés megkötéséhez vagy módosításához.

Az érintett szervezet a szerződést a miniszter hozzájárulása hiányában nem kötheti meg, illetve a szerződést nem módosíthatja.⁸⁶

Hasonló szabályok szerint folyik a közbeszerzési szerződések módosításának ellenőrzése is. A miniszter hozzájárulása hiányában a szerződés nem módosítható, a beszerzés a módosult feltételekkel új közbeszerzési eljárásban valósítható csak meg.⁸⁷

4.3. A hirdetések ellenőrzése

Külön MvM Rendelet⁸⁸ szerint a Közbeszerzési Hatóság ellenőrzi a hirdetményeket, amennyiben az ellenőrzés kötelező vagy az ajánlatkérő azt kéri. Erre irányuló kérelem esetén a Hatóság ellenőrzi az ajánlatkérő által összeállított, a közbeszerzési eljárás megindításához szükséges egyéb közbeszerzési dokumentumokat is. A hirdetmények megküldése alatt a TED-en vagy az Értesítőben közzéteendő hirdetményeknek az ajánlatkérő által a Hatóság részére történő megküldését kell érteni.⁸⁹

Amennyiben a hirdetmény ellenőrzése kötelező vagy azt a kérelmező kéri, a hirdetmények, illetve erre irányuló kérelem esetén a közbeszerzési dokumentumok ellenőrzéséért ellenőrzési díjat kell fizetni.

4.4. A szerződések teljesítésének és módosításának ellenőrzése

A Hatóság ellenőrzési tevékenységét egyrészt a vonatkozó Kormányrendelettel⁹⁰ összhangban elkészített és a honlapon közzétett - éves ellenőrzési terv alapján végzi, mely tartalmazza azon közbeszerzési szerződéseket, melyek teljesítése a tárgyi év során várhatóan ellenőrzés alá kerül. Emellett a Kbt. 152. § (1) bekezdésében foglalt személyek és szervezetek is kezdeményezhetik a Hatóság Elnökénél egy meghatározott közbeszerzési szerződés ellenőrzését, így az éves ellenőrzési terv nem korlátozza az ellenőrzések körét. A Kbt. 152. § (1) bekezdésében meghatározott személyek közé tartozik a Hatóság Elnöke is, aki így külön külső kezdeményezés/kérelem nélkül is jogosult hivatalból ellenőrzési eljárást indítani - elsősorban a Hatóság által észlelt, feltételezett jogsértések alapján.

⁸⁵ Lásd a hivatkozott rendelet 13. §-át.

⁸⁶ Lásd a hivatkozott rendelet 15-16. §-át.

⁸⁷ Lásd részletesen a hivatkozott rendelet 18-21. §-át.

⁸⁸ Lásd közbeszerzési és tervpályázati hirdetmények feladásának, ellenőrzésének és közzétételének szabályairól, a hirdetmények mintáiról és egyes tartalmi elemeiről, valamint az éves statisztikai összegezésről szóló 44/2015. (XI. 2.) MvM rendeletet.

⁸⁹ Lásd a hivatkozott rendelet 1. §-át.

⁹⁰ Lásd a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződések teljesítésének és módosításának Közbeszerzési Hatóság által végzett ellenőrzéséről szóló 308/2015. (X. 27.) Korm. rendeletet.

A Közbeszerzési Hatóság elnöke kezdeményezi a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását, ha a Közbeszerzési Hatóság a hatósági ellenőrzésének eredménye alapján, vagy ha a hatósági ellenőrzés megkezdése nélkül is valószínűsíthető, hogy a szerződés módosítására vagy teljesítésére törvénybe ütköző módon került sor, különösen, ha a 142. § (2) bekezdése szerinti jogsértés történt.⁹¹

Ha a Közbeszerzési Hatóság a 187. § (2) bekezdés j) pontja szerinti hatósági ellenőrzés során megállapítja, hogy a szerződés tartalma valószínűsíthetően a 142. § (3) bekezdésébe ütközik, pert indít a szerződés módosítás érvénytelenségének kimondása és az érvénytelenség jogkövetkezményeinek alkalmazása iránt.⁹²

A fentiekén túlmenően a Hatóság úgynevezett kapacitás-ellenőrzést is folytat: ez azoknak az eljárási cselekmények összességére, melyek célja annak megállapítása, illetve ellenőrzése, hogy az adott közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérő által előírt alkalmassági követelményeknek az ajánlattevők, valamint az igénybe vett kapacitásnyújtó szervezetek megfelelnek-e és az ajánlatban tett vállalásaiuknak megfelelően ténylegesen, érdemben részt vesznek-e a közbeszerzési szerződés teljesítésében.

4.5. A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások vizsgálata

Megjegyezzük, hogy egyes szakértők a külső ellenőrzési módozatok közé sorolják a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások esetén alkalmazható és a Hatóság elnökéhez delegált hatásköröket is. A Kbt. 189. § (1) bekezdése szerint ugyanis, ha a Hatóság elnöke a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás megkezdéséről a Hatóság részére megküldött iratok vizsgálata során megállapítja, hogy megalapozottan feltételezhető a közbeszerzésre, valamint a közbeszerzési eljárásra vonatkozó jogszabályok rendelkezéseinek, illetve alapelveinek megsértése, az iratok beérkezésétől számított tíz munkanapon belül kezdeményezi a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból indított eljárását.

⁹¹ Lásd a Kbt. 153. § (1) bekezdésének c) pontját.

⁹² Lásd a Kbt. 175. § (1) bekezdését.

5. A KÖZBESZERZÉSEK INTÉZMÉNYRENDSZERE

5.1. A Közbeszerzések hazai intézményrendszere

Ahogy arról már szóltunk, a közbeszerzések joga egy igen speciális terület, ebből következően az állami felügyelete és az ahhoz kapcsolódó fórumrendszer is összetett. Mindenekelőtt azt érdemes kiemelnünk, hogy a közbeszerzések területén már önmagában is számos szervtípus rendelkezik hatáskörrel, de összetettsége miatt más területekkel is szoros kapcsolatban áll, így például a közpénzek felhasználásának ellenőrzésére hivatott különböző szervezetekkel, például az Állami Számvevőszékkel, a Gazdasági Versenyhivatallal vagy a Kormányzati Ellenőrzési Hivatallal. Ugyanakkor például a Közbeszerzési Hatóság által lefolytatott hatósági ellenőrzés eredményeként más szervezeteket (például: nyomozóhatóság) is megkereshet a tudomására jutott jogszabálysértéssel összefüggésben.

A továbbiakban a közbeszerzések szorosabb értelemben vett hazai intézményrendszerének legfontosabb (közigazgatási) szerveinek tevékenységét tekintjük át.

A közbeszerzések területén hatáskörrel rendelkező legfontosabb szervek az alábbiak:

- a közbeszerzésekért felelős miniszter (a Miniszterelnökséget vezető miniszter),
- a Közbeszerzési Hatóság,
- a Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóság,
- a Nemzeti Kommunikációs Hivatal,
- a Digitális Kormányzati Ügynökség
- egyéb, a közbeszerzések vonatkozásában hatáskörrel rendelkező szervek.

5.1.1. Közbeszerzésekért felelős miniszter

A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet szerint a Miniszterelnökséget vezető miniszter a Kormány közbeszerzésekért felelős tagja, aki a közbeszerzésekért való felelőssége keretében előkészíti a közbeszerzésekre vonatkozó jogszabályokat, kialakítja és végrehajtja a Kormány közbeszerzési politikáját, illetve ellátja a közbeszerzések központi ellenőrzésével és engedélyezésével kapcsolatos feladatokat.⁹³

Emellett a Kbt. kimondja, hogy a Kormány irányítása vagy felügyelete alá tartozó költségvetési szervek és intézményeik, a tulajdonosi joggyakorlásuk alá tartozó többségi állami tulajdonban lévő gazdálkodó szervezetek beszerzést megvalósító szerződésai megkötésének és módosításának engedélyezése a közbeszerzésekért felelős miniszter feladata.

Emellett a közbeszerzésekért felelős miniszter hagyja jóvá a közbeszerzési eljárásban részt vevők oktatására vonatkozó feltételrendszer kialakítását, valamint irányítja, felügyeli és ellenőrzi a közbeszerzési tárgyú képzéseket, illetve vezeti a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadók névjegyzékét.⁹⁴

Szintén a miniszter feladata a részben vagy egészben nem hazai költségvetési forrásból megvalósuló, uniós értékhatárokat elérő vagy meghaladó értékű árubeszerzés, szolgáltatás és szolgáltatási koncesszió, továbbá a háromszázmillió forintot elérő vagy meghaladó értékű építési beruházás és építési koncesszió esetén a lefolytatott közbeszerzési eljárás ellenőrzése, valamint az e közbeszerzési eljárások eredményeképpen létrejött szerződések módosításainak engedélyezése.⁹⁵

⁹³ A hivatkozott rendelet 15. §-a.

⁹⁴ Lásd Kbt. 195. §-át.

⁹⁵ Lásd Kbt. 194. § (6) bekezdését.

5.1.2. Közbeszerzési Hatóság

A Közbeszerzési Hatóság elsődleges rendeltetése a Kbt.-ben meghatározott célok érvényesülésének biztosítása. A Hatóság nem tagozódik a hierarchikus közigazgatási szervezetrendszerbe és autonóm államigazgatási szervként csak az Országgyűlésnek van alárendelve, illetékessége az ország egész területére kiterjed. Székhelye Budapest.⁹⁶ A Hatóság évente beszámolót készít az Országgyűlésnek tevékenységéről, a közbeszerzések tisztaságával és átláthatóságával kapcsolatos tapasztalatairól, valamint a jogorvoslati ügyek tapasztalatairól. A beszámolónak megállapításokat kell tartalmaznia a közbeszerzési eljárások számának és értékének alakulására, a hazai ajánlattevők, és ezen belül a mikro-, kis- és középvállalkozások helyzetére vonatkozóan.⁹⁷

A Hatóság függetlenségét biztosítja a Kbt., amikor előírja, hogy:

- a Hatóság üzletszerű gazdasági tevékenységet nem folytathat, vagyoni hozzájárulást semmilyen szervezettől vagy személytől nem fogadhat el, részükre vagyoni hozzájárulást nem nyújthat;
- beszedett igazgatási szolgáltatási díj a Hatóság saját bevétele. A hirdetmények ellenőrzéséből származó bevételt a Hatóságnak részben a Kbt.-ben foglalt feladatainak ellátásához szükséges informatikai háttér biztosítására kell fordítania.

A Hatóság keretében két másik szerv is működik: a Tanács és a már említett Közbeszerzési Döntőbizottság működik.⁹⁸ Tekintsük át a Hatóság, a Tanács, valamint a Döntőbizottság szervezetére és működésére vonatkozó legfontosabb szabályokat:

A Hatóság elnökének öt évre történő kinevezéséről a Tanács a jelen levő tagok kétharmados szótöbbségével dönt. A kinevezés egyszer ismételhető.⁹⁹

A Hatóság és a Tanács tevékenységével kapcsolatos koordinációt, döntéseinek előkészítését és végrehajtását, továbbá az ennek végzéséhez szükséges adatgyűjtő, nyilvántartó, valamint adminisztratív tevékenységet a Hatóság Titkársága végzi. A Titkárságot a főtitkár vezeti.¹⁰⁰

A Hatóság elnöke egyben a Tanács elnöke is, aki:

- képviseli a Hatóságot és a Tanácsot;
- meghívása esetén részt vesz az Országgyűlés és bizottságainak ülésein, és ismerteti a Hatóság éves beszámolóját;
- a közbeszerzésekkel kapcsolatos gyakorlati tudnivalókról elnöki tájékoztatót ad ki;
- a Tanács hatáskörébe tartozó halasztást nem tűrő ügyek eldöntése érdekében – a Hatóság szervezeti és működési szabályzatában meghatározottak szerint – a tanácsülések közötti időszakban rövid úton való szavazást kezdeményez;
- gyakorolja a munkáltatói jogokat a Hatóság főtitkára (a továbbiakban: főtitkár), a Hatóság Titkárságának alkalmazottai, valamint a Döntőbizottság elnöke, elnökhelyettese és a közbeszerzési biztosok vonatkozásában;
- ellátja a részére törvényben előírt egyéb feladatokat.¹⁰¹

A Tanács tizenhárom tagból áll. A Tanács tagjai az egyes közérdekű célokat, az ajánlatkérőket és az ajánlattevőket képviselik a következő személyek útján:

- a gazdaságpolitikáért felelős miniszter által kijelölt személy;
- a közbeszerzésekért felelős miniszter által kijelölt személy;
- az építésügyért felelős miniszter által kijelölt személy;
- az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter által kijelölt személy;
- a Gazdasági Versenyhivatal elnöke vagy az általa kijelölt személy;

⁹⁶ Lásd Kbt. 179. § (1) bekezdését.

⁹⁷ Lásd Kbt. 187. § (1) bekezdését.

⁹⁸ Lásd Kbt. 179. § (4) bekezdését.

⁹⁹ Lásd Kbt. 181. § (1) bekezdését.

¹⁰⁰ Lásd Kbt. 185. § (1) bekezdését.

¹⁰¹ Lásd Kbt. 180. § (1) bekezdését.

- a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal elnöke vagy az általa kijelölt személy;
- a helyi önkormányzatok országos szövetségei által együttesen kijelölt személy;
- a munkáltatók országos érdekképviseletei és az országos gazdasági kamarák – köztük a Magyar Agrár, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamara – által kijelölt három személy;
- a Magyar Mérnöki Kamara elnöke és a Magyar Építész Kamara elnöke által közösen kijelölt személy;
- a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadók szakmai testülete által kijelölt személy.¹⁰²

A Tanács testületi üléseit szükség szerint, de évente legalább tíz alkalommal tartja és akkor határozatképes, ha a tagok kétharmada jelen van.¹⁰³

A Tanács

- megállapítja a Közbeszerzési Döntőbizottság létszámát;
- kinevezi, illetve felmenti a Közbeszerzési Döntőbizottság elnökét, elnökhelyettesét és a közbeszerzési biztosokat; elbírálja a közbeszerzési biztosokkal kapcsolatos összeférhetlenségi ügyeket;
- a közbeszerzésekért felelős miniszterrel egyeztetve – és adott esetben az országos gazdasági kamarákkal vagy más szakmai szervezetekkel együttműködve – a közbeszerzési jogszabályok alkalmazását elősegítendő útmutatót készít a jogorvoslati döntésekből, valamint a közbeszerzések ellenőrzésének gyakorlatából levonható tapasztalatok alapján, valamint a közbeszerzésekkel kapcsolatos gyakorlati tudnivalókról;
- ellátja a részére törvényben előírt egyéb feladatokat.¹⁰⁴

A Kbt. 187. § (1) bekezdése értelmében a Hatóság feladata, hogy a közérdeket, az ajánlatkérők és az ajánlattevők érdekeit figyelembe véve, hatékonyan közreműködjön a közbeszerzési politika alakításában, a jogszerű közbeszerzési magatartások kialakításában és elterjesztésében, elősegítve a közpénzek nyilvános és átlátható módon történő elköltését. Ennek megfelelően a Hatóság igen összetett, sokrétű feladatot lát el, így többek között:

- naprakészen vezeti és a honlapján közzéteszi a törvény hatálya alá tartozó ajánlatkérők listáját, a minősített ajánlattevők Hatóság által létrehozott hivatalos jegyzékét, vagy például a közbeszerzési eljárásban való részvételtől eltiltott ajánlattevők listáját, amely lista tartalmazza az eltiltás idejét is;
- nyilvántartást vezet a közbeszerzésekről;
- gondoskodik a Közbeszerzési Értesítő, mint a Közbeszerzési Hatóság Hivatalos Lapja szerkesztéséről, továbbá ahogyan már erre is utaltunk a közbeszerzési és a tervpályázati eljárással kapcsolatos hirdetések közzétételéről, valamint ellenőrzéséről;
- a honlapján a beérkezés időpontjában közzéteszi a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárását kezdeményező kérelem, valamint a hivatalbóli kezdeményezés adatait, a Döntőbizottság érdemi és a közbeszerzési ügy befejezését eredményező határozatát, továbbá a határozat megtámadására irányuló közigazgatási per esetén a bíróság határozatát;
- ahogyan említettük, figyelemmel kíséri a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződések módosítását, és az Ákr. alapján hatósági ellenőrzés keretében megteszi a szükséges intézkedéseket;
- működteti a Közbeszerzési Adatbázist, amely a közbeszerzési eljárások központi nyilvántartása, elősegíti a közbeszerzési információk nyilvánosságát, az elektronikus közbeszerzési adatbázisok használatának elterjedését, továbbá az elektronikus eljárási és kommunikációs lehetőségek támogatását;

¹⁰² Lásd Kbt. 182. § (1) bekezdését.

¹⁰³ Lásd Kbt. 184. § (1) bekezdését.

¹⁰⁴ Lásd Kbt. 183. §-át.

- statisztikai adatokat gyűjt a közbeszerzési eljárásokról, melyeket felhasználva árstatisztikát készít, amelyet a honlapján rendszeres időközönként közzétesz;
- honlapján közzéteszi a közbeszerzésekért felelős miniszter által nyilvántartott felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadóknak a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadói tevékenységről szóló miniszteri rendeletben meghatározott adatait.¹⁰⁵

Itt érdemes utalnunk arra is, hogy bármely gazdasági szereplő, akivel (amellyel) szemben a 62. § (1) bekezdés b) és f) pontjában említett kizáró okok kivételével bármely egyéb kizáró ok fennáll, kérelmet nyújthat be a Hatósághoz annak megállapítása érdekében, hogy az általa hozott intézkedések a kizáró ok fennállásának ellenére kellőképpen igazolják a megbízhatóságát.

A kizáró ok hatálya alá tartozó gazdasági szereplő a megbízhatóságának bizonyítása érdekében köteles igazolni, hogy:

- a bűncselekménnyel, kötelességszegéssel vagy egyéb jogsértéssel okozott kárt – a károsult által elfogadott mértékben – megtérítette, vagy arra meghatározott határidővel kötelezettséget vállalt;
- az illetékes hatóságokkal aktívan együttműködve átfogóan tisztázta az ügy tényállását és körülményeit; és
- olyan technikai, szervezeti és személyi intézkedést hozott, amely alkalmas a további bűncselekmény, kötelességszegés, illetve egyéb jogsértés megelőzésére.
- A Hatóság a kérelem beérkezésétől számított tizenöt munkanapon belül, határozat meghozatalával dönt a gazdasági szereplő által hozott intézkedések megfelelőségéről.
- A kérelmező a kérelmet elutasító határozat ellen a határozat kézhezvételétől számított tizenöt napon belül közigazgatási pert indíthat. A bíróság ítélete ellen fellebbezésnek nincs helye.¹⁰⁶

Szintén speciális hatáskörök kapcsolódnak a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljáráshoz, melyről az előzőekben szintén szoltunk már.

Ahogy a jogorvoslatokról szóló fejezetben arra már utaltunk, a közbeszerzési eljárásokban a jogorvoslati fórum a Közbeszerzési Döntőbizottság, amely a Tanács által meghatározott számú, és a Hatósággal közszolgálati jogviszonyban álló közbeszerzési biztosból, valamint elnökből áll, akiket a Tanács nevez ki és ment fel.¹⁰⁷

Közbeszerzési biztos az lehet, aki felsőfokú végzettséggel és legalább hároméves szakmai gyakorlattal, valamint közigazgatási, illetve jogi szakképzéssel, vagy közigazgatási tanulmányok szakirányú szakképzettséggel, vagy kormányzati tanulmányok szakirányú szakképzettséggel rendelkezik.¹⁰⁸ A közbeszerzési biztosok döntéshozataluk során függetlenek, a jogszabályok alapján meggyőződésüknek megfelelően döntenek, döntéseik meghozatalával kapcsolatban nem befolyásolhatók és nem utasíthatók.¹⁰⁹

5.1.3. Központosított közbeszerzés

Az alábbiakban két központi beszerző szervezetről szoltunk részletesen, a Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóságról és a Nemzeti Kommunikációs Hivatalról.

¹⁰⁵ Lásd részletesen a Kbt. 187. § (2) bekezdését.

¹⁰⁶ Lásd részletesen a Kbt. 188. §-át.

¹⁰⁷ Lásd Kbt. 192. §-át.

¹⁰⁸ Lásd Kbt. 193. § (4) bekezdését.

¹⁰⁹ Lásd Kbt. 193. § (12) bekezdését.

5.1.3.1. a Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóság

A Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóságról szóló 250/2014. (X. 2.) Korm. rendelet szerint a Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóság az államháztartásért felelős miniszter irányítása alá tartozó központi költségvetési szerv, azonban bizonyos felügyeleti jogköröket felette az államháztartásért felelős miniszter gyakorolja.¹¹⁰

A Főigazgatóság a kormányzat központi logisztikai szerveként, illetve külön kormányrendeletben kijelölt központi beszerző szervként többek között ellátja a jogszabályban meghatározott központosított közbeszerzési feladatokat.

A központosított közbeszerzési rendszerről, valamint a központi beszerző szervezet feladat- és hatásköréről szóló 168/2004. (V. 25.) Korm. rendelet felsorolja a központosított közbeszerzések hatálya alá tartozó kiemelt termékeket, amelyek beszerzéséről fő szabály szerint központi beszerző szervezet a Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóság által működtetett központosított közbeszerzési rendszer útján gondoskodik.

A központosított közbeszerzési rendszer hatálya alá tartoznak a hivatkozott rendeletben meghatározott minisztériumok, a különböző költségvetési szervek, a társadalombiztosítási alapjait kezelő költségvetési szervek, illetve az önként csatlakozó szervezetek. A központi beszerző szervezet által ellátott feladatokért az azt igénybe vevők központosított közbeszerzési díjat köteles fizetni, amelynek mértéke a központosított közbeszerzések keretében megvalósított közbeszerzések áfa nélkül számított értékének legfeljebb 2%-a.

A központosított közbeszerzések megvalósítása érdekében a Főigazgatóság számos feladatot lát el, így például:

- a mindenkor hatályos állami normatíváknak megfelelő rendszerben az intézmények által elektronikusan, a központosított közbeszerzési portálon keresztül szolgáltatott adatok alapján összesíti és adatbázisba rendszerezi az igénybejelentéseket;
- lefolytatja a központosított közbeszerzési rendszer hatálya alá tartozó kiemelt termékekre irányuló közbeszerzési eljárásokat;
- közzéteszi a központosított közbeszerzési eljárások eredményeként létrejött keretszerződések és keretmegállapodások hatályos szövegét a központosított közbeszerzési portálon.¹¹¹

5.1.3.2. Digitális kormányzati ügynökség

A Digitális Kormányzati Ügynökség kifejezetten az informatikai beszerzések összehangolására létrehozott szervezet. A vonatkozó Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanácsról, valamint a Digitális Kormányzati Ügynökség Zártkörűen Működő Részvénytársaság és a kormányzati informatikai beszerzések központosított közbeszerzési rendszeréről szóló 301/2018. (XII. 27.) Korm. rendelet szerint informatikai beszerzésnek minősül az informatikai eszköz, szoftver, alkalmazásfejlesztés és az ezekhez kapcsolódó szolgáltatások beszerzésére irányuló keretmegállapodás vagy más keret jellegű szerződés, továbbá visszterhes szerződés létrehozását célzó beszerzési eljárás.

A DKÜ az egyes informatikai fejlesztések és beszerzések szükségességéről szóló döntések és a kormányzati informatikai beszerzések központosításával kapcsolatos – e rendelet szerinti – állami feladatokat közfeladatként látja el. Számos feladata között a Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanáccsal együtt hagyja jóvá az egyes informatikai fejlesztések végrehajtását, az egyes informatikai beszerzésekre vonatkozó igényeket, ellenőrzi az egyes informatikai beszerzések esetében e rendelet szabályainak a betartását.

¹¹⁰ Lásd részletesen a hivatkozott rendelet 1. § (1) bekezdését.

¹¹¹ Lásd részletesen a hivatkozott rendelet 11. §-át.

5.1.3.3. A Nemzeti Kommunikációs Hivatal

A Nemzeti Kommunikációs Hivatalról és a kormányzati kommunikációs beszerzések központosított közbeszerzési rendszeréről szóló 247/2014. (X. 1.) Korm. rendelet szabályozza a hatálya alá tartozó szervezeteknek a különböző kormányzati kommunikációs szolgáltatások és az azokhoz kapcsolódó kommunikációs termékek és szolgáltatások beszerzésével kapcsolatos feladatokat, a beszerzések végrehajtásával összefüggésben fizetendő közbeszerzési díj mértékét, továbbá meghatározza a központosított eljárás részletes szabályait.¹¹²

A Hivatal ennek keretében:

- összehangolja az érintett szervezetek kormányzati kommunikációs feladatait biztosító szolgáltatásokat, és az azokhoz kapcsolódó kommunikációs termékek beszerzésére vonatkozó igényeket,
- megvizsgálja az érintett szervezetek éves összesített beszerzési tervét,
- központi beszerző szervként az érintett szervezetek nevében és javára lebonyolítja a kormányzati kommunikációs szolgáltatásokkal kapcsolatos beszerzéseket,
- ellenőrzi a beszerzések alapján megkötött szerződéseket, és észrevételt, kiegészítést, módosítási javaslatot tesz a beszerzések alapján megkötött szerződések módosíthatóságáról.¹¹³

A Hivatal döntései nem minősülnek hatósági döntésnek és ellenőrzésnek.

A rendelet értelmében az érintett szervezet köteles az érintett szervezethez választól számított harminc napon belül a Nemzeti Kommunikációs Hivatal Központosított Közbeszerzési Portálján regisztrálni. A Hivatal a regisztrációt tizenöt napon belül elbírálja.

Az érintett szervezet részére szükséges kommunikációs termékek és szolgáltatások beszerzése érdekében a Hivatal közbeszerzési eljárást folytat le, amelyre a Kbt.-t és a hivatkozott rendeletet kell alkalmazni.¹¹⁴

5.1.4. Egyéb szervezetek

Ahogy említettük, a közbeszerzésekkel számos egyéb szerv is kapcsolatba kerül. A közbeszerzési szabályok kialakítása és formálása tekintetében például kiemelt szerepet játszanak a különböző érdekképviselői szervek is (például az iparági díjszabások kapcsán), vagy éppen a Döntőbizottság hivatalbóli eljárásának kezdeményezésére jogosult szervezetek is.

Emellett a Kbt. 194. § (1) bekezdése azt is kimondja, hogy a közbeszerzésekért felelős miniszter gondoskodik a közbeszerzési szabályok alkalmazása monitoringjának összehangolásáról. Ennek érdekében, a közbeszerzésekért felelős miniszter, a Közbeszerzési Hatóság, az Állami Számvevőszék, a kormányzati ellenőrzési szerv, a Gazdasági Versenyhivatal és az európai támogatásokat auditáló szerv egymással együttműködik, aminek során az említett szervezetek, ha – saját kezdeményezésükre vagy információk kézhezvételét követően – konkrét jogsértést vagy rendszerszintű problémát tárnak fel, azokat egymásnak is jelzik az adott esetben megtett egyéb intézkedések (ideértve a jogorvoslati eljárás kezdeményezését, jogszabály-módosítás kezdeményezését is) mellett.

5.2. A Közbeszerzések uniós intézményrendszere

Ahogy a hazai intézmények tekintetében, az Unió jogának színterén is megállapítható, hogy lényegében minden alapító szerződésben nevesített uniós szerv kontextusba kerül a közbeszerzésekkel,

¹¹² Lásd részletesen a hivatkozott rendelet 1. § (1) bekezdését.

¹¹³ Lásd a hivatkozott rendelet 4. § (1) bekezdését.

¹¹⁴ Lásd a hivatkozott rendelet 7. és 10. §-át.

vagy a szabályozás, vagy az ellenőrzés, vagy éppen a jogalkalmazással kapcsolatos tájékoztatás tekintetében.

Terjedelmi korlátokra figyelemmel az uniós közbeszerzési szervezetrendszer bemutatása tekintetében is a szorosabb értelemben vett és a hazai közbeszerzési jogalkalmazást meghatározó uniós szervekkel foglalkozunk.

Az uniós szervek közbeszerzési természetű feladatai a már említett uniós közbeszerzési jogi szabályozókból fakadnak. Ezek végrehajtására a Kbt. is számos ponton nevesíti az uniós szervekkel való közbeszerzési természetű kapcsolattartás szabályait.

Tekintsük át ezeket:

Az Európai Unió kötelezettségek alcím alatt a Kbt. 194. §-a fogalmazza meg azt, hogy a közbeszerzésekért felelős miniszter gondoskodik első ízben 2017. április 18-ig, majd azt követően háromévente, az Európai Bizottság részére monitoringjelentést megküldéséről, amely tájékoztatást ad adott esetben a helytelen közbeszerzési jogalkalmazás vagy a jogbizonytalanság leggyakoribb okairól – ideértve a szabályok alkalmazásában tapasztalható esetleges strukturális vagy visszatérő problémákat is –, a mikro-, kis- és középvállalkozások közbeszerzésben való részvételének mértékéről, valamint a közbeszerzéssel kapcsolatos bűncselekmények, az összeférhetlenséggel kapcsolatos és más súlyos szabálytalanságok megelőzéséről, felderítéséről és megfelelő jelentéséről. Az Európai Bizottság felkérése esetén a közbeszerzésekért felelős miniszter gondoskodik továbbá a hazai stratégiai közbeszerzési politikák gyakorlati végrehajtásáról szóló tájékoztatás megadásáról. Emellett a közbeszerzésekért felelős miniszter gondoskodik első ízben 2017. április 18-ig, majd azt követően háromévente az Európai Bizottság részére – a Közbeszerzési Hatóság által rendelkezésre bocsátott – statisztikai jelentés megküldéséről is az uniós értékhatárt el nem érő értékű közbeszerzésekről.

A közbeszerzésekért felelős miniszter gondoskodik olyan kapcsolattartó kijelöléséről, amelynek feladata az Európai Bizottsággal való együttműködés a közbeszerzési jogszabályok alkalmazása tekintetében.

A Döntőbizottság előtti jogorvoslati eljárások kapcsán nem említettük ugyan, azonban a Döntőbizottság jogosult az Európai Bíróság előzetes döntéshozatali eljárásának kezdeményezésére is. Ilyenkor külön végzéssel dönt, és meghatározza azt a kérdést, amely az Európai Bíróság előzetes döntését igényli, valamint – a feltett kérdés megválaszolásához szükséges mértékben – ismerteti a tényállást és a magyar jog érintett szabályait, valamint ezzel egyidejűleg az előtte folyamatban lévő eljárást felfüggeszti.¹¹⁵

Külön szabályokat fogalmaz meg a Kbt. az Európai Bizottságra vonatkozóan. Az uniós végrehajtás központi szerveként működő Európai Bizottság figyelemmel kíséri azt is, hogy a tagállamok megfelelően hajtják-e végre az uniós jogszabályokat. Amennyiben az Európai Bizottság az uniós rezsimszerű közbeszerzési eljárásban a közbeszerzésekre vonatkozó európai uniós jogszabályok nyilvánvaló megsértését észleli, felhívja az érintett ajánlatkérőt a jogsértésnek a szerződés megkötéséig történő orvoslására. Az ajánlatkérő a válaszában megfogalmazott tájékoztatásában kitér arra, hogy a jogsértést orvosolták, vagy a jogsértés orvoslása elmaradt, illetőleg arra, hogy az érintett közbeszerzési eljárását felfüggesztette, illetve, ha a Közbeszerzési Döntőbizottság jogorvoslati eljárásban ideiglenes intézkedésként a közbeszerzési eljárás felfüggesztését rendelte el. A tájékoztatást indokolással kell ellátni. Ha a feltételezett jogsértés orvoslására azért nem került sor, mert az folyamatban lévő jogorvoslati eljárás tárgyát képezi, a Közbeszerzési Hatóság haladéktalanul tájékoztatja az Európai Bizottságot a jogorvoslati eljárás során hozott határozatról.

A tájékoztatást ilyenkor a Közbeszerzési Hatóságnak kell megküldeni, aki azt továbbítja az Európai Bizottság részére.¹¹⁶

Emellett kiemelendő az is, hogy a Bizottság számos, a *soft law* területére sorolható dokumentummal segíti a közbeszerzési jogalkalmazást.¹¹⁷

¹¹⁵ Lásd Kbt. 157. §-át.

¹¹⁶ Lásd részletesen a Kbt. 178. §-át.

¹¹⁷ Ezek elérhetők a Közbeszerzési Hatóság honlapján. A www.kozbeszerzes.hu-n.

6. JOGSZABÁLYTÁR

2015. évi CXLIII tv.	A közbeszerzésekről
424/2017. (XII. 19.) Korm. rendelet	Az elektronikus közbeszerzés részletes szabályairól
307/2015. (X. 27.) Korm. rendelet	A közszolgáltatók közbeszerzéseire vonatkozó sajátos közbeszerzési szabályokról
308/2015. (X. 27.) Korm. rendelet	A közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződések teljesítésének és módosításának Közbeszerzési Hatóság által végzett ellenőrzéséről
310/2015 (X. 28.) Korm. rendelet	A tervpályázati eljárásokról
320/2015 (X. 30.) Korm. rendelet	A közbeszerzések központi ellenőrzéséről és engedélyezéséről
321/2015 (X. 30.) Korm. rendelet	A közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról
322/2015 (X. 30.) Korm. rendelet	Az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól
44/2015 (XI. 2.) MvM rendelet	A közbeszerzési és tervpályázati hirdetmények feladásának, ellenőrzésének és közzétételének szabályairól, a hirdetmények mintáiról és egyes tartalmi elemeiről, valamint az éves statisztikai összegzésről
45/2015 (XI. 2.) MvM rendelet	A Közbeszerzési Döntőbizottság eljárásáért fizetendő igazgatási szolgáltatási díjról
14/2016. (V. 25.) MvM rendelet	A felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadói tevékenységről
247/2014. (X. 1.) Korm. rendelet	A Nemzeti Kommunikációs Hivatalról és a kormányzati kommunikációs beszerzések központosított közbeszerzési rendszeréről
288/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet	A Közbeszerzési Döntőbizottság által kiszabható szankciókról és alkalmazásuk részletes szabályairól, valamint a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárásáért fizetendő igazgatási szolgáltatási díjról
168/2004. (V. 25.) Korm. rendelet	A központosított közbeszerzési rendszerről, valamint a központi beszerző szervezet feladat- és hatásköréről

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem kiadványa.



Kiadó:

Nemzeti Közszolgálati Egyetem;
Közigazgatási Továbbképzési Intézet
www.uni-nke.hu

Felelős kiadó:

Prof. Dr. Kis Norbert
rektorhelyettes

Címe:

1083 Budapest, Üllői út 82.

Tördelőszerkesztő:

Vöröss Ferenc

ISBN 978-963-498-306-4 (PDF)