

A KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG KERETÉBEN MŰKÖDŐ TANÁCS ÚTMUTATÓJA

2022.02.10.



A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója a közbeszerzési eljárások előkészítésével kapcsolatban

(2022. február 10.)

1. A közbeszerzési eljárás előkészítésének fogalmi elemei

Mint minden tevékenységet, így egy közbeszerzési eljárás lefolytatását is meg kell előznie az alapos előkészítésnek. A közbeszerzési eljárás előkészítése alapvetően az ajánlatkérő feladata, de részt vehetnek benne külsős szakértők, illetve a piacfelismerésen, előzetes piaci konzultáción keresztül a hatóságok, kamarák, potenciális ajánlattevők is aktív részesei lehetnek egy közbeszerzési eljárás előkészítésének. A jó előkészítés predesztinálja a közbeszerzési eljárás eredményes lezárását, és nem utolsósorban az ajánlatkérő azt kapja a nyertes ajánlattevőtől, amire valóban szüksége van. Az eljárás megfelelő előkészítése mellett a szerződésmódosítás szükségessége is elkerülhető.

Ahhoz, hogy a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (továbbiakban: Kbt.) 2. § (4) bekezdése szerinti hatékony és felelős gazdálkodás elvének az ajánlatkérő meg tudjon felelni, elengedhetetlen a közbeszerzési eljárás megfelelő alaposítással történő előkészítése.

A Kbt. 3. § 22. pontjában definiálja a közbeszerzés előkészítésének fogalmát, miszerint: a közbeszerzés előkészítése az adott közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárás megkezdéséhez szükséges cselekmények elvégzése, így különösen az adott közbeszerzéssel kapcsolatos helyzet- és piacfelismerés, előzetes piaci konzultáció, a közbeszerzés becsült értékének felmérése, a közbeszerzési dokumentumok előkészítése. Tehát a Kbt. minden olyan cselekményt beleért az előkészítés körébe, amely egy közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárást megelőz, azonban a felsorolás nem taxatív. A közbeszerzés előkészítése kapcsán szükséges kiemelni azt is, hogy – bár a jogszabály szövege kifejezetten a közbeszerzési, illetve koncessziós beszerzési eljárás megkezdéséhez szükséges cselekményeket nevesíti – nem csak a szűk értelemben vett közbeszerzési eljárás előkészítése fontos, hanem a tágabb értelemben vett, minden releváns aspektust figyelembe vevő előkészítés is, így például egy EU-s támogatás kapcsán előírt szabályok betartására is figyelemmel kell lenni az előkészítés során.

Egy közbeszerzési eljárással kapcsolatosan általában a legtöbb nem várt feladat (pl. felhívás és dokumentáció módosítás, több körös kiegészítő tájékoztatás) és probléma (pl. előzetes vitarendezés, jogorvoslat) visszavezethető az előkészítés hiányosságaira, amelynek több oka lehet (pl. időhiány, információ hiány), azonban a közbeszerzési eljárások ajánlatkérői oldalon megjelenő résztvevői aktív közreműködésükkel, illetve

szoros együttműködésükkel ezek egy részét ki tudják küszöbölni. Ezzel kapcsolatban javasolt az összes szakértelem részvétele, akár a bírálóbizottság bevonása az előkészítő szakaszban is.

Bár a Kbt. 3. § 22. pontjában nem definiálja azt, hogy meddig tart az előkészítési szakasz, de a Kbt. 3. § 23. pontjával együtt értelmezve megállapítható, hogy a közbeszerzési eljárás megkezdéséig tart a közbeszerzés előkészítési folyamata, ezen időponttól pedig már megkezdett közbeszerzési eljárásról van szó. Így jelen útmutató célja is az eljárás előkészítéséhez kapcsolódó cselekmények részletezése, szükség szerint kitekintve azon cselekményekre is, melyek már a közbeszerzési eljárás megkezdését követően történnek, de szoros összefüggésben vannak az eljárás előkészítésével.

2. Beszerzés tárgyának és mennyiségének meghatározása

A közbeszerzési eljárás előkészítési szakaszának nulladik lépése a beszerzési igény keletkezése és annak ajánlatkérő általi pontos meghatározása. A beszerzési igénnyel szorosan összefügg a közbeszerzés tárgya, tekintettel arra, hogy az ajánlatkérőnek a beszerzési igényének megfelelően kell a közbeszerzési dokumentumokban meghatároznia a beszerzés tárgyát, illetve biztosítani a közbeszerzésben való minél szélesebb körű versenyt, a Kbt. alapelveinek figyelembevételével.

Egy közbeszerzési eljárás előkészítésének minden eleme nem definiálható, mint ahogy a Kbt. 3. § 22. pontja is csak példalózó jelleggel emel ki néhány, az előkészítés körébe tartozó feladatot. Az előkészítés lépéseit jelentősen befolyásolja a beszerzés tárgya és értéke, emiatt sem lehetséges taxatív felsorolást adni az előkészítés lépéseiről. Az ajánlatkérőnek először pontosan meg kell határoznia a beszerzés tárgyát és mennyiségét, ezt követően tudja csak a további előkészítési cselekményeket is (pl. becsült érték meghatározása) elvégezni. A beszerzés tárgya és mennyisége meghatározásának a szükségessége már legtöbbször a tárgyévvel vonatkozó beszerzések tervezésének időszakában, vagy a közbeszerzési terv elkészítésének időpontjában is felmerül, tehát a közbeszerzés előkészítése már tulajdonképpen ekkor kezdődik.

Ajánlatkérőnek többek között szükséges megvizsgálnia a következő kérdéseket:

1. Közbeszerzési jogi kérdések:

- a beszerzés tárgya a Kbt. hatálya alá tartozik-e, kivételi körbe tartozik-e, ha igen, csak a nemzeti eljárás alól kivétel, vagy az uniós eljárás alól is;
- árubeszerzésnek, építési beruházásnak, szolgáltatás megrendelésnek vagy koncessziós beszerzésnek minősül-e;

- ajánlatkérő korábbi beszerzési tapasztalatai (pl. korábbi közbeszerzési eljárásban felmerült kiegészítő tájékoztatás kérések, előzetes vitarendezések, jogorvoslatok a beszerzés tárgyához kapcsolódóan);
- a beszerzési igénye több közbeszerzési tárgyat is magába foglal-e, ugyanis a beszerzési igény pontos meghatározása az előkészítés egyik fontos alappillére, így különös gondot kell fordítani arra az esetre, ha összetett tárgyú a beszerzés;
- szükséges lehet-e a szerződés Kbt. 141. § (4) bekezdés a) pontja szerinti módosulása, mivel a közbeszerzési dokumentumokban előre megismerhető módon, egyértelműen rögzíteni kell a szerződés meghatározott tartalmi elemei későbbi változásának (ideértve az opció gyakorlásának) pontos feltételeit és tartalmát. Például az építőanyag árak emelkedésének kezelésére is alkalmas lehet a Kbt. 141. § (4) bekezdés a) pontja szerint előre rögzített feltétel.

2. Piacismereti

- több potenciális ajánlattevő képes-e a beszerzés tárgyát teljesíteni vagy kizárólag egy meghatározott szervezet, amennyiben több ajánlattevő is képes teljesíteni, akkor egy adott, speciális beszerzési igény mennyiben szűkíti a versenyt, ajánlatkérő mit tud tenni a minél szélesebb körű, esélyegyenlőségen alapuló verseny érdekében;

3. Műszaki előkészítéshez kapcsolódó kérdések:

- ajánlatkérő rendelkezik-e a saját szervezetén belül megfelelő műszaki-szakmai szakértelemmel a beszerzés tárgya tekintetében; (A Közbeszerzési Döntőbizottság is rámutatott arra a D.172/13/2020. számú határozatában, hogy amennyiben az ajánlatkérő nem rendelkezik megfelelő, a közbeszerzési eljárás tárgya szerinti szakértelemmel, akkor a célravezető előkészítés érdekében a felmerülő szakmai kérdések megválaszolására megfelelő szakértelemmel rendelkező szakembert kell igénybe vennie;
- milyen, a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződés teljesítését befolyásoló körülmények lehetnek; (A D.272/20/2021. számú határozatban a „Döntőbizottság a Kbt. 28. § (1) bekezdése alapján a közbeszerzési eljárás előkészítése körében rámutat, hogy amennyiben az adott építési beruházás részét képezi napelemes rendszer elhelyezése az épület tetején, akkor a fogadó szerkezet felmérése szükséges annak tisztázáshoz, hogy a fogadó szerkezet statikailag, illetve állagában a célnak megfelel-e. A gondos kivitelezés megfelelő előkészítés nélkül nem valósítható meg.”);
- milyen előzetes engedélyek, hatósági hozzájárulások szükségesek a közbeszerzési eljárás megindításához; (A D.217/14/2021. számú határozatban a Közbeszerzési Döntőbizottság kimondta, hogy „Az ajánlatkérőnek a közbeszerzési eljárás előkészítése során tájékozódnia kell egy építési

beruházáshoz esetlegesen szükséges engedélyek, hozzájárulások beszerzése tárgyában, az ezekre vonatkozó jogszabályok megismerése is feladata az ajánlatkérőnek. Tárgybani esetben a tulajdonosi és vagyongazdálkodási hozzájárulások beszerzésének kötelezettsége a [...] Hrsz. esetében egyértelműen ismert volt, ezen helyszín megjelölése már a 2017. június 12-én aláírt támogatási szerződésben is megjelölésre került, így lett volna elegendő ideje az ajánlatkérőknek a tulajdonosi és vagyongazdálkodási hozzájárulások beszerzésére a közbeszerzési eljárás előkészítése során.”);

- milyen meglévő rendszerekkel kell kompatibilisnek lennie az újonnan beszerzésre kerülő árunak, szolgáltatásnak, építési beruházásnak;
- van-e lehetőség innovatív megoldások igénybevételére. Ezzel kapcsolatban a Közbeszerzési Hatóság felhívja a figyelmet a Bizottság (2021/C 267/01) közleményére, mely iránymutatás az innovációs közbeszerzésről¹, illetve a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanácsnak az innovációs partnerség alkalmazásának egyes kérdéseiről szóló útmutatójára (2021. július 5.);²

4. Időbeliség kérdései:

- vannak-e egymással összefüggő, vagy párhuzamos beszerzések/közbeszerzési eljárások, melyek összehangolása szükséges; (A D.485/8/2020. számú határozatban a Közbeszerzési Döntőbizottság kimondta, hogy „A Döntőbizottság álláspontja szerint az ajánlatkérőnek a gondos és alapos előkészítés esetén az építési beruházás és az eszközbeszerzés megvalósítását eleve össze kellett volna hangolnia a kivitelezés ütemezése körében. Az eszközbeszerzési eljárás műszaki feltételeit, közbeszerzési dokumentumait az építési beruházásra figyelemmel, ahhoz időben szorosan kapcsolódva kellett volna meghatározni és elkészítenie annak érdekében, hogy a kivitelezési munkák folyamata ne akadjon el későbbi információhiány miatt. Amennyiben az ajánlatkérő a Kbt. 28. § (1) bekezdés szerinti kötelezettségére figyelemmel járt volna el, úgy már az építési beruházás közbeszerzési dokumentumainak elkészítésekor figyelembe vette volna, hogy a mozitechnika és a bowlingpálya megvalósításához további műszaki feltételek felmérése, tervek elkészítése, engedélyek beszerzése lesz szükséges, így nem merült volna fel pótmunka beszerzésére vonatkozó igény, ami a későbbi szerződésmódosításokat eredményezte.” (100. pont); Továbbá a tárgykörhöz kapcsolódik a D.386/7/2021. sz. határozat 41. pontja miszerint „[...] Nem a Kbt. 28. § (1) bekezdése szerint jár el az ajánlatkérő, ha ezekről a körülményekről már a közbeszerzési eljárás megindítása előtt tudomást szerez, és annak ellenére, hogy ő maga hivatkozik a kapcsolódó korábbi szerződések műszaki tartalmának és időbeli ütemezhetőségének rendkívüli bonyolultságára, mégsem úgy határozza meg a teljesítési határidőt, hogy adott esetben az rugalmasan igazodjon a kapcsolódó korábbi szerződések határidő módosulásához.”);

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2021:267:FULL&from=EN>

² https://kozbeszerzes.hu/migralt_cikkek/cikkek/kozbeszerzesi-hatosag-kereteben-mukodo-tanacs-utmutatoja-az-innovacios-partnersag-alkalmazasanak-egyes-kerdeseirol-2021-07-05/

- a szerződés időtartamát nem aránytalanul hosszú időtartamban határozta-e meg, a fizetési feltételek, illetve a leendő nyertes ajánlattevőtől elvárt befektetések milyen hosszú időtartamú szerződést indokolnak;
- az építési vagy szolgáltatási koncesszió időtartama meghaladja-e az öt évet, és ha igen, akkor ajánlatkérő elvégezte-e az alátámasztó számításokat a megtérülés időtartama tekintetében;

A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács hangsúlyozza, hogy a beszerzés tárgyának és mennyiségének meghatározása körében a fenti felsorolás csak a közbeszerzési vonatkozású kérdésekkel kapcsolatban ad iránymutatást.

A Kbt. 28. § (1) bekezdése rögzíti, hogy az ajánlatkérőnek megfelelő alapossággal kell a közbeszerzési eljárást előkészítenie, és ezen előkészítés körében a fentiekén kívül arra kell törekednie, hogy az eljárásban a gazdasági szereplők képesek legyenek műszakilag megfelelő, fizikailag megvalósítható és gazdasági szempontból reális ajánlatot adni. Az ajánlatkérőnek törekednie kell arra az előkészítés során, hogy a teljesítés megfelelő színvonalú legyen, így az erre vonatkozó feltételeket az előkészítési szakaszban lehetséges és kell megfogalmazni, illetve a közbeszerzési dokumentumokban rögzíteni. Az ajánlatkérőnek az előkészítés során törekednie kell a környezet védelmére és a fenntarthatósági szempontok érvényesítésére is.

3. Becsült érték és fedezet meghatározása

A beszerzési igények igen jelentős része évről évre visszatérően megjelenik az ajánlatkérőknél, ez azonban nem jelenti azt, hogy az előkészítés körében elegendő lenne a korábbi közbeszerzési tapasztalatokra hagyatkoznia. Egy adott piacon már akár néhány hónap leforgása alatt olyan átrendeződés következhet be, amely jelentős mértékben befolyásolja a beszerzési igényt, a beszerzés tárgyának meghatározását, annak esetleges paraméterezését. De nemcsak a műszaki paraméterek, elérhető termékváltozatok kapcsán lehetnek jelentős változások, hanem a beszerzésre kerülő áruk, szolgáltatások, építési beruházások árában is. Ezért az ajánlatkérőnek kiemelt figyelmet kell fordítania a beszerzés tárgyának definiálása mellett a becsült érték meghatározására is, melyre vonatkozóan a Kbt. 28. § (2) bekezdése vizsgálati és dokumentálási kötelezettséget ír elő.

Az első beszerzés esetében – tehát amikor nem volt hasonló tárgyban korábban beszerzése vagy közbeszerzése az ajánlatkérőnek – sem mellőzhető annak vizsgálata, hogy a beszerzés tekintetében szükséges-e közbeszerzési eljárás lefolytatása, azaz az ajánlatkérőnek vizsgálnia kell, hogy a beszerzés tekintetében fennállnak-e a közbeszerzés Kbt. szerinti konjunktív feltételei:

- a beszerző a Kbt. 5-7. §-ai alapján ajánlatkérő szervezetnek minősül-e,
- a beszerzés vonatkozásában a visszterhesség megállapítható-e,

- a beszerzés tárgya beleillik-e a közbeszerzési tárgyak valamelyikébe,
- a beszerzés értéke meghaladja-e a releváns közbeszerzési értékhatárt.

A fentieket támasztja alá a Közbeszerzési Döntőbizottságnak a D.210/14/2021. sz. határozata, mely szerint „A Döntőbizottság nem tudta elfogadni a beszerző azon védekezését, miszerint nem volt abban a helyzetben, hogy a becsült értéket felelősen és megalapozottan tudja meghatározni, ezért nem tudott közbeszerzési eljárásokat indítani. A közbeszerzési eljárás megindítására vonatkozó kötelezettség már említésre került négy törvényi feltétele objektív jellegű, azaz ha azok mindegyike egyidejűleg fennáll, a közbeszerzési eljárás mellőzésére nincs lehetőség, azaz nem vehető figyelembe a beszerző szubjektív, például a becsült érték meghatározásával kapcsolatos vélt nehézsége. [...] A beszerző által a kezdeményező eljárásában korábban, továbbá a jogorvoslati eljárásban tett nyilatkozatai alapján megállapítható, hogy a becsült érték meghatározása érdekében – általa is elismerten – nem tett lépéseket. A becsült érték meghatározásának általa objektívnek vélt nehézségeire hivatkozott. Ugyanakkor – ha ezek az első beszerzéskor még valóban fennállóak is lettek volna – a további beszerzések során már kiindulási alapot jelenthettek volna a beszerző számára. Megjegyzendő azonban, hogy egy gépjárműflotta karbantartási és javítási munkálatai nem takarnak sem olyan egyedi, sem olyan ritka és szokatlan szolgáltatási kört, amelyre ne lett volna kérhető pl. indikatív árajánlat a becsült érték meghatározásához az ilyen szolgáltatással foglalkozó számos vállalkozástól, flottakezelő cégtől.” (41. pont)

Jelen útmutatónak nem célja és nem feladata a becsült érték meghatározása kapcsán a részekre bontási tilalmi szabályok ismertetése, erre vonatkozóan iránymutatásul a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanácsnak a becsült érték számítása, a részekre bontás tilalma és a beszerzési igények mesterséges egyesítése tárgyában kiadott útmutatója szolgálhat (2021. 09. 30.).³

A becsült érték meghatározásának néhány módszerét nem taxatív felsorolás keretében tartalmazza a Kbt. 28. § (2) bekezdése, azonban az ajánlatkérő bármely egyéb, objektív alapú módszert is alkalmazhat a becsült érték meghatározására, például a Kbt. 28. § (1) bekezdésében említett értékelemzés módszerét is. Az értékelemzés egyfajta szemlélet, de egyben döntéselőkészítő eljárás is, a célja, hogy a vevő szempontjából megfelelő terméket, szolgáltatást hozzák létre, találják meg, a lehető legkisebb költségigénnyel. Az értékelemzés alapos tárgybéli szakmai ismereteket, és kapcsolódó szakmák ismereteit igényli, kreatív csapatmunka keretében. Egy értékelemzés során minden olyan ismert módszer felhasználható, ami alkotó módon hozzájárul az adott probléma megoldásához.

Az ajánlatkérőnek a beszerzési igény összes körülményének ismeretében kell mérlegelnie, hogy a becsült érték meghatározására melyik módszert választja, mert nem minden esetben célravezető egy adott módszer alkalmazása.

Különösen az alábbiakban felsorolt módszerek alkalmazhatók a becsült érték objektív

³ <https://kozbeszerzes.hu/kozbeszerzesek-az/magyar-jogi-hatter/a-kozbeszerzesi-hatosag-utmutatoi/kozbeszerzesi-hatosag-kereteben-mukodo-tanacs-utmutatoja-becsult-ertek-szamitasa-reszekre-bontas-tilalma-es-beszerzesi-igenyek-mesterseges-egyesitese-targyaban/>

meghatározására:

- a) indikatív ajánlatok bekérése, amellyel kapcsolatban az ajánlatkérőnek figyelemmel kell lennie az alábbiakra:
 - a beszerzés tárgyára, annak teljes volumenére kérjen indikatív ajánlatokat (lásd: D.532/25/2020. számú határozat));
 - törekedjen arra, hogy lehetőség szerint legalább kettő indikatív ajánlat beérkezzen;
 - a Kbt. 25. § (7) bekezdésének a) pontjában írottakra, miszerint ne jelölje meg a közbeszerzési eljárás megkezdésének – várható – időpontját, illetve csak a becsült érték meghatározásához szükséges információkat közölje;
 - az ajánlatkérés előtt célszerű a lehetséges ajánlatadók feltérképezése, ajánlatadási hajlandóság szondázása, elérhetőségek pontosítása;
 - az indikatív ajánlatok beérkezésére és érvényességi idejére célszerű határidőt megállapítani;
 - az ajánlatkérést és a beérkező indikatív ajánlatokat dokumentálni kell;
 - az indikatív ajánlatoknak a közbeszerzési eljárás megkezdését megelőzően kell az ajánlatkérő rendelkezésére állniuk;
 - a beérkezett indikatív ajánlatokat átlagolni célszerű a becsült érték meghatározásához (amennyiben több indikatív ajánlat beérkezett);
 - amennyiben nem érkezik elegendő indikatív ajánlat, vagy azok jelentős eltérést mutatnak ellenérték tekintetében – azonos műszaki tartalom mellett –, a műszaki tartalom átgondolása, módosítása lehet szükséges, ezt követően pedig újabb indikatív ajánlatot kérhet az ajánlatkérő.
- b) beszerzés tárgyára vonatkozó, arra szakosodott szervezetek által végzett piackutatás során az ajánlatkérőnek figyelemmel kell lennie az alábbiakra:
 - a piackutatás nem azonos az indikatív árajánlat-kéréssel, és bár azt bárki kérheti, a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács javasolja, hogy piackutatást az adott beszerzés tárgya szerinti megfelelő szakértelemmel rendelkező szakértő végezzen;
 - a Kbt. 25. § (7) bekezdésének a) pontjában írottakra, miszerint ne jelölje meg a közbeszerzési eljárás megkezdésének – várható – időpontját, illetve csak a becsült érték meghatározásához szükséges információkat közölje;
 - a piackutatás időigényére és a szolgáltatás költségvonzatára;

- nemcsak a becsült érték meghatározásában, hanem az aktuális piaci trendek, lehetséges piaci szereplők száma, személye, piacon elérhető termékkínálat kapcsán is hasznos információkkal szolgálhat; (D.451/2020. számú határozatban a Közbeszerzési Döntőbizottság rámutatott, hogy „Az elérhető termékpiac kapcsán a Döntőbizottság rögzíti, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás előkészületi dokumentumai között kizárólag indikatív ajánlatokat mutatott be, nem mutatott be egyéb, megelőző piackutatási felméréseket. Az indikatív ajánlatkérések említést sem tesznek speciális beszerzési igényről. A Döntőbizottság megállapította, hogy a közbeszerzés tárgyára vonatkozó műszaki leírás jogsértő, a megajánlható operációs rendszer vonatkozásában nem volt biztosított az egyenlő esélyű hozzáférés, a jogsértő előírás indokolatlanul akadályozta a verseny biztosítását a közbeszerzés során, továbbá az ajánlatkérő jogsértően zárta ki a műszaki egyenértékűség igazolását.”);
 - a Közbeszerzési Hatóság az ajánlattételre felhívott gazdasági szereplők Kbt. 115. § (2) bekezdése szerinti változtatásáról szóló útmutatóban javasolja az ajánlatkérők – különösen a helyi önkormányzatok – számára, hogy piackutatás keretében mérjék fel, hogy a helyi és regionális kis- és közepes vállalkozások milyen építőipari kivitelezési tevékenységet nyújtanak, kik lehetnek azok a potenciális résztvevők, akiket a Kbt. 115. § szerinti eljárásra fel lehet kérni ajánlattevőként.⁴ A fentiekkel kapcsolatban a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács felhívja a figyelmet, hogy a Kbt. 115. §-a nem alkalmazható, ha a beszerzés részben vagy egészben európai uniós alapokból finanszírozott.
- c) igazságügyi szakértő⁵ igénybe vétele során az ajánlatkérőnek tekintetbe kell vennie az alábbiakat:
- igazságügyi szakértők névjegyzékéből választható;
 - piaci folyamatok, trendek felmérésére nem alkalmazható;
 - jogorvoslati, peres eljárás során bizonyítékként felhasználható;
 - igazságügyi szakértői tevékenységet végezhet a Teljesítésigazolási Szakértői Szerv is⁶.
- d) szakmai kamarák által ajánlott díjszabások:
- Magyar Mérnöki Kamara által kidolgozott a mérnöki tevékenységek

⁴ A Közbeszerzési Hatóság útmutatója az ajánlattételre felhívott gazdasági szereplők Kbt. 115. § (2) bekezdése szerinti változtatásáról (KÉ. 2017. évi 18. szám, 2017. február 10.)

⁵ Az igazságügyi szakértőkről szóló 2016. évi XXIX. törvény

⁶ Az építmények tervezésével és kivitelezésével kapcsolatos egyes viták rendezésében közreműködő szervezetről, és egyes törvényeknek az építésügyi láncartozások megakadályozásával, valamint a késedelmes fizetésekkel összefüggő módosításáról szóló 2013. évi XXXIV. törvény

ajánlott díjszabását a <https://mernokvagyok.hu/mernoki-dijszabas/> weboldalon lehet elérni;

- a Magyar Építész Kamara által ajánlott díjszabást a https://mek.hu/index.php?link=dijszabas_dijszamitas weboldalon lehet elérni;
 - a minimális vagyónvédelmi szolgáltatási rezsioradíj⁷;
 - a minimális építőipari rezsioradíj⁸;
 - Magyar Tisztítás-technológiai Szövetség (MATISZ) szakmai ajánlásában meghatározott takarítási óradíj⁹;
 - írásbeli dokumentálása szükséges az előkészítő iratok között, a releváns hivatkozások elengedhetetlenek.
- e) szakmai kamarák által előállított és karbantartott, megvalósítási értéken alapuló, részletes építési adatbázis;
- f) az ajánlatkérő korábbi, hasonló tárgyra irányuló szerződéseinek elemzése:
- korábbi szerződések alapul vételével az új beszerzés mennyiségi korrekciójával és az időközben megváltozott piaci árak figyelembe vételével lehet a becsült értéket erre alapozva meghatározni;
 - gyors és költséghatékony módszer, azonban kellő körültekintés – és a fenti korrekciók – hiányában téves becsült érték megállapításhoz vezethet;
 - célszerű kombinálni az indikatív ajánlatok bekérésével;
 - írásbeli dokumentálása szükséges az előkészítő iratok között.

A becsült érték meghatározására alkalmazandó módszereknek alkalmasnak kell lenniük a becsült érték összegének objektív meghatározására, ugyanakkor a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács felhívja a figyelmet, hogy mindegyik módszernek lehetnek adott esetben korlátai, a figyelembe vehető információk köre korlátozott lehet. Ezzel összefüggésben nem zárható ki annak lehetősége sem, hogy az ajánlatkérő több módszert alkalmazzon a becsült érték meghatározása során és az egyes módszerek végeredményeként meghatározott értékeket ezt követően összevesse, ezáltal még inkább megbizonyosodva a becsült érték megállapításának helyes és szakszerű voltáról. Ez esetben tehát nincs akadálya annak, hogy több módszer lefolytatásával, azok végeredménye alapján járja körül az ajánlatkérő a becsült érték kérdéskörét. Egy olyan esetben például, ha az ajánlatkérő

⁷ A Hivatalos Értesítő 2021. évi 63. számában (2021. 12. 23.) megjelent a minimális vagyónvédelmi szolgáltatási rezsioradíj 2022. évi mértékéről szóló belügyminiszteri közlemény

⁸ A minimális építőipari rezsioradíj 2021. évi mértékéről szóló 56/2021. (XI. 19.) ITM rendelet

⁹ <https://www.matisz.org/matisz-tagok/matisz-javaslat-takaritasi-oradijra/>

arra a megállapításra jut, hogy a korábbi szerződesei tárgyában olyan piaci változás történt [pl. egy gazdasági válság hatására], ami nagyságrendileg eltérő árakat eredményez a korábbi szerződésekben rögzítettekhez képest, akkor a korábbi szerződések elemzése alapján megállapított érték korrekciójára adott esetben alkalmas lehet az indikatív árajánlatok vizsgálata körében hozott eredmény.

Építési beruházás csak megfelelő tervek birtokában indítható meg, kivéve az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet (továbbiakban: Épber. Korm. rendelet) 19. § (2)-(3) bekezdése szerinti esetet. A megelőző tervezés eredményterméke a tervezői költségvetés vagy költségbecslés, mely a becsült érték meghatározásának az alapja. Ezzel kapcsolatos előírások:

- az Épber. Korm. rendelet 13. §-a szabályozza;
- fő szabály szerint a közbeszerzés megkezdését megelőző 12 hónapnál nem régebben készült árazott költségvetést lehet alapul venni, azonban az építőanyag árak hektikus változására tekintettel célszerű minden esetben az eljárást megelőzően közvetlenül a költségvetést felülvizsgálni;
- ha a közbeszerzés tervezésre és kivitelezésre együtt irányul, akkor a jóváhagyási terv alapján elkészített, az építési beruházással kapcsolatban felmerülő valamennyi szükséges munkatételt tartalmazó, a közbeszerzés megkezdését megelőző 12 hónapnál nem régebben készült költségbecslést kell irányadónak tekinteni;
- a tartalékkeret és az opciós mennyiség is a becsült értékbe számítandó;
- minden esetben szükséges kalkulálni az eljárás elhúzódásával, és az ebből fakadó áremelkedésekkel;
- feltételes közbeszerzés esetén egy bizonytalan időpontban megkezdésre kerülő építési beruházás esetén a becsült érték megállapítása különös körülményt igényel. Az ajánlatkérőnek figyelemmel kell lennie az előkészítés körébe tartozó pénzügyi tervezés során a későbbi esetleges pénzügyi változásokra (például áremelkedés).

Amennyiben az építési beruházás építmény vagy a Kbt. 1. mellékletében foglalt tevékenységek egyikéhez kapcsolódó munka kivitelezésére irányul, akkor uniós értékhatár felett tervezői művezetés igénybevétele is kötelező, melyről ajánlatkérőnek a tervezési szolgáltatás megrendelése esetén az előkészítés keretében kell gondoskodnia (lásd Épber. Korm. rendelet 6. § (2) bekezdés e) pont).¹⁰

¹⁰ Az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 12. §

A becsült érték meghatározásával és a fedezettel összefüggésben fontos kiemelni, hogy a közbeszerzési eljárások megindításához az ágazati jogszabályok¹¹ alapján főszabályként kötelező a pénzügyi fedezet megléte. A közbeszerzési eljárás megindításának azonban nem szükségszerű feltétele, hogy a rendelkezésre álló fedezet összege elérje a becsült érték Kbt. 28. §-a szerint megállapított mértékét, vagy – esetlegesen – ugyanazon összegben legyen biztosított, különös tekintettel arra, hogy a fedezet és a beszerzés becsült értéke eltérő fogalmakat takar. Természetesen, figyelemmel a Kbt. alapelveinek való maradéktalan megfelelésre is, ez nem vezethet ahhoz, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás megindításakor a becsült értéket is figyelembe véve a fedezetet annál alacsonyabb összegben határozza meg, mint amennyi a megvalósításhoz szükséges, amennyiben ez a fedezethiányra alapozható eredménytelenségi ok visszaélészerű vagy diszkriminatív alkalmazását tenné lehetővé. A becsült érték a tárgyi hatály meghatározása és az eljárásrend megválasztása tekintetében bír relevanciával, melyre tekintettel az ajánlatkérő a beszerzési igénye felmerülésekor el tudja dönteni, hogy közbeszerzési eljárás lefolytatására kötelezett-e, és mely eljárásrend szabályai szerint köteles lefolytatni a közbeszerzési eljárást. A becsült érték jellegénél fogva egy, a közbeszerzési eljárás előkészítése során a közbeszerzési eljárás megkezdésének időpontjára prognosztizált összeg. A becsült érték ugyanis az adott áru, szolgáltatás, építési beruházás megvalósításának – Kbt. 16. § (1) bekezdése szerinti – értéke, míg az anyagi fedezet olyan összeg, amely az ajánlatkérő számára a szerződés teljesítéséhez rendelkezésre áll. A fedezetnek számszakilag kimutathatónak kell lennie a pénzösszeg rendelkezésre állása vagy forrásmegjelölés formájában, melyet összegszerűen az Elektronikus Közbeszerzési Rendszerben (továbbiakban: EKR) javasolt rögzíteni. A szerződés ajánlatkérő általi teljesítését a fedezet biztosítja. A fedezet tekintetében – ellentétben a becsült értékkel – az ajánlatkérőnek lehetősége van a későbbi módosításra, például egy esetleges fedezetemelés esetében a közbeszerzési eljárás eredményes lezárása érdekében, amennyiben az nem visszaélészerű a Kbt. alapvető rendelkezéseire is figyelemmel. A becsült érték meghatározása a rendelkezésre álló fedezetre tekintet nélkül történik a Kbt. 28. § (2) bekezdése szerinti módszerek alapján. A becsült érték módosítására fogalmilag sincs lehetőség az eljárás megindulását követően, annak a fentiekben kifejtett funkciójára és céljára tekintettel (a becsült értéknek az eljárás megindításakor kell aktuálisnak lennie).

A fentieket támasztja alá a Közbeszerzési Döntőbizottság D.563/10/2019. számú határozata, miszerint „Az összegezésben foglaltakból megállapítható volt, hogy az eredeti költségvetés alapján az egy évre tervezett fedezet 78,8 millió forint volt, míg a módosítást követően 107,8 millió forintra emelkedett. A jóváhagyott költségvetés alapján az eljárás előkészítésekor tehát három évre kötetendő szerződésre az ajánlatkérő minösszesen 236,4 millió forintot kalkulált, ugyanakkor a becsült értéket és a fedezet összegét is ennek kétszeresében, 599.550.336,-Ft-ban jelölte meg, holott már ekkor látható volt, hogy a kalkulált előirányzat ennél jóval kevesebb. Az ajánlatkérő tehát alappal nem hivatkozhat arra, hogy előre nem látható

¹¹ Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 36. § (1) bekezdés, Az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII.31.) Korm. rendelet 45. § (1) bekezdés

ok miatt nem képes a szerződés teljesítésére, mivel már a költségvetés tervezésekor látható volt, hogy nem lesz elegendő a fedezet az előirányzott költségvetésében.” (50. pont)

Abban az esetben, ha a benyújtott ajánlatok ajánlati árai közötti jelentős eltérés mutatkozik, illetve az, hogy a legkedvezőbb megajánlást tartalmazó ajánlati ár is jelentősen meghaladja a becsült értéket, illetve a rendelkezésre álló fedezet összegét, vélhetően az ajánlatkérő elmulasztotta a közbeszerzési eljárás megfelelő alapossággal történő előkészítését, például nem vette figyelembe a piaci áremelkedéseket. Egy ilyen jelentős eltérésnek egyik oka lehet például, ha ajánlatkérő nem vizsgálta azt, hogy a korábban megkötött azonos tárgyú szerződés egységáraihoz képest történt-e a piacon változás. A közbeszerzés előkészítése körében elkövetett ilyen jellegű mulasztás következtében az eljárás becsült értéke nem megfelelő, ami miatt az ajánlatkérő nem lesz abban a helyzetben, hogy jogszerűen valósítsa meg a közbeszerzést.

Amennyiben azonban a fedezet csak rosszul kerül rögzítésre egy belső (eljárás megindításáról szóló döntési) dokumentumon, azonban az EKR felületre feltöltött minden dokumentumban azonosan, a helyes érték szerepel, az nem minősül nem megfelelő előkészítésnek és nem ütközik a Kbt. 28. § (1) bekezdésébe. Erre mutatott rá a Közbeszerzési Döntőbizottság a D.346/35/2021. számú határozatában.

4. Becsült érték meghatározása keretmegállapodás második része során

A keretmegállapodás alapján kötendő szerződések a Kbt. 105. § (1)-(2) bekezdésére tekintettel megvalósulhatnak közvetlen megrendeléssel, írásbeli konzultációval, valamint verseny újranyitással. Ennek megfelelően a keretmegállapodás becsült értékének meghatározásakor az ajánlatkérőnek ezen eljárások alapján megvalósuló beszerzések becsült legmagasabb összértékét kell figyelembe vennie, majd ezt követően beszerzéseit a keretmegállapodás keretösszege mértékéig, annak időtartama alatt, az előirányzott teljes mennyiséget meg nem haladóan megvalósítani. E tekintetben tehát a keretmegállapodás megkötésére irányuló eljárás lefolytatására irányadó eljárásrend meghatározása céljából lesz jelentősége a keretmegállapodás alapján kötendő szerződések becsült legmagasabb összértéke meghatározásának. Ezen túlmenően azonban a keretmegállapodás második részében az adott beszerzési igény felmerülése esetén az ajánlatkérőnek további szempontok tekintetében is figyelemmel kell lennie az adott, verseny újranyitással, írásbeli konzultációval megvalósuló beszerzés becsült értékére. Ilyen szempont lehet például a Kbt. 27. § (3) bekezdés d) pontja szerint, az ott meghatározott beszerzési érték függvényében a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó (továbbiakban: FAKSZ) kötelező bevonása a keretmegállapodás alapján lefolytatott eljárásba, továbbá szerepe lehet az ajánlatkérő működési körében felmerülő döntéshozatali folyamatok szempontjából is, mely alapján – adott esetben – a konkrét beszerzés értéke függvényében állapítható meg aktuálisan a kötelezettségvállaló, illetve a döntéshozó személye.

A Kbt. 105. § (3) bekezdésében szabályozza a verseny újranyitás lefolytatásának módját, illetve határozza meg az ajánlattételi felhívás kötelező tartalmi elemeit, illetőleg a (4) és (5) bekezdésekben az értékelésre, valamint egyéb eljárási cselekményekre vonatkozóan tartalmaz további rendelkezéseket.

Tekintettel arra, hogy a Kbt. nem tartalmaz kifejezett rendelkezéseket, a verseny újranyitás becsült értékét is meg kell határozni az ajánlatkérőnek, melynek megállapítására – eltérő rendelkezés hiányában – a Kbt. 28. § (2) bekezdésben foglalt általános szabályok lesznek irányadók. A Kbt. 28. § (2) bekezdése a becsült érték meghatározása céljából objektív alapú módszerek – mint ahogy az fentebb is említésre került, nem taxatív – felsorolását tartalmazza. Így az ajánlatkérőnek arra kell figyelemmel lennie, hogy a választott módszer alkalmazásával a becsült érték megállapítása objektív alapon alátámasztható eredményre vezessen.

5. Előzetes piaci konzultáció

Az előkészítés körébe tartozik az előzetes piaci konzultáció is, ami elsősorban a műszaki leírás és a szerződéses feltételek pontosítását szolgálja, azonban másodsorban a becsült érték meghatározásához is segítséget nyújthat. Egy megfelelően pontosított, a piaci lehetőségekhez igazított műszaki leírás képezheti az alapját a becsült érték helyes, minél pontosabb megállapításának, így a konzultáció eredményének birtokában célszerű pl. indikatív ajánlatok bekérésével meghatározni a becsült értéket.

Az előzetes piaci konzultáció nem kizárólag a potenciális ajánlattevőkkel folytatható, lehetőség van arra, hogy független szakértők vagy érintett hatóságok is bekapcsolódjanak a konzultáció folyamatába.

Az előzetes piaci konzultáció:

- 2021. július 1-től a Kbt. 28. § (5) bekezdése alapján egyértelműsítésre kerültek az előzetes piaci konzultációra vonatkozó szabályok, így deklaráltan lehetőség van arra, hogy az EKR-ben kerüljön lebonyolításra a konzultáció a műszaki leírás és szerződéstervezet közzétételével, de bármilyen más konzultációs módszer megfelelő lehet;
- ajánlatkérő köteles minden szükséges intézkedést megtenni az előzetes piaci konzultáció alatt is, hogy a verseny tisztaságára, a nyilvánosságra, az átláthatóságra, a gazdasági szereplők esélyegyenlőségére és egyenlő elbánására vonatkozó alapelvek érvényesüljenek;
- a Kbt. 25. § (7) bekezdés b) pontja alapján az előzetes piaci konzultációban való részvétel, amennyiben nem sérül a verseny tisztasága, nem eredményez összeférhetlenséget;
- történhet írásban az EKR felületén, illetve bármilyen formában tartható

konzultáció, azonban a személyes részvétellel tartott konzultáció esetén figyelemmel kell lenni a garanciális rendelkezések betartására (például megfelelő jegyzőkönyvezés);

- írásos dokumentálás szükséges a konzultációról, melynek dokumentumait az EKR-be fel kell tölteni [lásd az elektronikus közbeszerzés részletes szabályairól szóló 424/2017. (XII. 19.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 424/2017. Korm. rendelet) 9. § (4) bekezdése];
- a konzultációra történő felhívásban célszerű a konzultáció szabályait részletesen ismertetni;
- a tervezett közbeszerzés tárgyát és mennyiségét olyan részletezettséggel szükséges ismertetni, hogy abból, illetve a műszaki leírásból, szerződéstervezetből az érdeklődő szereplők megfelelő képet kapjanak, észrevételeket tudjanak megfogalmazni;
- innovatív megoldások beszerzése esetén kiemelt jelentőségű a konzultáció, mivel megfelelő innovatív megoldások már létezhetnek, vagy esetleg előállíthatók a meglévő megoldások módosításával, ötvözésével, a piac ezenkívül képes lehet arra is, hogy időben innovatív megoldást dolgozzon ki, ha erre lehetősége nyílik;¹²
- célszerű pontosan definiálni, hogy ajánlatkérő mely részekkel, fejezetekkel, műszaki megoldásokkal kapcsolatos észrevételeket, javaslatokat vár;
- a beszerzés tárgyával, közzétett anyagok mennyiségével arányos időt szükséges a konzultációra biztosítani;
- lehetséges egy vagy több fordulót tartani;
- ajánlatkérőt nem kötik a beérkezett észrevételek;
- nincs akadálya annak, hogy az ajánlatkérő saját honlapján is közzé tegye az előzetes piaci konzultációra való felhívást, de ha az EKR-ben kerül a konzultáció lefolytatásra, akkor erre az ajánlatkérői honlapon történő közzétételben is utalni kell;
- ajánlatkérő az általa ismert piaci szereplőket tájékoztathatja a megindított előzetes piaci konzultációról és annak elérhető dokumentumairól;
- ajánlatkérő kifejezetten meghívhat piaci szereplőket az előzetes piaci konzultációra, azonban ebben az esetben erre célszerű – a felkért piaci szereplők megjelölése nélkül – az előzetes piaci konzultációra történő

¹² A Bizottság iránymutatás az innovációs közbeszerzésről tárgyú közleménye (2021/C 267/01)

felhívásban utalni;

- a konzultáció során figyelemmel kell lenni az esetleges üzleti titkot tartalmazó információkra is;
- az előzetes piaci konzultációban ajánlat nem tehető, de indikatív ajánlattételre lehetőség van.

A Kbt. 2021. november 11-től hatályos 28. § (6) bekezdése értelmében az előzetes piaci konzultáció kötelező alkalmazásának eseteit és feltételeit kormányrendelet fogja megállapítani.

A D.495/18/2020. számú határozat szerint: „A Kbt. 58. § (2) bekezdése az ajánlatkérő kötelezettségévé teszi, hogy a közbeszerzési dokumentumokban határozza meg a beszerzés tárgyára vonatkozó műszaki leírást, melynek a Kbt. 50. § (4) bekezdése és a Kbt. 58. § (3) bekezdése szerint biztosítani kell, hogy annak alapján a gazdasági szereplők egyenlő eséllyel megfelelő ajánlatot tehessenek, továbbá a műszaki leírásnak nem lehet olyan hatása, amely indokolatlanul akadályozná a verseny biztosítását. (92. pont) [...] A Döntőbizottság a hivatalbóli kiterjesztés alapján megállapította, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumok részét képező műszaki leírás Kbt. 2. § (1) és (2) bekezdéseibe ütköző megfogalmazásaival megsértette a Kbt. 50. § (4) bekezdését és a Kbt. 58. § (3) bekezdését.” (98. pont) Az ajánlatkérőt nem mentesíti az előzetes piaci konzultáció a fenti kötelezettség alól; a piaci konzultáció eredményétől, az ott elhangzott vagy el nem hangzott javaslatoktól függetlenül az ajánlatkérő felelőssége a műszaki leírás jogszerűsége. A Döntőbizottság nem fogadta el, illetve nem vette figyelembe az ajánlatkérő azon érvelését, hogy az előzetes piaci konzultáció során a résztvevők meg sem említették, hogy a Döntőbizottság hivatalbóli kiterjesztése keretében vizsgált előírásokat versenykorlátozónak tartanak.

Ahogy fentebb kifejtésre került, az ajánlatkérőt nem kötik a konzultáción elhangzottak, hiszen adott esetben épp versenykorlátozó javaslatok is érkezhettek ajánlattevők részéről, akik a saját termékeiket, szolgáltatásaikat szeretnék előnyösebb helyzetben látni, és ebből logikusan következik az, hogy a konzultáción résztvevők így nem is tehetők felelőssé a műszaki tartalommal, annak esetleges versenykorlátozó voltaival kapcsolatban, ahogy a D.495/18/2020. számú határozatban a Döntőbizottság is figyelmen kívül hagyta az erre vonatkozó hivatkozást.

6. Előkészítés dokumentálása

Ajánlatkérő a közbeszerzési eljárását már az előkészítési szakasztól köteles írásban dokumentálni, így a korábbiakban részletezett becsült érték meghatározásának dokumentálására is minden esetben kiemelt figyelmet kell fordítani. Az előkészítés során keletkezett dokumentumokat is fel kell tölteni az EKR-be, hiszen egy esetleges jogorvoslat, vagy hatósági ellenőrzés során a Döntőbizottság vagy az ellenőrző

hatóság az EKR-hez kér hozzáférést az eljárás iratainak áttekintése érdekében, így adott esetben például, ha hiányoznak az előkészítéssel kapcsolatos iratok, akkor felmerülhet az előkészítés hiányossága is. A 424/2017. Korm. rendelet 9. § (4) bekezdése írja elő az ajánlatkérők számára az eljárás előkészítése körében a Kbt. 28. § (2) és (4) bekezdésének alkalmazása során keletkezett iratok EKR-ben történő rögzítését, valamint a részvételi jelentkezések és ajánlatok bírálata és értékelése során keletkezett dokumentumok vagy azok egyszerű elektronikus másolatának az EKR-be (különösen bírálóbizottsági jegyzőkönyvek, bírálati lapok, értékelés dokumentumai) való feltöltését.

A Kbt. 41. § (2) bekezdés a) pontja azonban nem írja elő kötelezően alkalmazandónak az előkészítés kapcsán keletkezett nyilatkozatok megtétele tekintetében az EKR-t, tehát például az indikatív ajánlatok bekérésének vagy egyéb becsült érték megállapításhoz köthető cselekménynek nem kell az EKR-ben történnie. Ez viszont nem mentesíti az ajánlatkérőt attól, hogy az EKR-en kívül keletkezett dokumentumokat utóbb rögzítse az EKR-ben. Hasonló követelmények érvényesülnek a bírálóbizottsági tagok esetén is, ahol a kinevezésük többnyire nem az EKR-ben történik, azonban a bírálóbizottsági tagok megbízó leveleit, összeférhetlenségi nyilatkozatait, a felelősségi rendet is fel kell tölteni az EKR-be az előkészítés dokumentumai közé.

A Kbt. 46. § (1) bekezdése kiemeli az előkészítés során keletkezett iratok megőrzésére vonatkozó kötelezettséget is, tehát nemcsak az eljárási dokumentumokat kell a közbeszerzés lezárultától számított öt évig megőrizni, hanem az előkészítéssel kapcsolatos dokumentumokat is. Ha a közbeszerzéssel kapcsolatban jogorvoslati eljárás indult, az iratokat a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatának megtámadására nyitva álló határidő elteltéig, közigazgatási per esetén a közigazgatási per jogerős befejezéséig, de legalább öt évig kell megőrizni.

Amennyiben az előkészítés során felvetődik az előkészítésbe bevont személyekkel kapcsolatban a Kbt. 25. § szerinti – később részletezésre kerülő – összeférhetlenség, akkor az ennek során folytatott vizsgálat, illetve az összeférhetlenség elkerülése érdekében tett cselekmények, nyilatkozatok dokumentálása is elengedhetetlen.

Külön kiemelés érdemel a dokumentálás körében, hogy egy építési beruházás kapcsán a becsült érték meghatározása a tervező által beárazott költségvetés alapján történik, így ez esetben az árazott tételes költségvetés feltöltése is szükséges az előkészítés dokumentumai között. Minden esetben figyelmet kell fordítani az ajánlatkérőnek azonban arra, hogy ezen dokumentumok elérhetőségét ne állítsa publikusra, mert azzal a verseny tisztaságát sértené. Szintén építési beruházáshoz kapcsolódik a Kbt. 115. § szerinti eljárásfajta, melynek során az ajánlattételre felhívott gazdasági szereplők kiválasztásának menetét és kiválasztási szempontjait érdemes körültekintően dokumentálni.

A Közbeszerzési Döntőbizottság a D.53/8/2020. számú határozatban nem fogadta el az ajánlatkérő érvelését, és rámutatott az ajánlatkérő folyamatos dokumentálási kötelezettségére. „A Döntőbizottság megjegyzi, hogy az utóellenőrzési eljárásban az ellenőrző

szervezet kifejezett felhívására sem az ajánlatkérő, sem a vállalkozó nem tudott bemutatni olyan dokumentumot, amely az általuk állított helyzet kialakulását igazolta volna. Az ajánlatkérő kifejezetten nyilatkozott róla, hogy a vállalkozó állításának alátámasztására végzett ellenőrzéséről nem készített írásos dokumentumot, holott a Kbt. 46. § (1) bekezdése szerint az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárását – annak előkészítésétől az eljárás alapján kötött szerződés teljesítéséig – írásban köteles dokumentálni.” (53. pont)

7. Közbeszerzési eljárás előkészítésében részt vevő személyek

Ajánlatkérőnek a beszerzési igény felmerülése esetén át kell tekintenie a közbeszerzési eljárás lefolytatásához szükséges szakértelmek körét, és haladéktalanul, még az előkészítés fázisában gondoskodnia kell arról, hogy a közbeszerzés előkészítéséhez, majd lefolytatásához minden szükséges szakértelm – a megfelelő felelősségvállalás mellett – rendelkezésre álljon. Már a közbeszerzési eljárás előkészítése során az ajánlatkérő nevében eljáró, illetve az eljárásba bevont személyeknek és szervezeteknek együttesen rendelkezniük kell a közbeszerzés tárgya szerinti szakmai, közbeszerzési, jogi és pénzügyi szakértelemmel. A Kbt. 27. § (3) bekezdésében meghatározott esetekben az ajánlatkérő FAKSZ-ot is köteles bevonni.

A D.642/8/2017. számú végzésében a Közbeszerzési Döntőbizottság kimondta, hogy attól függetlenül, hogy a FAKSZ a bírálóbizottságnak nem tagja, mind a bizottság, mind a FAKSZ az ajánlatkérő nevében jár el, tehát minden általuk végzett cselekményért végső soron a felelősség az ajánlatkérőt terheli, de attól sem lehet eltekinteni, hogy a közbeszerzési eljárásnak az ajánlatkérő oldalán közreműködő szereplői együttműködésre kötelesek. „A 2017. június 12. napján megkötött megbízási szerződés tartalmazta a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó egyes feladatköreit, együttműködési kötelezettségét a bírálóbizottsággal, valamint az eljárás során ellátandó feladatait. Az ajánlatkérői szervezeten belül a bírálóbizottság feladatától ily módon elkülönül ugyan a tevékenysége, azonban együttműködésre köteles, eljárása pedig szervesen kapcsolódik az ajánlatkérő által elvárt feladatokhoz. Mind a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadót, mind a bírálóbizottságot az ajánlatkérő bízta meg és hozza létre, tevékenységük ugyanazon közbeszerzési eljáráshoz kötött. Bár a bírálóbizottság, illetve a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó tevékenysége az ajánlatkérő egyes döntéseiben való részvétele elválhat egymástól, mégsem jelenti azt, hogy a Kbt.-ben előírt jogszabályi kötelezettségek teljesítése ne egy, a két említett személyt, illetve testületet egy személyben megtestesítő ajánlatkérőt terhelné.” (19. pont)

Az ajánlatkérő nem minden esetben rendelkezik a saját szervezetén belül minden szükséges szakértelemmel, így az előkészítésben résztvevők kiválasztásának időigényével, adott esetben közbeszerzési eljárás lefolytatási kötelezettségével is számolnia kell. A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács felhívja a figyelmet arra, hogy a megbízási jogviszony keretében foglalkoztatott személyekkel kötött szerződés nem tartozik a Kbt. 9. § (8) bekezdés g) pont szerinti kivételi körbe, így abban az esetben, ha a megbízási keretében foglalkoztatott szakember megbízási

díja a részekre bontás tilalmára tekintettel meghaladja az aktuális közbeszerzési értékhatárt, akkor őt is közbeszerzési eljárás keretében kell kiválasztania az ajánlatkérőnek.

Ezzel kapcsolatban szükséges kiemelni, hogy a FAKSZ tevékenysége a Kbt. 111. § h) pontja alapján az uniós értékhatár eléréséig kivételi körbe tartozik.

Az ajánlatkérő a Kbt. 27. § (4) bekezdése alapján legalább háromtagú bírálóbizottságot köteles létrehozni az ajánlatok bírálatára és értékelésére. Annak azonban nincs akadálya, hogy a bírálóbizottság már az előkészítési szakaszban összehívásra kerüljön és a bírálóbizottsági tagok a szakértelmükkel már az eljárás előkészítését is támogassák. Az előkészítésben való aktív közreműködés megfelelő információt biztosít a bírálóbizottsági tagok részére, hogy a bírálati szakaszban milyen követelmények ellenőrzése lesz szükséges részükről, illetve milyen értékelési szempontok, milyen súlyszámokkal, milyen értékelési módszerrel kerüljenek kialakításra.

A Közbeszerzési Döntőbizottság a D.53/8/2020. számú határozatban „...*rámutat, hogy a Kbt. 27. § (3) bekezdésének kógens rendelkezése szerint az ajánlatkérőnek a teljes közbeszerzési eljárásban biztosítania kell a szakértelmet, így amennyiben ilyen piaci helyzet állt fenn, erről a szerződéskötéskor az ajánlatkérőnek is tudnia kellett.*” (53. pont) Így az ajánlatkérő érvelése, miszerint az önkormányzat nem végez építőipari tevékenységet, így nem ismerhette a piaci helyzetet, nem foghat helyt, hiszen a közbeszerzés tárgya szerinti szakértelemmel az egész eljárás során rendelkeznie kell ajánlatkérőnek.

A D.381/19/2018. számú döntőbizottsági határozat alapjául szolgáló ügyben bár rendelkezett ajánlatkérő a közbeszerzés tárgya szerinti szakértelemmel (geológus mérnök), de nem vette figyelembe a szakértő által tett megállapításokat az eljárás előkészítése során, ezzel megsértette a Kbt. 28. § (1) és (3) bekezdését, és a nem megfelelő előkészítés miatt olyan szerződésmódosítást hajtott végre, mely a Kbt.-be ütközött. Tehát nem elegendő a közbeszerzés tárgya szerinti szakértelemmel való rendelkezés, és szakvélemény elkészítésének ténye, hanem az ajánlatkérőnek a szakvéleményben jelzett problémáknak megfelelően kell előkészíteni a közbeszerzési eljárását.

a) közbeszerzés tárgya szerinti szakértelem

Egy építési beruházás kapcsán a beszerzés tárgya szerinti szakértelemnek az építési beruházás tárgyában az adott szakterületen szerzett szakirányú felsőfokú végzettség fogadható el. Amennyiben ajánlatkérő jogi személlyel szerződik le a közbeszerzés tárgya szerinti szakértelemre építési beruházás esetén, akkor a szervezet javára tevékenykedők között legalább egy olyan személynek lennie kell, aki az előbbiek szerinti szakértelemmel rendelkezik, és ennek a személynek a közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérő oldalán részt is kell vennie.¹³ Tehát abban az esetben nem

¹³ Az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 4. §

megfelelően biztosított a műszaki szakértelem, ha egy magasépítési beruházáshoz egy olyan mélyépítési cég biztosítja a szakmai szakértelmet, akinek egyetlen magasépítési végzettséggel rendelkező kollégája sincs, azonban, ha az adott szakember a közbeszerzés tárgya szerinti végzettséggel rendelkezik, akkor irreleváns az őt foglalkoztató cég szakmai profilja.

A közbeszerzés tárgya szerinti szakértelem esetén – az építési beruházások kivételével – nincs definiálva az elvárt végzettség, képzettség, így ajánlatkérő diszkrecionális joga és felelőssége, hogy olyan szakembert válasszon, aki szakmailag megfelelő gyakorlattal, tapasztalattal rendelkezik, és előny lehet korábbi közbeszerzési eljárásokban való részvétel is adott esetben. A közbeszerzés tárgya szerinti szakértelemmel rendelkező szakember feladata és felelőssége többek között a műszaki leírás összeállítása, illetve az ehhez igazodó alkalmassági feltételek és értékelési szempontok meghatározása. Ezen kívül feladata és felelőssége az ajánlatkérő beszerzési igényének felmérése, beszerzési alternatívák felkínálása, piaci ismeretek (elérhető termékek, jellemző szolgáltatási ismérvek, szerződéses gyakorlatok, iparági szokványok, piacszerkezet, szereplők jellemzői), teljesítési határidő/időtartam meghatározása, párhuzamos igények egyeztetése, beszerzések ütemezése stb. és főként a reális piaci ár meghatározása, ár-érték arány mérlegelése, becslt érték meghatározása, az árindokolás során a beszerzés tárgya szerinti költségszempontok vizsgálata.

- b) A közbeszerzés tárgya szerinti szakembernek a (szakmai) szerződéses feltételek meghatározásában is döntő szerepe van, a közbeszerzési és jogi szakértelmet képviselő szakemberekkel szoros együttműködésben. pénzügyi szakértelem

A pénzügyi szakértelemmel kapcsolatban sem jogszabály, sem a joggyakorlat nem alakított ki kötelezően elvárt végzettséget, így célszerű az ajánlatkérőnél pénzügyi területén dolgozó szakembert felkérni az eljárás előkészítésében való közreműködésre és a bírálóbizottságban való részvétele, hiszen az ajánlatkérő pénzügyi kereteit is ő láthatja, ő tud esetleg a fedezet tekintetében is nyilatkozni, ő van tisztában a számlázási, kifizetési renddel is. Bár a pénzügyi szakértelemmel rendelkező tag részvétele látszólag formális az eljárásban és a bírálóbizottság munkájában, valójában az ő aktív közreműködésére is szükség van a közbeszerzési eljárás eredményes lefolytatásához. A pénzügyi szakértelemmel rendelkező tagnak kell meghatároznia a pénzügyi alkalmassági követelményeket – természetesen a közbeszerzési szakértelmet biztosító taggal együtt – és a szerződés pénzügyi rendelkezéseire, esetleges ajánlati-, teljesítési biztosítékokra is neki kell javaslatot tennie a szerződést elkészítő jogi szakértelemmel rendelkező tag felé, valamint neki is ellenőriznie az esetleges árindokolást. Fontos, hogy a munkaviszonyra vonatkozó előírások ismerete elengedhetetlen bizonyos kérdések megítélése vonatkozásában (például árindokolás során a személyi jellegű költségek vizsgálata).

- c) jogi szakértelem

A jogi szakértelemmel bíró bírálóbizottsági tag esetében is – ahogy valamennyi szakértelemnél – az ajánlatkérő felelőssége, hogy az adott szakértelem rendelkezésre

állását igazolni tudja. Ennek alátámasztásául szolgálhat jogi szakértelem esetén a bírálóbizottsági tag jogi végzettségének igazolása, jellemzően jogász diplomával.

d) közbeszerzési szakértelem

A negyedik szakértelem a közbeszerzési, aminek kapcsán csak a Kbt. 27. § (3) bekezdésében meghatározott eljárások, értékhatárok esetén kötelező FAKSZ igénybevétele, de az ezen kívüli eljárások kapcsán bárki képviselheti a közbeszerzési szakértelmet, aki megfelelő tudással, gyakorlati tapasztalattal rendelkezik. Elfogadható például a közbeszerzési referensi képesítés, a megfelelő gyakorlat megléte mellett jogi végzettség, közbeszerzési szakjogászi végzettség, de megfelelő végzettség hiányában, a közbeszerzési eljárások előkészítése és lebonyolítása során szerzett gyakorlat is elfogadható lehet. Tekintettel arra, hogy jogi végzettséggel akár a közbeszerzési és a jogi szakértelem is biztosítható, így egy közbeszerzésekben gyakorlattal rendelkező jogász egy személyben két szakértelmet is tud biztosítani egy közbeszerzési eljárás során. Kiemelést érdemel azonban, hogy a FAKSZ-nak nem kell feltétlenül a bírálóbizottság tagjának lennie. Az ajánlatkérőtől független FAKSZ bírálóbizottsági tagságával kapcsolatban a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács felhívja a figyelmet, hogy az aggályokat vethet fel, tekintettel arra, hogy ugyanaz a személy FAKSZ minőségben külsős személyként az ajánlatkérő felé nyújt tanácsadást, míg a bírálóbizottság kvázi belső szervezetként jár el. Más, megfelelő szakértelemmel rendelkező személy is lehet a közbeszerzési szakértelmet biztosító bírálóbizottsági tag. A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács felhívja a figyelmet, hogy FAKSZ tevékenységet a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadói tevékenységről szóló 257/2018. (XII. 18.) Korm. rendelet (továbbiakban: FAKSZ rendelet) szabályozza. A FAKSZ rendelet 21. § (2) bekezdés a) pontja is kimondja, hogy a FAKSZ-nak nemcsak a közbeszerzési eljárás lefolytatása, hanem annak előkészítése során is biztosítani kell a közbeszerzési szakértelmet. A FAKSZ személyes részvételének igazolásaként bizonyos dokumentumokat köteles jóváhagyni, azonban a lentiekben részletezetteken kívüli dokumentumok jóváhagyása nem szükséges, sőt a nem feladatkörébe tartozó dokumentumok jóváhagyásának elvárása jogszabályba ütköző.

A FAKSZ a FAKSZ rendelet 21. § (9) bekezdése értelmében elektronikusan hagyja jóvá - papír alapon lefolytatott eljárás esetén aláírásával köteles ellátni -

- a) a közbeszerzési eljárást megindító felhívást és - a műszaki leírás, műszaki tervdokumentáció és az árazatlan költségvetés kivételével - a közbeszerzési dokumentumokat,
- b) elektronikusan benyújtott és felbontott ajánlatok esetében - az EKR által generált bontási jegyzőkönyv kivételével - a bontási jegyzőkönyvet, a bírálóbizottsági munkáról készült jegyzőkönyvet és
- c) az összegezést, összegezéseket.

A beruházás-lebonyolító kötelező alkalmazására nincsen jogszabályi előírás, a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 5. §-a is csak lehetőségként írja elő az alkalmazását, és egy nem taxatív felsorolásban részletezi a feladatait. A beruházás-lebonyolító egy közbeszerzési eljárásban a mögöttes szakmai tudást és információkat biztosítja, megadja a műszaki-szakmai jellegű inputokat, melyre különösen akkor lehet szüksége az ajánlatkérőnek, ha saját szervezetén belül nem rendelkezik ilyen jellegű szaktudással. A beruházás-lebonyolító a FAKSZ-szal szükség szerint együttműködhet, ennek keretében a FAKSZ felelőssége a közbeszerzési eljárás – kizárólag közbeszerzési jogi szempontú – szakszerű lebonyolítására terjed ki, míg a beruházás-lebonyolító a teljes beruházás sikerességéért, megvalósításáért felel, melynek csak egy része a közbeszerzési eljárás.

8. Összeférhetetlenség

A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács jelen útmutatóban felhívja a figyelmet arra, hogy az ajánlatkérő felelőssége a közbeszerzési eljárás megfelelő előkészítése. Ezen megfelelő előkészítés körébe tartozik az is, hogy az ajánlatkérő köteles mindent megtenni annak érdekében, hogy elkerülje az összeférhetlenséget és a verseny tisztaságának sérelmét. Mivel a jogalkotó nem rögzítette, hogy az ajánlatkérőnek pontosan mit kell tennie az összeférhetlenség és a verseny tisztaság sérelmének elkerülése érdekében, ezért ajánlatkérőnek az eset összes körülményét vizsgálva egyedileg kell ezt meghatároznia, és megfelelően dokumentálnia a megtett intézkedéseket.¹⁴ Sok esetben persze az ajánlatkérőtől, illetve az ő körülmekintő előkészítésétől függetlenül is bekövetkezhet összeférhetlenség, vagy a verseny tisztaságának sérelme (pl. az ajánlattevők összehangolt magatartása), de ettől függetlenül az előkészítési szakaszban körülmekintő figyelmet igényel ajánlatkérő részéről a bevont szakemberek figyelmének felhívása az összeférhetlenségi kérdésekre, illetve az összeférhetetlennek minősülő szakemberek bevonásának elkerülése.

A D.173/14/2018. számú döntőbizottsági határozatban ajánlatkérői jogsértés (a Kbt. 2. § (1) bekezdése szerinti versenytisztaság alapelvének megsértése) került megállapításra. A tényállás szerint egy kivitelezésre irányuló közbeszerzési eljárás

¹⁴ A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács felhívja a figyelmet az alábbi iránymutatásokra:

- C(2019) 3452 határozat a pénzügyi korrekciók megállapításáról szóló iránymutatások meghatározásáról; melléklet 2.2. 18. és 21. pont https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/GL_corrections_pp_irregularities_annex_HU.pdf;
- A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE Iránymutatás az összeférhetlenségek költségvetési rendelet szerinti elkerüléséről és kezeléséről (2021/C 121/01) 5.2. pont [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52021XC0409\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52021XC0409(01));
- Identifying conflicts of interest in public procurement procedures for structural actions. A practical guide for managers (2013) https://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/sfc-files/2013_11_12-Final-guide-on-conflict-of-interests-EN.pdf

során a terveket készítő tervező cég a tervezői költségvetést éppen a későbbi nyertes ajánlattevőtől korábban, a tervező által bekért indikatív árajánlat alapján készítette el. „A Kbt. 28. §-ának kógens szabályozása alapján az ajánlatkérő jogszerűen nem hivatkozhat arra, hogy a becsült érték meghatározása céljából készített tervezői költségvetés körülményeiről csak a szabálytalansági eljárás kapcsán szerzett tudomást, az ajánlatkérő felelősségi körébe tartozik minden szükséges intézkedést megtenni az eljárás előkészítése során a verseny tisztaságának a megóvására. A Döntőbizottság megállapította, hogy a [...] Kft. által jegyzett tervezői költségvetés, amely a becsült érték alapját képezte, és a [...] Kft. nyertes ajánlattevő által az ajánlatában benyújtott árazott költségvetés nagymértékben hasonló adatokat tartalmaz, a hasonlóság nem tekinthető a sarokszámok alapján, illetve a becsült érték ismeretében az árazott költségvetés elkészítésének. A Kbt. 2. § (1) bekezdésének verseny tisztasága alapelve alapján az ajánlatkérőnek a tervezői költségvetés és a nyertes árazott költségvetés nagyfokú egyezőségét az ajánlat bírálata során észlelnie kellett, a tervezői költségvetés és a nyertes költségvetés nagyfokú hasonlóságát, annak okát az ajánlatkérőnek a bírálat során fel kellett volna tárnia a szükséges intézkedések megtételével, a verseny tisztaságának megóvása érdekében.” (16. pont) A Kúria az EBH2019. K.20. számú elvi bírósági határozatában kimondta: „Nem tesz meg minden szükséges intézkedést az ajánlatkérő annak érdekében, hogy elkerülje az összeférhetlenséget és a verseny tisztaságának sérelmét eredményező helyzet kialakulását akkor, ha az általa alapított, kizárólagos tulajdonában álló gazdasági társaság ajánlattételre való felhívásával ajánlatkérői és ajánlattevői oldalon is megjelenik döntési pozícióban. Az összeférhetlenség megállapítását nem alapozza meg pusztán a tulajdonosi, gazdasági kapcsolat, a jogsértés megállapításához az összeférhetlenséget megalapozó konkrét tevékenység, cselekmény bizonyítása szükséges. Ennek során az összeférhetlenséggel érintettek által előtárt bizonyítékokat is értékelni kell [2015. évi CXLI. törvény 25. §].”

A Kbt. nemcsak kötelezettségeket, és ajánlatkérői teendőket deklarál, hanem olyan eseteket is, amikor az összeférhetlenség megállapítható, és az összeférhetetlen személy vagy szervezet nem vehet részt az eljárás előkészítésében vagy lefolytatásában. A Kbt. kiemeli a közbeszerzési szolgáltatót is, mint aki az összeférhetlenség alanya lehet, így ajánlatkérőnek arra is figyelemmel kell lennie, hogy olyan közbeszerzési szolgáltatót ne válasszon, aki összeférhetetlen. Az összeférhetlenség megítélése azonban nem könnyű, mert ajánlatkérőnek azt kell eldöntenie, hogy az adott személy vagy szervezet pártatlan és tárgyilagos eljárásra képes-e az adott közbeszerzés kapcsán, illetve gazdasági vagy más érdek miatt nem tekinthető pártatlannak. Amennyiben egy személy vagy szervezet az eljárásnak csak egy részében vesz részt, például csak az előkészítésben, ezek a szabályok akkor is vonatkoznak rá, és ajánlatkérőnek minden bevont személy vagy szervezet vonatkozásában vizsgálnia kell az összeférhetlenséget.

A C-538/13. számú, eVigilo ügyben a az Európai Unió Bírósága az összeférhetlenségi helyzetek kezeléséhez adott iránymutatást. Az eVigilo több kereseti kérelmet is benyújtott az ügyben, melyek közül az egyikben az értékelést végzők elfogultságára hivatkozott, tekintettel arra, hogy a közbeszerzési eljárás nyerteseinek ajánlatában említett szakemberek az ajánlati dokumentációt kidolgozó és az ajánlatokat értékelő ajánlatkérő szerv hat szakértője közül háromnak munkatársai voltak a kaunasi műszaki egyetemen. A Bíróság kimondta, hogy az ajánlatkérő szerv

minden esetben köteles ellenőrizni az esetleges összeférhetetlenségek fennállását, és meghozni a megfelelő intézkedéseket annak érdekében, hogy meg lehessen előzni és fel lehessen tárnai az összeférhetetlenségeket, valamint, hogy orvosolni lehessen azokat.

A C-21/03. és C-34/03.számú Fabricom egyesített ügyekben az Európai Unió Bírósága kimondta, hogy az előkészítő munkákba bevont gazdasági szereplők feltétlen kizárása az ajánlattevők közül (anélkül, hogy lehetővé tennék számukra annak bizonyítását, hogy az általuk megszerzett tapasztalatnak az adott eset körülményei között nincs versenytorzító hatása) jogszerűtlen.

A Kbt. nemcsak az ajánlatkérő oldalán résztvevőkkel kapcsolatban állapít meg összeférhetetlenségi szabályokat, hanem az ajánlattevőkkel, részvételre jelentkezőkkel, alvállalkozókkal, alkalmasság igazoló szervezetekkel szemben is. Ennek megfelelően összeférhetetlennek minősül az ajánlatkérő által az eljárással vagy annak előkészítésével kapcsolatos tevékenységbe bevont személy vagy szervezet, akinek részvétele a verseny tisztaságának sérelmét eredményezi, aki ezért nem lehet sem ajánlattevő, sem részvételre jelentkező, sem alvállalkozó, sem alkalmasság igazoló az adott közbeszerzési eljárásban. Tekintettel arra, hogy ajánlatkérő feladata és felelőssége az eljárás előkészítése, így ő tud arra is figyelmet fordítani, hogy az előkészítésbe bevont személyek és szervezetek figyelmét – írásban, dokumentáltan – még a bevonásukat megelőzően felhívja a fenti összeférhetlenségre, mert lehet ennek tudatában már nem is vállalják az előkészítésben való közreműködést. Továbbá egy adott szervezet is összeférhetlenné válik, abban az esetben, ha vezető tisztségviselőjét, felügyelőbizottságának tagját, tulajdonosát vagy ezek közös háztartásban élő hozzátartozóját vonta be az előkészítésbe az ajánlatkérő, ha a közreműködésük az eljárásban a verseny tisztaságának sérelmét eredményezheti.

A Fővárosi Törvényszék a D.117/13/2020. számú döntőbizottsági határozat felülvizsgálata iránti perben a felperes keresetét elutasította, és a Döntőbizottság döntését helyben hagyta, miszerint „az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 25. § (1) bekezdését mivel nem tett meg mindent annak érdekében, hogy elkerülje az összeférhetetlenséget és a verseny tisztaságának sérelmét eredményező helyzet kialakulását. A Döntőbizottság megállapította továbbá, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 25. § (3) bekezdés b) pont bb) alpontját, mivel a vizsgált közbeszerzési eljárásban olyan szervezet vett részt ajánlattevőként, akinek tulajdonosát az ajánlatkérő az eljárással, illetve annak előkészítésével kapcsolatos tevékenységbe bevonta és közreműködése ezzel a verseny tisztaságának sérelmét okozta” (51. pont). A Fővárosi Törvényszék a 104.K.705.005/2020/14. számú ítéletében kimondta, hogy „Összességében megállapította a bíróság, hogy az alperes megfelelően tárta fel a perbeli esetben megvalósult releváns tényállási elemeket, miszerint a felperes képviselő-testületének hatáskörébe tartozik az éves közbeszerzési terv elfogadása, a közbeszerzési eljárás elrendelése és teljes lefolytatása, majd a szerződés megkötése, emellett a Kft. egyedüli tagjaként – a Ptk., a Kft. alapító okirata és SZMSZ-e rendelkezései szerint – a Kft. üzleti tervének elfogadása, üzleti kérdéseiben való döntéshozatal és a közbeszerzés tárgyát képező szerződés jóváhagyása. A verseny tisztaságának sérelmét eredményező magatartásként helytállóan azonosította a határozat, hogy a felperes a Kft.-t maga hívta fel ajánlattételre, majd hirdette ki nyertes

ajánlattevőként és kötött vele szerződést, ezzel maga hozta létre az összeférhetetlenséget és a verseny tisztaságának sérelmét eredményező helyzetet.” (28. pont)

A Kbt. 25. § (2)-(3) bekezdésének célja, hogy az ajánlatkérőnek biztosítsa a közbeszerzési eljárás során a pártatlan, független, befolyástól mentes döntés, a verseny tisztasága mellett lefolytatott eljárás feltételeit. Ennek eszköze lehet akár a közbeszerzési eljárás lebonyolításában részt vevő munkaszervezet ajánlatkérő általi megfelelő kialakítása, vagy az előkészítés és az eljárás között a verseny tisztaságát sértő kapcsolódási pontok elkerülése. Ezt biztosítja a Kbt. 62. § (1) bekezdés m) pontja, ami alapján kizáró okot jelent az összeférhetetlenség. Ebből adódóan, a szerződés teljesítésének a szakaszában is vizsgálendő az alvállalkozó kizáró ok alá tartozása, amikor már a közbeszerzési eljárás lezárásra került, többek között elsődlegesen azt szükséges vizsgálat alá vetni és megítélni, hogy az eset összes körülményét figyelembe véve egy – a közbeszerzési eljárás előkészítésében közreműködő – gazdasági szereplő alvállalkozókénti bevonásáról hozott döntés a Kbt. alapelveinek maradéktalanul megfelel-e. A Kbt. 67. § (4) bekezdése alapján az ajánlatban - vagy több szakaszból álló eljárás esetén a részvételi jelentkezésben - be kell nyújtani az ajánlattevő vagy részvételre jelentkező arra vonatkozó nyilatkozatát, hogy nem vesz igénybe a szerződés teljesítéséhez kizáró okok hatálya alá eső alvállalkozót, valamint a Kbt. 138. § (3) bekezdése alapján a nyertes ajánlattevő a szerződésbe foglaltan nyilatkozik arról, hogy a szerződés teljesítéséhez nem vesz igénybe a közbeszerzési eljárásban előírt kizáró okok hatálya alatt álló alvállalkozót.

A Kbt. szerint az elvárt ajánlatkérői magatartás az összeférhetetlenség elkerülése kapcsán, hogy az eljárásba általa bevont személyeket még a bevonásuk előtt, az előkészítési szakasz megkezdését megelőzően írásban nyilatkoztassa arról, hogy fennáll-e velük szemben az összeférhetetlenség. Ezen előkészítési cselekménynek minden egyes személy bevonását megelőzően meg kell történnie, mert különben jogsértő helyzet alakul ki, mint ahogy erre a D.358/10/2018. számú határozatban a Döntőbizottság rámutatott. A kérdéses esetben az eljárás előkészítésében résztvevők az eljárás folyamatban léte alatt, az ajánlattételi felhívás megküldését és a hiánypótlási felhívás kibocsátását követően tették az összeférhetetlenségi nyilatkozatokat, amely nem felel meg a Kbt. szabályainak, ezért a Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 25. § (6) bekezdésében foglaltakat. Ezzel kapcsolatban a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács felhívja a figyelmet a „6. Előkészítés dokumentálása” pontban írottakra, hiszen ezen cselekményt is írásban kell dokumentálni, majd az EKR-be fel kell tölteni. Amennyiben az eljárásba később kerül bevonásra egy szakember, csere vagy helyettesítés okán, akkor az adott szakemberrel kapcsolatban szintén szükséges ezen nyilatkozat bekérése.

Azonban nem minden az előkészítésben való részvétel eredményez összeférhetetlenséget. Jelen útmutató már a korábbiakban is kitért arra, hogy például az előzetes piaci konzultációban való részvétel nem eredményez összeférhetetlenséget, feltéve, hogy az ajánlatkérő nem közölt a résztvevővel a közbeszerzési eljárás során az összes ajánlattevő vagy részvételre jelentkező részére rendelkezésre bocsátott adatok körét meghaladó információt. Ellenkező esetben nem

tudna az ajánlatkérő a piacot felmérő, valós helyzetet mutató konzultációt lefolytatni, ha az azon résztvevők nem indulhatnának a közbeszerzési eljárásban, hiszen akkor vélhetően inkább a közbeszerzési eljáráson való indulás lenne számukra fontosabb és nem az előzetes piaci konzultáció. Hasonlóan nem eredményezi a verseny tisztaságának sérelmét és nem összeférhetetlen, aki a becsült érték meghatározásában közreműködik, vagy támogatási pályázathoz nyújt be ajánlatot, amennyiben az ajánlatkérő kizárólag a becsült érték megállapításához szükséges adatokat – így a közbeszerzési eljárás tervezett időpontját sem – közölte vele, valamint nem adott annál több információt, mint amit a leendő ajánlattevőkkel, részvételre jelentkezőkkel fog közölni a közbeszerzési eljárásban.

Fontos kiemelni, hogy az építési beruházások kapcsán az Épber. Korm. rendelet 18. §-a kimondja, hogy a Kbt. 25. § (3) bekezdése alkalmazásában nem összeférhetetlen a kivitelezésre vagy kivitelezésére és tervezésére együtt, illetve egy (elvi) engedélyezési tervet követően ugyanazon építmény tekintetében további tervek készítésére vonatkozó közbeszerzési eljárásban annak a tervezőnek a részvétele, aki ezen közbeszerzési eljárás Kbt. 57. §-a szerinti közbeszerzési dokumentumait megalapozó tervet készítette, ha egyéb módon nem vesz részt a közbeszerzési eljárás előkészítésében vagy a kivitelezés folyamatában a 10. § (3) bekezdése alapján, és előzetes részvétele nem eredményezi a verseny tisztaságának sérelmét.

Akkor nem összeférhetetlen a tervező részvétele a későbbi közbeszerzési eljárásban, ha egyéb módon nem vett részt a későbbi közbeszerzési eljárás előkészítésében, tehát a tervező a későbbi közbeszerzési eljárásban nem jelent meg egyidejűleg mindkét (ajánlatkérői és ajánlattevői) oldalon és nem sérül a verseny tisztasága az előzetes bevonása miatt. Tehát az a tervező, akitől az ajánlatkérő engedélyezési terveket rendelt meg, és egyéb módon nem vett részt a kivitelezésre és tervezésre együttesen irányuló közbeszerzési eljárás előkészítésében (pl. nem volt bírálóbizottsági tag, nem vonták be a közbeszerzési dokumentáció elkészítésébe, a kiegészítő tájékoztatás kérésre a válaszokat nem vele egyeztetették), akkor nem összeférhetetlen, ha ez a fajta előzetes részvétele nem eredményezi a verseny tisztaságának sérelmét. Kiemelést érdemel az Épber. Korm. rendelet 18. §-ában hivatkozott 10. § (3) bekezdés szerinti eset: összeférhetlenséget eredményez, ha a tervező a kivitelezés időszakában az ajánlatkérő rendelkezésére áll. Tipikusan ilyen eset, amikor a tervező tervezői művezetést vállal az ajánlatkérő részére. Tehát csak akkor nem lesz összeférhetetlen a tervező a kivitelezésre vagy kivitelezésre és tervezésre együttesen irányuló közbeszerzési eljárásban, ha kizárólag az engedélyezési terveket készítette el az ajánlatkérő részére és semmilyen egyéb módon sem a későbbi közbeszerzési eljárás előkészítésében, sem a kivitelezés során nem vesz részt az ajánlatkérő oldalán és nem sérül a verseny tisztasága az előzetes bevonása miatt.

Az Épber. Korm. rendelet 10. § (1) bekezdése a tervező feladatává teszi az árazott költségvetés készítését is, így a tervek elkészítésének kvázi részét képezi az árazatlan és az árazott költségvetés készítése is, hiszen életszerűtlen lenne ezzel egy másik tervezőt megbízni. Bár az Épber. Korm. rendelet 18. §-a nem tér ki külön a költségvetésre, csak a tervek készítését emeli ki, mint összeférhetlenséget nem

eredményező feladatot, de az Épber. Korm. rendelet 10. § (1) bekezdésével együtt értelmezve, a tervezési folyamat, tervek elkészítése magába foglalja az árazatlan és árazott költségvetés elkészítését is, így a tervekkel együtt a költségvetés készítése sem eredményezi a tervező összeférhetlenségét, amennyiben az Épber. Korm. rendelet 18. §-ában írott egyéb feltételek is fennállnak. A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács felhívja a figyelmet ugyanakkor arra, hogy ez a szabály természetesen arra nem jogosítja fel a tervezőt, hogy az árazott költségvetést illetéktelen harmadik személynek, különösen a potenciális ajánlattevőknek átadja.

Azonban az ajánlattevők vagy részvételre jelentkezők nem zárhatók ki minden további vizsgálat nélkül, ha felmerül az összeférhetlenség vagy a verseny tisztaságának sérelme. A kizárás az utolsó lehetőség, amit az ajánlatkérő választhat és kizárólag akkor, ha az eljárásban résztvevő gazdasági szereplők esélyegyenlősége másképp nem biztosítható. Ezért mielőtt erre sor kerülne az ajánlatkérő köteles hiánypótlást vagy felvilágosítás kérést kibocsátani, és az érintett ajánlattevők, részvételre jelentkezők számára lehetőséget biztosítani arra, hogy bebizonyítsák a közbeszerzési eljárás előkészítésében való részvételük az esélyegyenlőséget és a verseny tisztaságát nem sértette, vagy az összeférhetlenségi helyzetet más módon elhárították. A hiánypótlással, felvilágosítás kéréssel kapcsolatban azonban körültekintően kell az ajánlatkérőnek eljárnia és a Kbt. egyéb rendelkezéseit is szem előtt kell tartania, ilyen például a kétszeres hiánypótlás tilalma. Tekintettel arra, hogy a Kbt. nem ad még példálózó felsorolást sem, így az ajánlatkérő mérlegelésére van bízva, hogy milyen bizonyítékokat, magyarázatokat fog elfogadni. Az ajánlattevők feladata e körben a minél szélesebb körű információ ajánlatkérő rendelkezésére bocsátása, akár – indokolt esetben – élve az üzleti titokká nyilvánítás lehetőségével is. Az összeférhetlenségi helyzet elhárítása érdekében a gazdasági szereplő által tett intézkedéseket az ajánlatkérő köteles az ajánlatok (részvételi jelentkezések) elbírálásáról szóló összegezésben ismertetni.

A D.66/7/2019. számú döntőbizottsági határozatban az ajánlatkérő mulasztását állapította meg a Döntőbizottság, mivel a tervezői költségvetés és a nyertes ajánlat teljes egyezőséget mutatott. *„A Döntőbizottság álláspontja szerint a két költségvetés teljes egyezősége életszerűtlen, ezért az ajánlatkérőnek felvilágosítást kellett volna kérnie a [...] Kft.-től a bírálat során az egyezőség indokára vonatkozóan. E válasz birtokában kerülhetett volna az ajánlatkérő abba a helyzetbe, hogy eldöntse, hogy fennáll-e az összeférhetlenség vagy a verseny tisztaságának a megsértése. Ezen ismeret hiányában a Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő nem tett meg minden szükséges intézkedést annak érdekében, hogy elkerülje az összeférhetlenséget és a verseny tisztaságának sérelmét eredményező helyzetek kialakulását, és ezért megsértette a Kbt. 25. § (1) bekezdését.”* (24. pont)

9. Felelősségi kérdések az előkészítés során

a) ajánlatkérői felelősségi kérdések

Egy közbeszerzési eljárás előkészítésével összefüggésben ajánlatkérő felelősségi körébe tartozik – többek között – a közbeszerzési szabályzat elkészítése, amelynek tartalmaznia kell a közbeszerzési eljárások előkészítésének, lefolytatásának, belső ellenőrzésének felelősségi rendjét, az ajánlatkérő nevében eljáró, illetve az eljárásba bevont személyek, valamint szervezetek felelősségi körét és a közbeszerzési eljárásai dokumentálási rendjét. Ha nincs általános jellegű szabályzata az ajánlatkérőnek, akkor eseti szabályzatot kell alkotnia. Az ajánlatkérő felelőssége kapcsán lásd továbbá a 16. lábjegyzetben foglalt útmutatásokat.

A korábbiakban részletezettek szerint a Kbt. 28. § (1) bekezdése alapján a közbeszerzési eljárás teljeskörű és kellő alapossággal történő előkészítése az ajánlatkérő feladata és felelőssége. A D.395/10/2018. számú határozat 30. pontja alapján egyértelműen nem rögzített előírás nem kérhető számon az ajánlattevőkön, ezzel együtt egy hibás, hiányos, az ajánlatkérő előírásainak nem megfelelő ajánlat mindig érvénytelen. A 424/2017. (XII. 19.) Korm. rendelet 11. § (1) bekezdése¹⁵ alapján minden eljárásban legalább a felolvasólap nyilatkozatmintáját kötelezően, az EKR Nyilatkozat összeállító felületén kell az ajánlatkérőnek összeállítania. Az ajánlattevő a felolvasólap ajánlatkérő általi összeállítását követően, és ennek megfelelően tudja a későbbiekben benyújtani az ajánlatát, ezért a felolvasólapon megadott szempontok, és ezzel összhangban az ajánlattevőktől meghatározott formában benyújtani kért adatok koherenciája - az EKR sajátosságaira is tekintettel - az ajánlatkérő felelőssége.

A szerződések teljesítése tekintetében is rendkívül fontos az eljárások alapos előkészítése. A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács felhívja az ajánlatkérők figyelmét, hogy a jogsértő szerződésmódosítások hátterében gyakran a nem megfelelő előkészítés áll, vagyis a gondos előkészítés elmaradása utóbb jelentősen befolyásolhatja a közbeszerzési szerződések teljesítési szakaszát is, és a nem kellő körültekintéssel végzett előkészítés utóbb nem lesz orvosolható szerződésmódosítás útján. Erre mutat rá a Döntőbizottság a D.142/14/2021. számú döntőbizottsági határozatban. Fontos hangsúlyozni, hogy a nem megfelelő előkészítés miatti jogsértés egy későbbi, esetlegesen a Kbt. 141. § alapján fennálló szerződésmódosítási jogalap elfogadhatósága ellenére megállapítható.

Amennyiben ajánlatkérő az előkészítés során olyan hibát vét, olyan ellentmondó dokumentumok kerülnek az EKR-be feltöltésre, melyeket az ajánlatkérő csak az ajánlatok bontását követően észlel, akkor már nincs lehetősége az eljárás visszavonására, így az eljárást egy önmaga ellen indított jogorvoslattal tudja jogszerűvé tenni, vagy az adott dokumentumot vagy magát az eljárást a Döntőbizottság tudja megsemmisíteni. Abban az esetben, ha az eljárási dokumentumok közötti ellentmondásra már csak a szerződés teljesítési szakaszban derül fény, az ajánlatkérőnek – szűk körű kivételektől eltekintve, úgymint, ha a

¹⁵ A 424/2017. (XII. 19.) Korm. rendelet 11. § (1) bekezdése szerint az EKR-ben az ajánlatkérőnek a közbeszerzési dokumentumok között elektronikus úrlapként kell létrehoznia a felolvasólap mintáját, amelyet az ajánlattevő az elektronikus úrlap formájában köteles az ajánlat részeként kitölteni.

szerződés rendelkezik a dokumentumhierarchiáról is, és figyelemmel arra, hogy a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényben (továbbiakban: Ptk.) 6:107. § (2) bekezdés szerint az ellentmondó kikötések semmissék, a Kbt. 141. § (6) bekezdés alapján adott esetben nem lényeges módosítás elvégezhető – nincs lehetősége eldönteni, hogy mely dokumentumban található információt tekinti irányadónak, és az ellentmondást nincs lehetőség szerződésmódosítás keretében feloldani. Nincs olyan jogszabályi rendelkezés a Kbt.-ben, amely kimondaná a közbeszerzési eljárásban keletkezett dokumentumok közötti „fontossági” sorrendet, hogy a közbeszerzési dokumentációban vagy a szerződésben írottak élveznek-e elsőbbséget.

A fentiek mellett a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács felhívja a figyelmet, hogy amikor a szerződés megkötésére nem az eljárásban közölt végleges feltételek, a szerződéstervezet és az ajánlat tartalmának megfelelően kerül sor – felvetik a szerződés érvénytelenségét, ha a szerződés érvényessége a Kbt. céljaival és alapelveivel összeegyeztethetetlen lenne. Amennyiben a Kbt. 143. § (1) bekezdés a) pontja szerint a szerződés olyan lényeges módosítása lenne feltétlenül szükséges, amely alapján új közbeszerzési eljárást kell lefolytatni, akkor az ajánlatkérő a szerződést felmondhatja, vagy attól elállhat, a Ptk.-ban foglaltak szerint.

Ajánlatkérő felelősségi körébe tartozik a szerződés teljesítési határidejének megfelelő meghatározása, ami kiemelt figyelmet érdemel. A nem megfelelő ajánlatkérői előkészítés eredményeként előfordulhat, hogy a teljesítési határidő vagy konkrét dátumban kerül meghatározásra, vagy pedig a szerződés aláírásától kezdődik a teljesítési határidő, azonban előfordulhat az az eset, hogy a szerződés hatálybalépése előtt már letelik a teljesítési határidő. Szerződésmódosítás keretében általában nincs lehetőség a probléma kezelésére, mivel a szerződés teljesítési határidejének módosítása jellemzően lényeges feltételnek minősül, és mint ilyen, a módosítás a Kbt. 141. § (6) bekezdésébe ütközik.

Valamennyi közbeszerzési eljárás vonatkozásában a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács felhívja az ajánlatkérők figyelmét arra, hogy valamennyi közbeszerzési eljárás vonatkozásában a megfelelő alaposságú előkészítés körébe beletartozik a közbeszerzési eljárásnak és a közbeszerzési szerződés teljesítésének az ajánlatkérő által ismert, illetőleg előre látható körülményekre tekintettel történő megfelelő ütemezése is. Ekként a teljesítés határidejének, időtartamának meghatározásakor az ajánlatkérőnek figyelembe kell vennie például a közbeszerzési eljárás időtartamára kihatással lévő valamennyi előre kalkulálható körülményt (pl. folyamatba épített ellenőrzés, szakhatósági engedélyek, stb.), így számolnia kell az eljárás esetleges elhúzódásának lehetőségével, mely kihatással lehet a szerződéskötés időpontjára, illetőleg a teljesítés időszakára is. Az ajánlatkérőnek tehát a közbeszerzési eljárás és a teljesítés ütemezését is alaposan át kell gondolnia, azokat körültekintően, reális időtartamok, határidők alapulvételével kell meghatároznia.

Amennyiben több ajánlatkérő közösen bonyolít le közbeszerzési eljárást és a közbeszerzési eljárás lebonyolítására teljes egészében minden érintett ajánlatkérő

nevében, közösen kerül sor, akkor az ajánlatkérők együttesen felelősek a Kbt. szerinti kötelezettségeik teljesítéséért.

Közös ajánlatkérés esetén egy adott közbeszerzés megvalósítására eseti közbeszerzési szabályzat készítése szükséges, amennyiben az érintett ajánlatkérők eredeti közbeszerzési szabályzata nem tartalmaz erre az esetre rendelkezéseket, vagy az eredeti közbeszerzési szabályzataiktól eltérően kívánják szabályozni az együttműködés kereteit. Az eseti közbeszerzési szabályzatban a Kbt. 27. § (1) bekezdésének megfelelően meg kell határozni a közbeszerzési eljárásai előkészítésének, lefolytatásának, belső ellenőrzésének felelősségi rendjét, a nevében eljáró, illetve az eljárásba bevont személyek, valamint szervezetek felelősségi körét és a közbeszerzési eljárásai dokumentálási rendjét, összhangban a vonatkozó jogszabályokkal. Ennek körében különösen meg kell határozni az eljárás során hozott döntésekért felelős személyt, személyeket vagy testületeket.

Meg kell továbbá határozni az ajánlatkérő nevében eljárók körét, valamint az ajánlatkérő nevében az EKR alkalmazására vonatkozó jogosultságok gyakorlásának rendjét.

Fentiek alapján az eseti szabályzatnak mindenekelőtt tartalmaznia kell (nem taxatív jelleggel felsorolva):

- az érintett ajánlatkérők pontos meghatározását (alanyi hatály);
- a Kbt. 29. § azon pontjának megjelölését, amely alapján együttműködnek (együttműködésük pontos formája);
- a szabályzat tárgyi hatályát (konkrétan mely beszerzés(ek) megvalósítására vonatkozik);
- az előkészítéstől a szerződés megkötéséig terjedően valamennyi eljárási cselekményre, feladatra vonatkozó rendelkezések rögzítése (eljárás előkészítésére, megindítására, lefolytatására vonatkozó szabályok);
- eljárás dokumentálásának rendjét;
- ajánlatkérők nevében eljárni jogosult személyek, bíráló bizottsági tagok megjelölése, EKR alkalmazására vonatkozó jogosultságaikkal, illetve összeférhetlenségükkel kapcsolatos szabályok;
- érintett ajánlatkérők felelősségének rendezése az adott beszerzéssel kapcsolatban (különös tekintettel a döntések meghozatalára);
- szabályzat időbeli hatályát.

Ha a közbeszerzési eljárás lebonyolítására nem teljes egészében minden érintett ajánlatkérő nevében kerül sor, akkor az ajánlatkérők a közbeszerzési eljárásnak csak a közösen végzett részei tekintetében tartoznak együttes felelősséggel. Minden ajánlatkérő kizárólagosan felelős a Kbt. szerinti kötelezettségei teljesítéséért a közbeszerzési eljárás azon részei tekintetében, amelyeket a saját nevében végez. [Kbt. 29. § (4) bek.]

b) ajánlattevői felelősségi kérdések

A gazdasági szereplő elsődleges felelőssége a közbeszerzési dokumentumok alapos átvizsgálása, amennyiben ellentmondást, vagy lehetetlen, érthetetlen feltételt talál, akkor kiegészítő tájékoztatás kérés keretében tudja ezt jelezni az ajánlatkérő felé, melynek eredményeként akár a dokumentumok módosítására is sor kerülhet. Abban az esetben, ha a gazdasági szereplő megítélése szerint olyan jellegű jogsértésekre utaló jelek vannak a dokumentumokban, amelyeket vagy nem lehet, vagy az ajánlatkérő nem hajlandó módosítani, akkor az előzetes vitarendezés vagy a jogorvoslat indítás lehetősége is adott számára. Amennyiben nem él a fenti eszközökkel utóbb – az ajánlata benyújtását és az ajánlati kötöttség beálltát követően – már nem lesz lehetősége az eljárást megindító felhívással és a közbeszerzési dokumentumokkal kapcsolatban észrevételeket megfogalmazni, vagy adott esetben a saját ajánlatában található hibákat ajánlatkérő nem megfelelő előkészítésére visszavezetni.

Ajánlattevő felelőssége a Kbt. 25. § (3) bekezdés szerinti összeférhetlenségi helyzetek elkerülése, illetve egy adott összeférhetetlen helyzet kapcsán az ajánlatkérő hiánypótlására vagy felvilágosítására minden olyan információ és dokumentum benyújtása, amely bizonyítja, hogy nem áll fenn összeférhetlenség vagy a verseny tisztaságát sértő körülmény.

Ajánlattevő felelősségi körébe tartozik az ajánlatának pontos és határidőre történő összeállítása és – eltérő rendelkezés hiányában – az EKR-en keresztül történő benyújtása. Ezzel összefüggésben kiemelendő, hogy az ajánlatkérő bírálati kötelezettségén túlmenően a közbeszerzési eljárásban nem az ajánlatkérő feladata és felelőssége az, hogy hiánypótlással, illetve felvilágosítás-, vagy indokolás kérésekkel a gazdasági szereplők ajánlatát/ részvételi jelentkezését értékelhető állapotba hozza.

c) bírálóbizottsági tagok felelőssége

Minden szakértelem a saját szakterületéért felelős, ami azonban nem zárja ki a bírálóbizottsági tagok együttműködését. Az előkészítésben résztvevő személyek és a bírálóbizottsági tagok felelősséggel kötelesek a feladataikat ellátni, minden résztvevő a képviselt szakértelemért, az ennek körében adott tanácsokért, dokumentumokért, döntési javaslatért felelősséggel tartozik. Ezen felelőség körében a bírálóbizottság tagja köteles a felmerült kérdéseket, problémákat mind a bírálóbizottság, mind a döntéshozó elé tárni, és a jegyzőkönyvekben erre kitérni, adott esetben írásbeli szakvéleményt készíteni, mely az adott tag ellenjegyzésével is ellátható. Ennek érdekében az ajánlatkérő saját munkavállalóinak bírálóbizottsági tagként történő felkérése, és kinevezése esetén a munkaköri leírásában, illetve az eljáráshoz kapcsolódó felelősségi rendben – a közbeszerzési szabályzatban, vagy az eseti szabályzatban – kell a felelősségi köröket rendezni. Egy esetleges megbízási szerződéssel foglalkoztatott bírálóbizottsági tag, közbeszerzés tárgya szerinti szakértő vagy FAKSZ esetén a felelősségi kérdéseket a megbízási szerződésben kell rögzíteni. A FAKSZ rendelet előír kötelező felelősségbiztosítást, de adott esetben az ajánlatkérő más szakértelem esetén is megkövetelhet az adott szakmához kapcsolódó felelősségbiztosítást, vagy kamarai tagságot is (pl. mérnök, ügyvéd esetén).

Mind a közbeszerzés tárgya szerinti szakértőt, vagy bármely más bírálóbizottsági

tagot, mind az ajánlatkérőt védheti a szakértő, tag által készített anyag – FAKSZ-ok esetében a jogszabályban előírthoz hasonló – szakmai ellenjegyzésének kérése, mely alapján adott esetben az ajánlatkérő felelősségre tudja vonni a szakértőt, bírálóbizottsági tagot egy hiba kapcsán, de szintúgy a szakértő, bírálóbizottsági tag ki tudja menteni a felelősségét, ha az általa készített műszaki dokumentáció, szakvélemény nem tartalmazza az adott hibát. Tekintettel arra, hogy egy végleges közbeszerzési dokumentáció elkészítéséig sok változaton keresztül vezet az út, itt is kiemelt figyelmet kell fordítani a köztes dokumentumokra és ezek megfelelő megőrzésére is.

A FAKSZ rendelet 21. § (2) bekezdés c) pontja kimondja, hogy a FAKSZ-ot együttműködési kötelezettség terheli az eljárás tárgya szerinti, pénzügyi, jogi vagy egyéb szakértelmet biztosító személyekkel, szervezetekkel. A FAKSZ feladata és felelőssége a többi bírálóbizottsági tagot, ajánlatkérő részéről bevont személyeket tájékoztatni a Kbt. és végrehajtási rendeletei releváns rendelkezéseiről, amelyeket a nem közbeszerzési szakértelem körébe eső személyeknek és szervezeteknek a közbeszerzési tevékenységük során az általuk biztosított szakértelem körében be kell tartaniuk. A FAKSZ bevonása a közbeszerzési eljárásba nem jelenti azt, hogy a FAKSZ-nak kellene felelősséget vállalnia a többi szakértelem tárgyában is. Ezt kiemeli a FAKSZ rendelet 21. § (4) bekezdése is, miszerint a FAKSZ nem felel a közbeszerzési eljárás során a nem közbeszerzési szakértelem körébe eső (így különösen az eljárás tárgya szerinti, műszaki-szakmai, piacismereti, pénzügyi és jogi szakértelem körébe eső) közbeszerzési tevékenységek teljesítésének szakszerűségéért és megfelelőségéért.

A fentiekből következik az is, hogy a FAKSZ bevonása nem mentesíti a közbeszerzés tárgya szerinti szakértelemmel rendelkező bírálóbizottsági tagot az őt terhelő felelősségi kérdésekben.

A FAKSZ felelősségi körébe tartozik az eljárás alapjául szolgáló iratok személyes ellenőrzése, és felelősség vállalása az eljárás - kizárólag közbeszerzési jogi szempontú - szakszerűségéért és a közbeszerzésekre vonatkozó jogszabályoknak való megfelelőségéért.

Fentiekből, illetve a FAKSZ rendeletben foglaltakból következik, hogy az ajánlatkérő részéről jogszerűtlen azon előírás, amikor elvárja, hogy a FAKSZ a közbeszerzési eljárás összes dokumentumát, többek között a műszaki dokumentáció részét képező dokumentumokat is ellássa ellenjegyzésével, ezzel mintegy felelősséget vállalva olyan dokumentumokért, amelyeket egyrészt nem ő készített, másrészt pedig nem tartozik a felelősségi körébe azok tartalma.

d) tervezői felelősség

Külön kiemelés érdemel a tervezői felelősség, mert gyakran tervezői hibára vezethetők vissza az egymást követő kiegészítő tájékoztatások és dokumentáció módosítások, majd a teljesítési szakaszban a jellemzően Kbt.-be ütköző szerződésmódosítások.

A tervezővel kötött vállalkozási szerződésben az alábbiakra célszerű kitérni:

- a műszaki leírásnak minden gazdasági szereplő számára azonos hozzáférést kell biztosítani és lehetővé kell tennie a valódi versenyt, ennek körében célszerű felhívni a tervező figyelmét a Kbt. 58. §-ában írottakra;
- a közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról szóló 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet (továbbiakban: 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet) 46. § (3) bekezdése alapján fel kell hívni a tervező figyelmét arra, hogy a műszaki leírás nem hivatkozhat meghatározott gyártmányú vagy eredetű dologra, illetve konkrét eljárásra, amennyiben ez mégis elengedhetetlen abban az esetben ilyen megnevezés mellett a „vagy azzal egyenértékű” kifejezést is szerepeltetni kell, ezzel kapcsolatban a tervező feladata az egyenértékűségi követelmények meghatározása;
- az árazott és árazatlan költségvetés készítési kötelezettsége körében arra szükséges kitérni, hogy az árazott költségvetés megfelelőségéért felelősséggel tartozik, elkerülve ezzel az olyan helyzeteket, amikor a rendelkezésre álló fedezethez és nem a valós viszonyokhoz igazítják az árazott költségvetésben szereplő árakat;
- előírható a szerződésben kötelezően elvárt jótállási idő, illetve a hibás teljesítésre vonatkozó egyéb biztosíték;
- a tervezési szerződésben rögzíteni javasolt, hogy a tervező feladatai nem érnek véget a kész terv és az ahhoz kapcsolódó árazott költségvetésnek az ajánlatkérő részére történő átadásával, hanem a tervezőnek az ajánlatkérő rendelkezésére kell állnia a tervek alapján később kiírásra kerülő, építési beruházásra irányuló közbeszerzési eljárás során is, amennyiben az eljárás során a tervek vagy az árazatlan költségvetés korrekciójának szüksége merül fel;
- előírható ütemezett kifizetés is, mely a tervek alapján kiírt, kivitelezésre irányuló közbeszerzési eljáráshoz, és az az alapján történő kivitelezés megvalósításához igazodik; a kiegészítő tájékoztatásokkal kapcsolatban célszerű előírni, hogy a részére továbbított kérdésekre milyen intervallumon belül köteles válaszolni, és amennyiben erre nem kerül sor, akkor ennek következményeit, esetleges hirdetmény módosítással összefüggésben felmerülő ellenőrzési díjat ő köteles fedezni;
- hasonlóan a tervező anyagi felelősségét (módosító hirdetmények ellenőrzésének díja) szükséges előírni arra az esetre, ha a tervező hibájából több kiegészítő tájékoztatás kérés érkezik, és ezek miatt több dokumentum ismételt módosítására is sor kerül;
- a tervező a hibás tervekért (a tervezési szerződés hibás teljesítéséért) minden esetben felelősséggel tartozik, különösen akkor, ha a tervhiba miatt szerződésmódosításra volt szükség, vagy a szerződés módosítására volna szükség, de az ajánlatkérőnek arra jogszerűen nincs

lehetősége. Javasolt, hogy az ajánlatkérő egy tervehibából eredő kárigénye esetén vizsgálja a tervező hibás teljesítését és érvényesítse a hibás teljesítés miatt a tervezővel szembeni polgári jogi igényeket. A fenti problémák elkerülése érdekében a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács javasolja, hogy a közbeszerzési eljárás megkezdése előtt az ajánlatkérő a meglévő terveit vizsgálta felül;

- az adott beszerzés tárgyához illeszkedő mértékű felelősségbiztosítást szükséges előírni a tervező részére, mely a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 11. §-a alapján közbeszerzési eljárással beszerzett tervező esetén jogszabályi kötelezettség is;
- a vállalkozási szerződésben célszerű az összeférhetlenségi kérdésekre is felhívni a tervező figyelmét;
- a felelősségi körök elkülönítése érdekében előírható, hogy a tervező ellenjegyezze nemcsak a hivatalos tervlapokat, hanem az árazott és árazatlan költségvetést is, illetve a műszaki egyenértékűség körében írott feltételeket is;
- egy közbeszerzési eljárás keretében kiválasztott tervező szerződésszegése esetén az ajánlatkérő éljen a Kbt. 142. § (5) bekezdés szerinti Közbeszerzési Hatóságnak történő bejelentési kötelezettségével, ajánlatkérő érvényesítse a szerződésben a hibás vagy késedelmes teljesítés esetére kikötött szerződéses biztosítékokat, illetve a Kbt. 63. § (1) bekezdés c) pont szerinti kizáró ok előírására is van lehetősége egy későbbi hasonló tárgyú közbeszerzési eljárása során;
- a szerződésben a tervező tekintetében rögzíteni javasolt, hogy az általa készítendő, későbbi építési beruházás tárgyú közbeszerzési eljárás becsült értékének meghatározására szolgáló árazott költségvetést nem hozhatja nyilvánosságra.

10. Felelősség korlátozása

A felelősség korlátozása a közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatban az ajánlatkérő, illetve annak munkavállalói, valamint az ajánlattevő esetén nem értelmezhető. A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény 179. § (3) bekezdés értelmében a munkavállaló kártérítési felelőssége a munkavállaló négyhavi távolléti díjának összegében került maximalizálásra, így ez egyfajta jogszabályi korlátot jelent a munkavállalók felelőssége tekintetében, azonban a munkavállaló nem korlátozhatja a saját felelősségét. Szándékos vagy súlyos gondatlan károkozás esetén a munkavállaló is teljes kártérítési felelősséggel tartozik. A felelősségüket az előkészítésben részt vevő – külsős – személyek korlátozhatják bizonyos esetekben.

a) megbízási szerződés esetén

Amennyiben az eljárás előkészítésében közreműködő személy megbízási szerződés keretében kerül foglalkoztatásra, akkor a Ptk. felelősségi szabályai az irányadók. A

Ptk. 6:142. § értelmében, aki a szerződés megszegésével a másik félnek kárt okoz, köteles azt megtéríteni. A kártérítési kötelezettség a felróhatóságtól függetlenül fennáll. A felelősség alól mentesülni akkor lehet, ha a károkozó bizonyítja, hogy a szerződésszegést ellenőrzési körén kívül eső, a szerződéskötés időpontjában előre nem látható körülmény okozta, és nem volt elvárható, hogy a körülményt elkerülje, vagy a kárt elhárítsa.

A Ptk. 6:152. §-a a felelősség korlátozásával kapcsolatban kimondja, hogy a szándékosan okozott, továbbá emberi életet, testi épséget vagy egészséget megkárosító szerződésszegésért való felelősséget korlátozó vagy kizáró szerződési kikötés semmis. Tehát a Ptk. csak igen szűk körben zárja ki a felelősség korlátozását. Ebből következik, hogy a fentiekén túl a szerződésszegés jogkövetkezményei kizárhatók vagy korlátozhatók, illetve a felek eltérő jogkövetkezményeket is megállapíthatnak. Ilyen felelősségkorlátozás lehet például a felelősség korlátozása a megbízási díj mértékéig, vagy megadott összegig, felelősségbiztosítás felső határán túl vagy bizonyos esetekre a felelősség kizárása. Azonban ehhez, mint minden szerződéses rendelkezéshez, a felek kölcsönös és egybehangzó akarata szükséges, tehát egyoldalúan a megbízott nem korlátozhatja a felelősségét.

b) ügyvédi megbízási szerződés esetén

Amennyiben akár a jogi szakértelmet, akár a FAKSZ tevékenységet ügyvéd megbízásával biztosítja az ajánlatkérő, akkor az ügyvédekre vonatkozó külön jogszabályokra is figyelemmel kell lenni – a Ptk. fent ismertetett szabályain túl – a felelősség korlátozása kapcsán, továbbá a FAKSZ rendelet vonatkozó előírásait is be kell tartani. A Ptk. 6:152. § alapján a szándékos ügyvédi károkozásért való felelősség sem korlátozható vagy zárható ki érvényesen. Az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVIII. törvény (továbbiakban: Üttv.) 28. § (6) bekezdése kimondja, hogy a megbízott szerződésszegésért való felelőssége csak egyedileg megtárgyalt szerződési feltételben, és csak a kárnak a megbízott kötelező felelősségbiztosítása káreseményenkénti legmagasabb összegét meghaladó része tekintetében korlátozható. Tehát az ügyvédi felelősség korlátozása nem korlátlan, a felelősségbiztosítása által már nem fedezett összegre lehet kizárni a felelősséget, és csak akkor, ha ezt a szerződési feltételt egyedileg megtárgyalta az ügyvéd az ügyfelével. Amennyiben a megbízási szerződés megkötésekor az ügyvéd - törvénysértően - nem rendelkezik felelősségbiztosítással, akkor a gondatlan károkozásért való felelősségét sem tudja érvényesen korlátozni. Az Üttv. fentiek szerinti korlátozási lehetősége csak az Üttv.-ben megjelölt tevékenységek körében értelmezhető és alkalmazható.