

A közbeszerzések pénzügyei



Szathmári Réka



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

Szerző:

Dr. Szathmári Réka

A hatályosítást 2019-ben végezte:

Dr. Szathmári Réka

Szakmai lektor:

Dr. Szabó Kinga

Olvasószerkesztő:

Császár-Biró Anna

Az eredeti megjelenés éve:

2018

A hatályosított kézirat lezárásának dátuma:

2019. augusztus 23.

Kiadja:

© Nemzeti Közszolgálati Egyetem;
Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2019

Felelős kiadó:

Prof. Dr. Kis Norbert
rektorhelyettes

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

TARTALOM

BEVEZETÉS	5
1. AZ AJÁNLATKÉRŐ FELADATAI A KÖZBESZERZÉSI ELJÁRÁS ELŐKÉSZÍTÉSE SORÁN	6
1.1. A közbeszerzési eljárás előkészítése	6
1.2. A közbeszerzési eljárás anyagi fedezete	7
1.2.1. <i>A becsült érték meghatározása</i>	7
1.2.2. <i>A részekre bontás tilalma (A Kbt. 19. §)</i>	10
2. A FELHÍVÁS PÉNZÜGYI ELŐÍRÁSAI	11
2.1. Az ajánlati biztosíték (Kbt. 54. §)	11
2.2. Pénzügyi alkalmassági követelmények (Kbt. 65. §)	12
2.3. Az értékelési szempontok (Kbt. 76.-78. §)	14
2.3.1. <i>A legalacsonyabb ár</i>	15
2.3.2. <i>A legalacsonyabb költség</i>	15
2.3.3. <i>A legjobb ár-érték arány értékelési szempontrendszer</i>	15
2. 4. Elektronikus árlejtés	17
3. AZ ARÁNYTALANUL ALACSONY ÁR ÉS EGYÉB ARÁNYTALAN VÁLLALÁSOK VIZSGÁLATA	19
4. JOGSZABÁLYTÁR	23

BEVEZETÉS

A közbeszerzés pénzügyei témakör a közbeszerzési eljárás pénzügyi vonatkozásait összegezi. A tartalmi korlátokra tekintettel, a fejezetek elején rövid fogalom meghatározás szerepel, ezt követően a hatályos Kbt. által bevezetett újdonságok, a korábbiaktól eltérő jogszabályi rendelkezések bemutatására kerül sor.

A fejezetek végén jogesetek segítik a törvény gyakorlati értelmezését.

1. AZ AJÁNLATKÉRŐ FELADATAI A KÖZBESZERZÉSI ELJÁRÁS ELŐKÉSZÍTÉSE SORÁN

1.1. A közbeszerzési eljárás előkészítése

A beszerzés tárgyának meghatározása az ajánlatkérő elvitathatatlan joga a beszerzési igénye alapján, amely jogosultság jelentős mértékű kötelezettséggel is együtt jár. Az ajánlatkérő beszerzési igénye alapján határozza meg a beszerzés tárgyát, a szerződés időtartamát, a szerződés teljesítéséhez szükséges alkalmassági követelményeket, az értékelési szempontot, amely alapján kiválasztásra kerül a majdani nyertes ajánlattevő. A beszerzés tárgyát akként kell meghatározni, hogy annak alapján valamennyi potenciális ajánlattevő egyenlő eséllyel tehessen ajánlatot, az előírások biztosítják a tényleges versenyt és reális esélyt teremtenek ahhoz, hogy az alkalmas gazdasági szereplő megfelelő szakmai ajánlattal az eljárás nyertese legyen. A rendeltetésszerű joggyakorlás alapvető követelménye azt is jelenti az ajánlatkérő vonatkozásában, hogy a közbeszerzési eljárást megindító dokumentumok előírásait akként kell megadnia, hogy egy komoly felkészülést igénylő ajánlat elkészítését vállaló gazdasági szereplő az ajánlatkérő által megadott rendelkezések szerint alappal bízhat abban, hogy az ajánlatkérő kellő körültekintéssel határozta meg a beszerzési igényét, annak tárgyát és tartalmát. Az eljárás előkészítése nemcsak a közbeszerzési jogszabályok, hanem a beszerzés tárgyára vonatkozó előírások, jogszabályok, sajátosságok, műszaki-technikai igények átfogó ismeretét is igényli, a feltételek kialakításának a tényleges versenyt minden esetben biztosítani kell. A közbeszerzési eljárás előkészítése körébe a Kbt. szabályozása alapján különösen olyan elemek tartoznak, mint az adott közbeszerzéssel kapcsolatos helyzet- és piacfelmérés, a közbeszerzés becsült értékének felmérése, az előzetes piaci konzultáció, valamint a közbeszerzési dokumentumok előkészítése.

A Kbt. értelmező rendelkezései között definiálta a jogalkotó a közbeszerzési eljárás előkészítését, a korábbi jogszabályi rendelkezéshez képest újdonság, hogy az előzetes piaci konzultáció is e körbe tartozik (Kbt. 3. § 22.), továbbá az eljárás előkészítése önálló alcím alatt került meghatározásra.¹

A közbeszerzési eljárás előkészítése során az ajánlatkérőnek meg kell határoznia a beszerzési igényét és azt olyan módon ismertetni a közbeszerzési eljárás dokumentumaiban, hogy a gazdálkodó szervezetek „*műszakilag megfelelő, fizikailag megvalósítható és gazdasági szempontból reális*” ajánlatot tudjanak tenni [Kbt. 28. § (1) bekezdés].² Már az előkészítés szakaszában is kiemelt jelentőséget tulajdonít a törvény a környezetvédelmi és fenntarthatósági szempontoknak, valamint a „*magas minőségű teljesítés feltételei*” biztosításának.

¹ Kbt. 3. § 22. *közbeszerzés előkészítése*: az adott közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárás megkezdéséhez szükséges cselekmények elvégzése, így különösen az adott közbeszerzéssel kapcsolatos helyzet- és piacfelmérés, előzetes piaci konzultáció, a közbeszerzés becsült értékének felmérése, a közbeszerzési dokumentumok előkészítése.

² Kbt. 28. § (1) Az ajánlatkérő köteles a közbeszerzési eljárást – a beszerzés tárgyára és becsült értékére tekintettel – megfelelő alapossággal előkészíteni. Az ajánlatkérő által rendelkezésre bocsátott közbeszerzési dokumentumoknak biztosítaniuk kell, hogy az eljárásban a gazdasági szereplők képesek legyenek műszakilag megfelelő, fizikailag megvalósítható és gazdasági szempontból reális ajánlatot adni. Az ajánlatkérőnek már a közbeszerzési eljárás előkészítése során törekednie kell a magas minőségű teljesítés feltételeinek biztosítására, a környezet – beszerzés tárgyára tekintettel biztosítható – védelmére és a fenntarthatósági szempontok figyelembevételére, valamint a beszerzés tárgyát érintő szerződésmódosítások megelőzésére. Az ajánlatkérő alkalmazhatja az értékelemzés módszerét is.

Az ajánlatkérőnek meg kell határozni a közbeszerzési eljárás előkészítése során az eljárás becsült értékét objektív alapú módszer alkalmazásával [Kbt. 28. § (2) bekezdés].³ Az objektív alapú módszer fogalmát nem határozta meg a jogalkotó, a jogalkalmazást példálózó felsorolással segíti. Ilyen például az indikatív ajánlat, a piackutatás, a kamarai díjszabások jegyzéke, vagy az ajánlatkérő korábbi, hasonló tárgyú szerződéseinek elemzése, továbbá az ajánlatkérő igazságügyi szakértőt is igénybe vehet a becsült érték meghatározásához. A becsült érték meghatározására vonatkozó eredményt dokumentálni köteles az ajánlatkérő, koncesszió esetében ezt az objektív módszert a közbeszerzési eljárás dokumentumaiban is ismertetni rendeli a törvény [Kbt. 20. § (4) bekezdés].

Lásd a [D.848/6/2016.](#) számú határozatot.

1.2. A közbeszerzési eljárás anyagi fedezete

A közbeszerzési eljárás kiindulópontja az ajánlatkérő beszerzési igénye, amely elválaszthatatlanul kapcsolódik az ajánlatkérő anyagi lehetőségeihez, a beszerzés pénzügyi fedezetéhez. A 2014-es új közbeszerzési irányelvek⁴ implementációját megvalósító hatályos Kbt. nem rendelkezik arról, hogy a közbeszerzési eljárás előkészítése vagy legalább a közbeszerzési eljárás megindításának időpontjában az ajánlatkérőnek rendelkeznie kell a közbeszerzési eljárás anyagi fedezetével. Emellett azonban fontos hangsúlyozni, hogy az ajánlatkérőnek – amennyiben annak hatálya kiterjed rá – az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. tv. és a számvitelről szóló 2000. évi C. tv. rendelkezéseit be kell tartania, ellenkező esetben felmerülhet a Kbt. alapelveinek sérelme, továbbá a Kbt. 28. § rendelkezéseinek meg nem tartása.

Amennyiben az ajánlatkérő nem rendelkezik a közbeszerzési eljárás anyagi fedezetével, feltételes közbeszerzési eljárást indíthat [Kbt. 53. § (6) bekezdés], ha pályázatot, projektjavaslatot, támogatási szerződés-módosítást vagy változásbejelentést nyújtott be vagy fog benyújtani. Feltételes közbeszerzési eljárás esetén az eljárást megindító felhívásban kell tájékoztatni az érintett gazdasági szereplőket arról, hogy az eljárás eredménytelenségének alapja lehet, amennyiben az ajánlatkérő ellenőrzési körén kívül eső, bizonytalan, jövőbeli meghatározott esemény az ajánlattételi határidőt követően áll be [Kbt. 53. § (5) bekezdés]. Az ilyen közbeszerzési eljárás megindításának nem feltétele a támogatás pályázati felhívásának megjelenése. Az ajánlatkérő az eljárás eredménytelenségét állapíthatja meg, ha a támogatásra irányuló igényét nem fogadták el vagy az igényeltnél kisebb összegű támogatást nyert el [Kbt. 75. § (2) bekezdés].

1.2.1. A becsült érték meghatározása

A közbeszerzési eljárás előkészítése körében kell meghatározni az ajánlatkérőnek a közbeszerzési eljárás megindításakor releváns becsült értékét, amely meghatározó a Kbt. szerint adott esetben

³ Kbt. 28. § (2) Az ajánlatkérő az (1) bekezdésben meghatározott felelősségi körében köteles a becsült érték meghatározása céljából külön vizsgálatot végezni és annak eredményét dokumentálni. A vizsgálat során az ajánlatkérő objektív alapú módszereket alkalmazhat. Ilyen módszerek különösen:

- a) a beszerzés tárgyára vonatkozó indikatív ajánlatok bekérése,
- b) a beszerzés tárgyára vonatkozó, arra szakosodott szervezetek által végzett piackutatás,
- c) igazságügyi szakértő igénybe vétele,
- d) szakmai kamarák által ajánlott díjszabások,
- e) szakmai kamarák által előállított és karbantartott, megvalósítási értéken alapuló, részletes építési adatbázis,
- f)
- g) az ajánlatkérő korábbi, hasonló tárgyra irányuló szerződéseinek elemzése.

⁴ 2014/23/EU irányelv, 2014/24/EU irányelv, 2014/25/EU irányelv.

lefolytatandó eljárásrendre, az ajánlatkérő ennek alapján választhat a Kbt. által felkínált közbeszerzési eljárásfajták közül. Az alkalmazandó eljárásrend változatlanul a becsült érték nagyságán alapul, amely szerint uniós értékhatárokat elérő vagy meghaladó értékű közbeszerzési eljárásokra a Második Részt, az ezek alatti és egyben a nemzeti értékhatárokat elérő közbeszerzési eljárásokra a Harmadik Részt alkalmazva kell eljárni, kivéve ha e törvény másként rendelkezik. A Kbt. önkéntes alkalmazása megengedett, a Kbt. rendelkezéseinek betartása mellett.

A közbeszerzési eljárás becsült értékének helyes meghatározásához azért is kiemelt érdeke fűződik, mert ehhez kell igazodnia a későbbiek szerint ismertetett pénzügyi alkalmassági követelményeknek is.

A közbeszerzési eljárás becsült értékének pontos meghatározásához az ajánlatkérőnek további kiemelt érdeke fűződik, mivel a hatályos Kbt. 114. § (8) bekezdés az eljárás eredménytelenségének szankcióját köti ahhoz az esethez, ha a legkedvezőbb ajánlatban tett vállalás alapján a szerződés értéke magasabb lenne, mint az eljárás becsült értéke és a lefolytatott közbeszerzési eljárás szabályai nem lettek volna alkalmazhatóak, amennyiben a becsült érték a szerződés értékének megfelelő nagyságban került volna meghatározásra. Ezzel összhangban álló rendelkezést tartalmaz a koncessziós eljárások esetére a Kbt. 126. § (6) bekezdése, amennyiben a legkedvezőbb ajánlat alapján a koncesszió értéke meghaladja a becsült értéket, amelyre tekintettel a magasabb becsült érték alapján a nemzeti eljárás helyett uniós eljárásrendben kellett volna lefolytatni a koncessziós eljárást, az eljárás eredménytelen.

A hatályos Kbt. a korábbiakhoz képest lényegesen részletesebben szabályozza a becsült érték meghatározására vonatkozó rendelkezéseket, érdemben azonban nem változott a szabályozás logikája. A Kbt. 16. § által megfogalmazott általános szabály a korábbi törvényi rendelkezéseket akként pontosította, hogy az általában kért vagy kínált teljes ellenszolgáltatást az adott piacon kell megvizsgálni. Az adott piac fogalmát a Kbt. nem definiálja, de a beszerzés tárgya szerinti piac mindenképpen szűkebb fogalmat jelent.

A teljes, nettó ellenszolgáltatásba az opcionális részek értékét is bele kell számítani, így például a szerződés időtartamának meghosszabbítását, díjakat és jutalékokat, koncesszió esetén a harmadik személytől származó bevételt is. Részajánlattétel esetén valamennyi rész értékét figyelembe kell venni a becsült érték meghatározásához.⁵

A hatályos Kbt. 16. § (4) bekezdése kitér arra az esetre, amikor az ajánlatkérő több különálló működési, szervezeti egységből áll és kimondja, hogy valamennyi egység beszerzési igényét együttesen kell figyelembe venni, hacsak nem valamelyik különálló egység saját gazdasági szervezettel és önálló rendelkezési joggal bír a működési költségvetése felett.⁶

Az építési beruházások becsült értékének számítása körében a részekre bontás tilalmát erősítő pontosítás, hogy a teljes, műszaki és gazdasági szempontból funkcionális egységet képező építési beruházásért járó ellenérték alapján kell megállapítani a becsült értéket. Az építési beruházás becsült értékének meghatározásához további rendelkezéseket ad az építési beruházások, valamint az építési

⁵ 16. § (1) A közbeszerzés becsült értékén a közbeszerzés megkezdésekor annak tárgyáért az adott piacon általában kért vagy kínált – általános forgalmi adó nélkül számított, a 17-20. §-ban foglaltakra tekintettel megállapított – teljes ellenszolgáltatást kell érteni. Opcionális részt tartalmazó ajánlatkérés esetén a teljes ellenszolgáltatásba az opcionális rész értékét is bele kell érteni.

(2) A közbeszerzés becsült értékébe be kell számítani az ajánlatkérő által a részvételre jelentkezők vagy az ajánlattevők részére fizetendő díjat vagy egyéb kifizetést (jutalékot) is, ha az ajánlatkérő teljesít ilyen jellegű fizetést.

(3) Ha az ajánlatkérő lehetővé teszi a részekre történő ajánlattételt, a közbeszerzés becsült értékébe minden rész értékét be kell számítani.

⁶ Kbt. 16. § (4) Ha az ajánlatkérő szervezet több különálló működési vagy szervezeti egységből (a továbbiakban: működési egység) áll, a közbeszerzés – 19. § (3) bekezdésében foglaltak figyelembevételével megállapított – becsült értékének meghatározása során valamennyi működési egység beszerzési igényét együttesen kell figyelembe venni, kivéve, ha egy különálló működési egység saját gazdasági szervezettel és működési költségvetése felett önálló rendelkezési joggal bír. Ez utóbbi esetben a közbeszerzés becsült értékét az érintett különálló működési egység szintjén is meg lehet határozni.

beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 13. § (1) bekezdése, amely szerint az engedélyhez kötött építési tevékenység esetén a végleges építési engedéllyel jóváhagyott engedélyezési terv, vagy kiviteli terv vagy egyesített engedélyezési és kiviteli terv alapján, a közbeszerzés megkezdését megelőző 12 hónapnál nem régebben készült – szükség esetén a közbeszerzési eljárás megkezdésének időpontjára aktualizált – költségvetést kell irányadónak tekinteni, amely tartalmazza az építési beruházással kapcsolatban felmerülő valamennyi szükséges munkatételt. A 14. § (4) bekezdés a) pontja szerinti esetben az építési beruházás becsült értékének meghatározásakor a jóváhagyási terv alapján elkészített, az építési beruházással kapcsolatban felmerülő valamennyi szükséges munkatételt tartalmazó, a közbeszerzés megkezdését megelőző 12 hónapnál nem régebben készült – szükség esetén a közbeszerzési eljárás megkezdésének időpontjára aktualizált – költségbecslést kell irányadónak tekinteni. A Korm.rendelet hiánypótló rendelkezése, hogy kimondja, a tartalékkeret összegét is bele kell számítani a becsült értékbe.

Az egyes speciális közbeszerzési eljárásfajták becsült értékének megállapítására vonatkozó szabályok körében újdonság, hogy az ajánlatkérő rendszeresen felmerülő igényeinek biztosítását szolgáló dinamikus beszerzési rendszer időtartamát a Kbt. már nem korlátozza 4 évre, akár hosszabb is lehet ennél, azonban a becsült érték meghatározásához a beszerzési rendszer teljes időtartama alatt kötendő összes szerződések becsült legmagasabb értékét kell alapul venni.

A hatályos Kbt.-ben új, speciális eljárásfajta az innovációs partnerség, amelynek keretében nemcsak a kutatási és fejlesztési tevékenység ellenértéke, hanem az annak eredményeként létrejövő áru, szolgáltatás vagy építési beruházás legmagasabb összértéke a becsült értékhez számítandó összeg.

A korábbi Kbt. nem rendelkezett a koncessziós eljárások becsült értékének meghatározásáról. Az irányelv alapján a hatályos Kbt. 20. § (1) bekezdése a becsült érték meghatározásának általános szabályaiból kiindulva mondja ki, hogy a közbeszerzés becsült értéke a koncesszió tárgyát képező építési beruházás, szolgáltatás megrendelés és az ezekhez kapcsolódó árubeszerzésekből származó teljes, nettó árbevétel. A Kbt. 20. § (2) bekezdése ezen túl példálózva felsorolja az általános szabályok között is kiemelt, figyelembe veendő összegeket, valamint a specifikusan a koncesszió körében értelmezhető szabályokat. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy a felsorolás nem kimerítő. A koncessziós eljárások során is irányadóak a részekre bontás tilalmának szabályai.

Lásd a [D.452/9/2017.](#) számú határozatot, valamint a Közbeszerzések Tanácsának útmutatója a becsült érték számítása, a részekre bontás tilalma és a beszerzési igények mesterséges egyesítése tárgyában KÉ 2017. évi 95. szám; 2017. június 9.

1.2.2. A részekre bontás tilalma (A Kbt. 19. §)

A Kbt. 19. § azokat a szabályokat határozza meg, amelyek a közbeszerzési eljárás *mellőzésének*, illetve az alacsonyabb értékre tekintettel egyszerűbb szabályok szerint lefolytatásának elkerülését hivatottak biztosítani.

A hatályos Kbt. azt is kimondja, hogy a becsült érték meghatározásának módszerét nem lehet azzal a céllal megválasztani, hogy az a törvény megkerülésére vezessen. A részekre bontás tilalmának változatlanul kiindulópontja a funkcionális egység, amit a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményeire tekintettel, mindig az eset összes körülményeinek figyelembe vételével lehet meghatározni. Egy beszerzés részekben történő megvalósulása esetén az „*azonos vagy hasonló felhasználásra szánt*” áru, szolgáltatás vagy építési beruházás értékét kell együttesen figyelembe venni. A korábbi jogalkotói szemlélet a beszerzések időbeli közelsége, összefüggése („*egy időben odaitélt*”) nem jelenik meg

a törvényben, helyette a funkcionális megközelítés irányadó. A Kbt. szolgáltatás megrendelése esetén hangsúlyozza, hogy az ugyanazon közvetlen célra irányultságot a műszaki és gazdasági funkcionális egységekre tekintettel kell vizsgálni.⁷

A Kbt. 19. § (4) bekezdése a fentiekén túl „*eljárási kedvezményt*” biztosít olyan esetben, amikor az uniós eljárásrend szerint kellene közbeszerzési eljárást lefolytatni, helyette a Kbt. Harmadik Része szerinti eljárás alkalmazható azzal, hogy a Harmadik Rész szerinti kivételi körbe tartozó esetek nem érvényesülnek. Ennek feltétele, hogy a kisebb becsült értékű árubeszerzés, illetve szolgáltatás megrendelés a 80 000 eurót, az építési beruházás az 1 000 000 eurót nem éri el, és a leválasztott részek együttes összege sem éri el a közbeszerzési eljárás leválasztott részekkel együtt számított becsült értékének 20%-át.⁸ Az Európai Bizottság közleményben állapítja meg az uniós értékhatárokat. 2019-re szolgáltatásmegrendelés 80 000 euró, azaz 24 852 800 forint, építési beruházások esetében pedig 1 000 000 euró, azaz 310 660 000 forint.

⁷ Kbt. 19. § (1) Tilos a becsült érték meghatározásának módszerét e törvény megkerülése céljával megválasztani.

(2) Tilos a közbeszerzést oly módon részekre bontani, amely e törvény vagy e törvény szerinti uniós értékhatárt elérő vagy meghaladó becsült értékű beszerzésekre vonatkozó szabályai alkalmazásának megkerülésére vezet.

(3) Ha egy építési beruházás vagy ugyanazon közvetlen cél megvalósítására irányuló szolgáltatásmegrendelés, illetve azonos vagy hasonló felhasználásra szánt áruk beszerzése részekre bontva, több szerződés útján valósul meg, a közbeszerzés becsült értékének meghatározásához az összes rész értékét figyelembe kell venni. Szolgáltatás megrendelése esetében az ugyanazon közvetlen célra irányultság vizsgálatakor az egyes szolgáltatások műszaki és gazdasági funkcionális egységét kell alapul venni.

⁸ Kbt. 16. § (4) Ha a közbeszerzés (3) bekezdés szerinti megállapított becsült értéke eléri vagy meghaladja az e törvény szerinti uniós értékhatárokat, a (3) bekezdéstől eltérően a Harmadik Rész szerinti eljárás alkalmazható olyan szerződések megkötésére, amelyek

a) önmagában vett becsült értéke szolgáltatás megrendelése és árubeszerzés esetében 80 000 eurónál, építési beruházások esetében pedig 1 000 000 eurónál kevesebb, és

b) a leválasztott részek összértéke nem haladja meg a (3) bekezdés alkalmazásával megállapított teljes becsült érték 20%-át.

2. A FELHÍVÁS PÉNZÜGYI ELŐÍRÁSAI

2.1. Az ajánlati biztosíték (Kbt. 54. §)

Az ajánlatkérő számára védelmet nyújtó ajánlati biztosíték vállalásával az ajánlattevők szerződéskötési szándékuk komolyságát fejezik ki, amely az ajánlatkérőt illeti meg abban az esetben, amennyiben az ajánlattevő visszavonja az ajánlatát az ajánlati kötöttség időtartama alatt vagy a szerződéskötés az ajánlattevő érdekkörében hiúsul meg. A Kbt.-ben felsorolt biztosítéki formák közül az ajánlattevők jogosultak választani.

A hatályos Kbt. rendelkezései érdemben nem változtak a korábbi törvényi rendelkezésekhez képest. A hatályos Kbt. szerint az ajánlati biztosítékot az ajánlati kötöttség beálltaig kell rendelkezésre bocsátani, ami lehet az ajánlattételi határidő vagy tárgyalásos eljárásban a tárgyalások befejezésének időpontja. Bővült a benyújtható biztosítékok formájának köre, amelyek közül az ajánlattevő és nem az ajánlatkérő választhat. Már nem csak a bank, hanem a tágabb fogalomként a bankot is magába foglaló pénzügyi intézmény által vállalt garancia vagy készfizető kezesség útján is teljesíthető az ajánlati biztosíték.⁹

Szintén változott, kiszélesedett azoknak az eseteknek a köre, amikor az ajánlatkérőt illeti az ajánlati biztosíték. A korábbiakon túl akkor is az ajánlatkérőt illeti meg a teljesített biztosíték, amikor az ajánlattevő ajánlata azért érvénytelen, mert az ajánlati kötöttséggel terhelt ajánlatához nem vagy nem megfelelő módon nyújtja be az egységes európai közbeszerzési dokumentumba foglalt nyilatkozatot alátámasztó igazolást, amely szerint nem áll kizáró okok hatálya alatt.

Az ajánlat visszavonása vagy az ajánlattevő érdekkörében felmerült szerződéskötési akadály esetén nem az ajánlatkérőt illeti az ajánlati biztosíték, amennyiben az összegezés megküldését követően, az ajánlatkérő ellenőrzési körén kívül eső és általa előre nem látható körülmény miatt a szerződés megkötésére vagy teljesítésére nem lenne képes, illetve emiatt a szerződéstől elállásnak vagy felmondásnak lenne helye.¹⁰ Lásd a D.695/33/2016. számú határozatot.

A közbeszerzési eljárásfajta megválasztásának kérdése nem tárgya a közbeszerzések pénzügyei tantárgyi fejezetnek, azonban érdemes kitérni arra az esetre, amikor a törvény lehetővé teszi, hogy az ajánlatkérő a választott eljárásfajta lényegi elemeinek alkalmazása nélkül folytassa tovább a közbeszerzési eljárást meghatározott feltételek esetén. Az ajánlatkérő döntése kihatással van az ajánlati kötöttség időpontjára, amelyhez kötődik az ajánlati biztosíték teljesítésének jogszabályi kötelezettsége.

A 2014/24/EU irányelv rendelkezéseit a 2017. évi CLXXXVI. tv. hirdette ki és módosította a Kbt. rendelkezéseit akként, hogy a tárgyalásos közbeszerzési eljárást (Kbt. 87. §) tárgyalás tartása nélkül fejezheti be az ajánlatkérő.

Az ajánlatkérő döntésének előzetes feltétele, hogy a közbeszerzési eljárást megindító felhívásban jelezze amennyiben a feltételek fennállása esetén élni kíván ezzel a lehetőséggel.

A közbeszerzési eljárás során kiemelt jelentőséggel bír az ajánlati kötöttség időpontja, ezért a törvény kifejezetten meghatározza, hogy az ajánlatkérő a döntéséről értesíteni köteles az ajánlattevőket

⁹ 54. § (1) Az ajánlatkérő az eljárásban való részvételt ajánlati biztosíték adásához kötheti, amit az ajánlattevők az ajánlati kötöttség beálltaig a felhívásban meghatározott mértékben kell az ajánlatkérő rendelkezésére bocsátania. Amennyiben az ajánlatkérő a 87. § (6) bekezdése vagy 108. § (8a) bekezdése alapján úgy dönt, hogy nem tart tárgyalást vagy elektronikus árlejtést, és az ajánlati kötöttség az erről szóló értesítés ajánlatkérő általi megküldésével áll be, az ajánlati biztosítékot ezen értesítés megküldésétől számított öt munkanapon belül kell rendelkezésre bocsátani. Az ajánlattevőnek igazolnia kell, hogy a biztosítékot az ajánlatkérő rendelkezésére bocsátotta. Az ajánlati biztosíték az ajánlati kötöttség megtartását biztosítja, az eljárás részvételi szakaszában a részvételt nem lehet biztosíték adásához kötni.

¹⁰ 1/2017. (III.21.) számú összkollégiumi állásfoglalás.

és az ajánlati kötöttség ennek az értesítésnek az ajánlatkérő általi megküldésével (és nem a kézhezvétellel) következik be. Az ajánlati biztosítékot az ajánlati kötöttség beálltától számított öt munkanapon belül kell rendelkezésre bocsátani.

2.2. Pénzügyi alkalmassági követelmények (Kbt. 65. §)

A Kbt. szabályozási rendszere alapján a közbeszerzési eljárás felhívásában elő kell írnia az ajánlatkérőnek azokat az elvárásait, feltételeit, amelyek alapján meg tudja állapítani az ajánlatot benyújtó gazdasági szereplő szerződés teljesítésére való alkalmasságát.

A jogalkotó elvárásként határozta meg az ajánlatkérővel szemben, hogy az alkalmassági követelmények meghatározását a közbeszerzés tárgyára korlátozza, és azokat – a közbeszerzés becsült értékére is tekintettel – legfeljebb a szerződés teljesítéséhez ténylegesen szükséges feltételek mértékéig írja elő. Ezzel a jogalkotó azt kívánta elérni, hogy az alkalmassági követelmények olyan mértékben kerüljenek meghatározásra, melyek ténylegesen szükségesek a szerződés teljesítéséhez, ugyanakkor az ajánlatkérő ne támasszon túlzott elvárásokat a gazdasági szereplőkel szemben, az igazodjon a szerződés tárgyához, arra korlátozódjon, biztosítva ezzel a gazdasági szereplők közötti minél szélesebb versenyt, valamint azt, hogy minél több gazdasági szereplő legyen képes részt venni a közbeszerzési eljárásban.

Az ajánlatkérő az alkalmassági követelményeiben megfogalmazott elvárásaival azt jelzi az ajánlattevőknek, hogy a beszerzése tárgyára is figyelemmel milyen gazdasági, pénzügyi és műszaki háttér, szakmai tapasztalat, szakértelem, gyakorlat, illetve hatékonyság teszi alkalmassá a gazdasági szereplőt a szerződés teljesítésére, azaz milyen feltételek alapján tekinti az ajánlatkérő a gazdasági szereplőket olyannak, akik teljesíteni tudják az általa elvártakat. Ezek az elvárások nem lehetnek korlátlanok és öncélúak.

A hatályos Kbt. a pénzügyi-gazdasági alkalmassági követelmények meghatározását csak lehetőségként kínálja fel az ajánlatkérő számára, hiszen a szerződésszerű teljesítés, az ajánlattevő stabil pénzügyi helyzetének vizsgálata az ajánlatkérő érdeke, míg tartós jogvisztonnyal nem járó árubeszerzések, valamint olyan szolgáltatások esetén, ahol ágazati jogszabályok határozzák meg az ajánlattevőkkel szembeni pénzügyi alkalmassági követelményt, a közbeszerzési eljárás gyorsabb, egyszerűbb lebonyolítását teszi lehetővé a szabályozási teher csökkentésével.

A Kbt. 65. § (3) bekezdésébe közvetlenül beépítette a jogalkotó az esélyegyenlőség, az egyenlő elbánás és a verseny tisztaságára vonatkozó alapvető követelményeket, amelyekre tekintettel kell az ajánlatkérőnek meghatározni az alkalmassági követelményeket, a közbeszerzés tárgyára korlátozva, a becsült értékre tekintettel, legfeljebb a szerződés teljesítéséhez ténylegesen szükséges feltételek mértékéig. A minél szélesebb körű versenyt biztosító, a szerződés teljesítéséhez ténylegesen szükséges mérték megállapításának előfeltétele a közbeszerzés becsült értékének megállapítása. Az ajánlatkérő ennek ismeretében tudja megadni a Kbt. 65. § (5) bekezdése szerint jogszerűen az árbevételre vonatkozó alkalmassági követelményt és nem lehet alkalmatlan az a gazdálkodó szervezet, amelyik a tárgyi közbeszerzés becsült értékét elérő nagyságú árbevétellel rendelkezik. A törvény megfogalmazása önmagában is határt szab az eltúlzott ajánlatkérői előírásoknak.

A 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 22. § értelmében építési beruházások esetén nem vizsgálhatja az ajánlatkérő a beszámoló adataiból képzett mutatószámokat, így azt alkalmassági követelményként nem írhatja elő. Árubeszerzésre és szolgáltatás megrendelésre vonatkozó közbeszerzési eljárásban a jogszabályok nem tiltják pénzügyi mutató előírását, annak meghatározása során azonban a Kbt. alapvető követelményei mellett figyelemmel kell lenni arra, hogy legfeljebb a szerződés teljesítéséhez ténylegesen szükséges mértékig kerüljön előírásra. A mérleg elemeiből képzett mutatószám az Európai Unió Bírósága C-218/11. sz. ítélete szerint objektív kell legyen.

A közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról szóló 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet az alkalmassági követelmények igazolásának közens módját határozza meg. A 2014/24/EU irányelv átültetéséből eredő legfontosabb újdonság az alkalmassági követelmények igazolása körében az egységes európai

közbeszerzési dokumentum, amit az igazolások helyett kell benyújtania az ajánlattevőknek előzetes bizonyításként. Az ajánlatkérő csak az értékelési szempontok alapján legkedvezőbb ajánlattevőt köteles felhívni az eljárás eredményéről szóló döntés meghozatalát megelőzően az alkalmassági követelmények, a kizáró okok, valamint meghívásos eljárásban a jelentkezők közötti rangsorolás objektív szempontjainak megfelelés 5 napon belül történő igazolására olyan dokumentumok tekintetében, amelyek az ajánlatkérő számára közvetlen, ingyenes adatbázisból nem hozzáférhetőek. Az egységes európai közbeszerzési dokumentum mintáját a szükséges tartalommal az ajánlatkérő köteles megadni a potenciális ajánlattevők részére.

A pénzügyi és gazdasági alkalmassági követelmények igazolását a 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 19. és 20. §-a a korábbiakhoz hasonlóan szabályozza. Az ajánlattevőnek a szerződés teljesítéséhez szükséges alkalmasság igazolása négy féle módon írható elő:

1. Pénzügyi intézménytől származó nyilatkozattal, amely az eljárást megindító felhívás feladásától visszafelé számított két évre vonatkozik. A pénzügyi intézmény fogalmát a hatályos Kbt. 3. § 32. pontja már definiálja.
2. Az ajánlattevő vagy jogelődje számviteli jogszabályok szerinti beszámolója vagy annak meghatározott része benyújtásával. Beszámolóval történő igazolás esetén az eszközök és források aránya figyelembe vétele szempontjainak átláthatónak, objektívnek és megkülönböztetéstől mentesnek kell lenniük.
3. Az ajánlattevő előző, legfeljebb három, lezárt üzleti évre vonatkozó teljes vagy a beszerzés tárgya szerinti árbevételére vonatkozó nyilatkozattal. A jogszabály az újonnan alakuló cégeknek segít azzal a rendelkezéssel, hogy amennyiben azért nem rendelkezik az ajánlatkérő által előírt teljes időszakban a szükséges feltételekkel, mert az időszak kezdete után kezdte meg működését, az alkalmasságát a közbeszerzés tárgyából származó árbevételről szóló nyilatkozattal jogosult igazolni. Az ajánlatkérő köteles az ajánlattevő vagy részvételre jelentkező pénzügyi és gazdasági alkalmasságát megállapítani, ha működésének ideje alatt a közbeszerzés tárgyából származó – általános forgalmi adó nélkül számított – árbevétele eléri vagy meghaladja az ajánlatkérő által az eljárást megindító felhívásban meghatározott értéket.
4. Az eljárást megindító felhívásban meghatározott szakmai felelősségbiztosítás fennállásáról szóló igazolással. A 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 11. § és 26. § értelmében a nyertes ajánlattevő köteles a szerződéskötés időpontjára felelősségbiztosítási szerződést kötni, illetve a fennálló szerződését kiterjeszteni az eljárást megindító dokumentumokban meghatározott mértékű és terjedelmű felelősségbiztosításra. Szükséges kiemelni, hogy a kialakult joggyakorlat értelmében e vonatkozásban nem írható elő pénzügyi – gazdasági alkalmassági követelmény, hanem csak szerződéskötési feltételként írható elő a felelősségbiztosítás megléte.

Amennyiben az ajánlatkérő a részajánlattétel lehetőségét biztosítja, az alkalmassági követelményeket és azok igazolási módját részenként kell megadnia.

Keretmegállapodásos eljárásban, valamint dinamikus beszerzési rendszerben a Kbt. 65. § (5) bekezdésben meghatározott éves maximális árbevételt további sajátos rendelkezések alapján kell lehatárolni.

Az uniós értékhatár alatti eljárásokban az ajánlatkérő egyéb objektív alapú alkalmassági feltételt és igazolási módot is előírhat a 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 20. § felhatalmazása alapján, a Kbt. 117. § (4) bekezdés keretei között, vagyis az alapelvek figyelembevétele mellett, a közbeszerzés tárgyára kell korlátoznia, és azokat – a közbeszerzés becsült értékére is tekintettel – legfeljebb a szerződés teljesítéséhez ténylegesen szükséges feltételek mértékéig írhatja elő.

A Kbt. 65. § (6) bekezdése lehetővé teszi, hogy a közös ajánlattevők együttesen is megfeleljenek az alkalmassági követelményeknek és minden olyan esetben, amikor a követelmény egy szervezet tekintetében értelmezhető, elegendő az egyik gazdasági szereplőnek megfelelni.

A 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 22. § (5) bekezdése új rendelkezésként rögzíti, hogy a 21. § (2) bekezdés a) pontja, valamint (3) bekezdés a) pontja szerinti esetben, ha a nyertes közös ajánlattevőként teljesített építési beruházásra, vagy szolgáltatás megrendelésére vonatkozó referencia igazolás

vagy nyilatkozat – a teljesítés oszthatatlansága miatt – nem állítható ki az egyes ajánlattevők által végzett munkák, illetve teljesített szolgáltatások elkülönítésével, úgy az ajánlatkérő a referencia igazolást vagy nyilatkozatot bármelyik, a teljesítésben részt vett ajánlattevő részéről az ismertetett építési beruházás vagy szolgáltatás tekintetében olyan arányban köteles elfogadni, amilyen arányban az igazolást benyújtó ajánlattevő vagy részvételre jelentkező az általa elvégzett teljesítés alapján az ellenszolgáltatásból részesült.

A kapacitást nyújtó szervezet fogalmát már a korábbi Kbt. szabályozásrendszere bevezette. A jelenlegi törvényi szabályozás nem különbözteti meg a ténylegesen igénybe vehető és a ténylegesen igénybe nem vehető erőforrásokat.

Az ajánlattevő és az alkalmasságot igazoló kapacitást nyújtó szervezet között nem szükséges jogi kapcsolatnak fennállni, de meg kell jelölni azt az alkalmassági követelményt, amely tekintetében a szervezet kapacitását igénybe veszi az ajánlattevő [Kbt. 65. § (7) bekezdés]. Az már a kialakult joggyakorlatból levonható megállapítás, hogy a kapacitáscsökkentésre bocsátó szervezetnek nem kell önállóan megfelelnie a megjelölt alkalmassági követelménynek, az alkalmasság teljesülhet úgy is, hogy annak együtt felel meg az ajánlattevő és a kapacitáscsökkentésre bocsátó szervezet. A hatályos Kbt. szerint már nem elegendő az egyszerű nyilatkozat, az ajánlatban csatolni szükséges a kapacitáscsökkentésre bocsátó szervezet kötelezettségvállalását tartalmazó szerződést, előszerződést, amely igazolja, hogy a teljesítés során rendelkezésre fog állni a szerződés teljesítéséhez szükséges erőforrás.

A gazdasági és pénzügyi alkalmassági követelmény igazolásához megjelölt kapacitást nyújtó szervezet a Ptk. 6:419. § szerint, sortartásos kezesként felel az ajánlattevő teljesítésének elmaradásával, vagy hibás teljesítésével összefüggő kár megtérítéséért [Kbt. 65. § (8) bekezdés].

Lásd a [D.284/13/2017.](#) számú határozatot.

2.3. Az értékelési szempontok (Kbt. 76.-78. §)

A hatályos Kbt. rendelkezései szerint az ajánlatkérő három féle értékelési szempont alkalmazásával választhatja ki a számára gazdaságilag legelőnyösebb ajánlatot. A legalacsonyabb ár és a legalacsonyabb költség mellett a törvény bevezette a legjobb ár-érték arányt megjelenítő értékelési szempontot. Az uniós szabályozás ösztönzi a minőségi kiválasztást kifejező legjobb ár-érték alkalmazását, a Kbt. értelmében főszabályként a legalacsonyabb költség és a legjobb ár-érték szempontot kötelesek az ajánlatkérők alkalmazni.

2.3.1. A legalacsonyabb ár

A legalacsonyabb ár értékelési szempontot kizárólag a Kbt. 76. § (5) bekezdésben meghatározott feltételek esetén alkalmazhatja az ajánlatkérő, amikor beszerzési igényeinek valamely konkrétan meghatározott minőségi és műszaki követelményeknek megfelelő áru vagy szolgáltatás felel meg, és további minőségi jellemzők nem szolgálják a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat kiválasztását.¹¹

¹¹ Kbt. 76. § (5) Az ajánlatkérő köteles a legalacsonyabb költség vagy a legjobb ár-érték arányt megjelenítő értékelési szempontok alkalmazására. Az ajánlatkérő csak akkor választhatja a legalacsonyabb ár egyedüli értékelési szempontját, ha az ajánlatkérő igényeinek valamely konkrétan meghatározott minőségi és műszaki követelményeknek megfelelő áru vagy szolgáltatás felel meg, és a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat kiválasztását az adott esetben további minőségi jellemzők nem, csak a legalacsonyabb ár értékelése szolgálja. Az ajánlatkérő nem alkalmazhatja a legalacsonyabb ár szempontját egyedüli értékelési szempontként tervezési, mérnöki és építészeti szolgáltatások, valamint építési beruházások esetében. E törvény felhatalmazása alapján kiadott jogszabály vagy támogatásból megvalósuló közbeszerzés esetében a támogatás feltételrendszere egyes beszerzési tárgyak tekintetében az alkalmazandó értékelési szempontrendszerre és módszerre vonatkozó részletes szabályokat határozhat meg.

Az irányelv felhatalmazása alapján a Kbt. értékhatártól függetlenül valamennyi közbeszerzési eljárás tekintetében kizárja a legalacsonyabb ár önálló értékelési szempontként történő alkalmazását tervezési és mérnöki szolgáltatások, továbbá építési beruházások esetén.

A Kbt. 90. § (6) bekezdés a versenypárbeszéd, valamint a Kbt. 96. § (4) bekezdése az innovációs partnerség esetén rendelkezik úgy, hogy csak a legjobb ár-érték arány alkalmazásával választhatja ki az ajánlatkérő a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlatot.

2.3.2. *A legalacsonyabb költség*

Az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumokban előre ismertetett költséghatékonysági módszer alkalmazásával kiválasztja, hogy melyik ajánlat adja a legalacsonyabb költséget. Amennyiben egyedüli értékelési szempontként a legalacsonyabb költség kiválasztását határozza meg az ajánlatkérő, a felhívásban köteles bemutatni az életciklusköltség-számítási módszer alkalmazása során figyelembe vett költséget, az alkalmazott módszert. Kötelező figyelembe venni az ajánlatkérőnek vagy más felhasználónak a beszerzéshez, működéshez (energia, más erőforrás), karbantartáshoz, valamint az életciklus végéhez kapcsolódó (elszállítás, újrahasznosítás) ártalmatlanítási költségeket. Szintén figyelembe kell venni az áru, szolgáltatás vagy építési beruházás életciklusa során felmerülő környezeti externáliákból¹² eredő, pénzben kifejezhető és meghatározható költségeit (üvegházhatás, klímaváltozás).¹³

2.3.3. *A legjobb ár-érték arány értékelési szempontrendszer*

A korábbi, összességében legelőnyösebb ajánlat fogalmával csaknem azonos a jelenlegi Kbt. által szabályozott legjobb ár-érték arány értékelési szempont.

A Kbt. rendelkezik arról, hogy meg kell határozni az értékelési szempont alkalmazása során vizsgált tartalmat [Kbt. 76. § (3) bekezdés].¹⁴ Ezek lehetnek különösen a minőség, műszaki érték, esztétikai és funkcionális tulajdonságok, valamint a valamennyi felhasználó számára való hozzáférhetőség, hátrányos helyzetű munkavállalók alkalmazása és egyéb szociális, környezetvédelmi, innovatív tulajdonságok, forgalmazási feltételek, vevőszolgálat és műszaki segítségnyújtás, pótalkatrészek biztosítása, készletbiztonság, a teljesítés időpontja, időszaka, továbbá a szerződés teljesítésében résztvevő személyi állomány szervezettsége, képzettsége és tapasztalata, amennyiben a személyzet minősége jelentős hatással lehet a szerződés teljesítésének színvonalára.

Az értékelési szemponttal kapcsolatos követelmény [Kbt. 76. § (6) bekezdés], hogy a szerződés tárgyához kell kapcsolódnia, a közbeszerzési alapelveknek meg kell felelnie. A szempontok továbbá nem nyújthatnak lehetőséget az ajánlatkérő önkényes döntéséhez, ezért mennyiségi vagy szakmai szempontok alapján értékelhető tényezőkön kell alapulniuk, mivel az ajánlatkérő döntése kizárólag

¹² Egy gazdasági szereplő tevékenysége következtében felmerülő káros vagy előnyös, nem szántszándékkal okozott, hatás(ok), amely(ek) piaci ellentételezés nélkül befolyásolják egy másik gazdasági szereplő helyzetét.

¹³ A Közbeszerzési Hatóság útmutatója az életciklusköltség-számítási módszertanokról K.É. 2017. évi 35. szám, 2017. március 10.

¹⁴ Kbt. 76. § (3) A legjobb ár-érték arányt megjelenítő értékelési szempontok vonatkozhatnak különösen az alábbiakra: a) minőség, műszaki érték, esztétikai és funkcionális tulajdonságok, valamennyi felhasználó számára való hozzáférhetőség, hátrányos helyzetű munkavállalók alkalmazása és egyéb szociális, környezetvédelmi és innovatív tulajdonságok, forgalmazási feltételek, vevőszolgálat és műszaki segítségnyújtás, pótalkatrészek biztosítása, készletbiztonság, a teljesítés időpontja, időszaka; b) a szerződés teljesítésében részt vevő személyi állomány szervezettsége, képzettsége és tapasztalata, ha a személyzet minősége jelentős hatással lehet a szerződés teljesítésének színvonalára.

objektív alapokon nyugodhat. Változatlanul nem megengedett ugyanazon ajánlati elem kétszeres, többszörös értékelése, vagyis az alkalmasság körében figyelembe vett ajánlati elem nem értékelhető az értékelési szempont tekintetében. Amennyiben a szerződés teljesítésében résztvevő személyi állomány szervezettségével, képzettségével és tapasztalatával kapcsolatos körülményhez alkalmassági követelményt is előírt az ajánlatkérő, pontosan meg kell határozni, hogy mit kíván az alkalmassági minimumkövetelmény körében értékelni és mit az értékelési szempont alkalmazása során.

A minőségi, műszaki, illetve funkcionális szempont vonatkozásában jelentős változás, hogy a műszaki leírásban rögzített minimumkövetelményeken túl az ajánlatkérő értékelhet olyan többletvállalást, amelyet az előre közöltek szerint pontoz.

A minőségi követelmények körében értékelheti az ajánlatkérő például a szakmai ajánlatot, a műszaki és pénzügyi ütemtervet, projekttervet, környezetvédelmi intézkedési tervet, vagy a fenntarthatósági tervet. A jogszerűen alkalmazható részszerzőpontok körében, valamint a közbeszerzések ellenőrzése körében kialakult széles körű gyakorlatot érdemes tanulmányozni, ahogy a vonatkozó KH útmutatót is.¹⁵

A minőségi követelmények fokozott érvényesülése érdekében az ajánlatkérő rendelkezhet úgy is a legjobb ár-érték arányú ajánlat kiválasztása során (kivéve az ár vagy költség értékelési szempont esetén), hogy a felhívásban meghatározza előre rögzített értékben a vállalkozások maximális nagyságát és az ajánlattevők a további értékelési szempontok tekintetében versenyeznek. Az ajánlatkérő által meghatározott legkedvezőbb mértéknél az ajánlattevők adhatnak alacsonyabb vagy magasabb értéket, ettől az ajánlatuk nem válik érvénytelenné, de azt nem fogja kedvezőbb pontozással értékelni az ajánlatkérő. Szintén rögzítheti az ajánlatkérő azt a minimális követelmény szintet, bármelyik értékelési rész- és alszempont tekintetében is, amelynél kedvezőtlenebb vállalkozás megítélését az ajánlatban nem fogadja el.

Az egyéb figyelembe vehető szempontok körében kerülhet sor olyan mennyiségi módon értékelhető körülményekre, mint a teljesítési határidő, a biztosíték, a fizetési feltételek tekintetében megadott vállalkozások, vagy például olyan szociális szempont is, mint a szerződés teljesítése során munkanélküliek foglalkoztatása, illetve munkanélküliek képzését megvalósító intézkedések megajánlása.

A legalacsonyabb ár értékelési szempont nem önálló szempontként történő meghatározása, valamint az életciklusköltség-számítási módszer (Kbt. 78. §) alkalmazása esetén az ajánlatkérőnek az értékelési (rész)szempontokhoz tartozó, azok tartalmának jelentőségével arányban álló szorzó-, azaz súlyszámot kell meghatároznia.¹⁶ Az értékelési részszerzőpont megbontható további alszempontokra azok súlyszámának megadásával. A 322/2015. (X.30.) Korm.rendelet – a Kbt. nyelvi megfogalmazásától eltérően – részszerzőpontok vizsgálatát írja elő a legalacsonyabb költség, illetve a legjobb ár-érték arány értékelési szempont alkalmazása során alszempont helyett.

Az értékelési szempont tekintetében meg kell határozni a kiosztható pontszám alsó és felső határát, továbbá azt a módszert, amely alapján a pontok kiosztásra kerülnek a ponthatárok között.

Mindezen információkat már a közbeszerzési eljárást megindító felhívásban be kell mutatnia az ajánlatkérőnek, csak a nagyobb terjedelmet igénylő ponthatárok közötti pontkiosztás módszere ismertethető a közbeszerzés dokumentumaiban.

Lásd a D.115/13/2017. számú határozatot.

¹⁵ A Közbeszerzési Hatóság útmutatója a nyertes ajánlattevő kiválasztására szolgáló értékelési szempontrendszer alkalmazásáról KÉ 2016. évi 147. szám, 2016. december 21.

¹⁶ Kbt. 78. § (1) Ha az ajánlatkérő az áru, szolgáltatás vagy építési beruházás értékeléskor figyelembe vett költségét életciklusköltség-számítási módszer alkalmazásával határozza meg, ezt a tényt az eljárást megindító felhívásban fel kell tüntetnie, valamint a közbeszerzési dokumentumokban fel kell tüntetnie, hogy az ajánlattevőknek milyen adatokat kell megadniuk, és az ajánlatkérő milyen módszert fog alkalmazni az életciklusköltségeknek az említett adatok alapján történő meghatározásához.

2.4. Elektronikus árlejtés

Az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárást megindító felhívásban rendelkezhet úgy, hogy elektronikus árlejtést kezdeményez az ajánlatok értékelését követően, kivéve építési beruházás, valamint olyan szolgáltatás megrendelése esetén, amelynek tárgya szellemi alkotómunka, különösen épületek megtervezése.

Elektronikus árlejtés csak érvényes ajánlatok tekintetében és csak olyan értékelési rész, illetve alszemponatok tekintetében kezdeményezhető, amelyek kellő pontossággal számszerűsíthetően (számjeggyel vagy százalékban) kifejezhetőek, így a képlet alkalmazásával az ajánlatok rangsorolása megtörténik.¹⁷

A 2018. évi LXXXIII. törvénnyel kihirdetett Kbt. módosítás több tekintetben racionalizálta, leegyszerűsítette a közbeszerzési eljárást.

A Kbt. 108. § újonnan beiktatott (8a) bekezdése szintén az ajánlatkérő döntési szabadságát, választási lehetőségét szélesíti a közbeszerzési eljárás során ténylegesen kialakuló helyzetre tekintettel azzal, hogy az elektronikus árlejtés tekintetében állapít meg speciális szabályokat.

A Kbt. előírja az ajánlatkérő számára a közbeszerzési eljárás körültekintő, szakszerű előkészítését, amely magában foglalja az adott piac, a piaci szereplők, tehát a potenciális ajánlattevők számának, piaci helyzetének vizsgálatát is, hiszen ez akár befolyásolhatja az ajánlatkérő által alkalmazni kívánt közbeszerzési eljárásfajta kiválasztását. Amellett azonban hogy az ajánlatkérő eleget tesz a kógens jogszabályi kötelezettségeinek mégis előfordulhat, hogy a piaci szereplők viselkedése eltér az előzetes várakozásoktól.

Az elektronikus árlejtés közbeszerzési eljárásfajta lényegi eleme, hogy több ajánlat érkezzon be, több ajánlattevő vegyen részt a közbeszerzési eljárásban, akik érvényes ajánlattétel esetén az előre meghatározott értékelési rész, illetve alszemponatok tekintetében elektronikus versenyt folytatnak. Abban a nem várt esetben, amennyiben – az ajánlatkérő kellő gondossággal előkészített közbeszerzési eljárása ellenére – egyetlen ajánlat érkezik az adott közbeszerzési eljárásban, a 2019. április 1-jétől hatályos Kbt. lehetőséget ad az ajánlatkérő számára, hogy a beérkezett ajánlat bírálata és értékelése alapján állapítsa meg a közbeszerzési eljárás eredményét, elektronikus árlejtés alkalmazása nélkül, feltéve, hogy az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívásban jelezte, hogy fenntartja ennek a lehetőségét.

A jelenleg hatályos Kbt. megengedi az ajánlatkérő számára azt, hogy amennyiben elektronikus árlejtés lefolytatásával kívánta a közbeszerzési eljárást lefolytatni és az eljárás során egyetlen ajánlat érkezik, eltekintsen az elektronikus árlejtés alkalmazásától és a beérkezett ajánlat bírálatával, értékelésével zárja le a közbeszerzési eljárást. Ebben az esetben az ajánlatkérő a döntéséről köteles értesíteni az ajánlattevőt és a döntés megküldésének időpontja lesz az ajánlati köztetés beálltának kezdő időpontja. Ettől a naptól öt munkanap áll az ajánlattevő rendelkezésére, hogy az ajánlati biztosítékot az ajánlatkérő rendelkezésére bocsássa.

¹⁷ 108. § (1) Az elektronikus árlejtés során az ajánlattevők új – egyre csökkenő – árakat, illetve az ajánlat egyes számszerűsíthető elemeire vonatkozó új értékeket ajánlanak. E célból az ajánlatkérőknek az elektronikus árlejtést ismétlődő elektronikus folyamatként kell kialakítaniuk, amely az ajánlatok 76. § szerinti értékelése után indul el, lehetővé téve az ajánlatok automatikus értékelési módszerek alkalmazásával történő rangsorolását.

3. AZ ARÁNYTALANUL ALACSONY ÁR ÉS EGYÉB ARÁNYTALAN VÁLLALÁSOK VIZSGÁLATA

Az ajánlatkérő a közpénzekkel való hatékony és felelős gazdálkodás alapvető követelményeire tekintettel is köteles megvizsgálni azt, hogy az adott ajánlatban foglalt vállalat megalapozottan teljesíthető. Az ajánlattevők ajánlatában foglalt vállalatot nemcsak az ajánlati ár, az ellenszolgáltatás tekintetében szükséges ellenőrizni, hanem az értékelés szempontjából lényeges valamennyi ajánlati elem vonatkozásában. Az adott közbeszerzési eljárás tárgyára, specifikumaira tekintettel gyakorlatilag az ajánlatban feltüntetett minden elemre, részletre kiterjedhet, mivel az ajánlati elem túl- vagy alulvállalása végső soron az ajánlati árban okoz torzulást. A megkötött szerződést a rögzített feltételek szerint kell teljesíteni, ezért az ajánlatkérő elemi érdeke az irreális vállalatok kiszűrése még a szerződéskötést megelőzően, hiszen a szerződés módosítása, megszüntetése rendkívül szigorú feltételekhez kötött, csak kivételes esetben teszi lehetővé a Kbt. Az ajánlatkérőnek értékelni kell a benyújtott indokolást, hogy az elfogadható-e. A közbeszerzési eljárásban annak érdekében vesznek részt az ajánlattevők, hogy nyertesként jogosulttá váljanak a teljesítésre. Az ajánlat megalapozott teljesíthetősége minimum feltételének tekinthető, hogy legalább az kerüljön alátámasztásra, igazolásra az indokolásban, hogy a teljesítés nem veszteségesen biztosítható adott ajánlati áráért.

A korábbi törvényi szabályozás által kialakított gyakorlat eredményeként az ajánlatkérők élnek a törvény által biztosított jogszabályi lehetőséggel és az ügy uraként a beszerzés tárgyára tekintettel vizsgálják meg az egyes ajánlatokban meg tett vállalatok megalapozottságát.

A Kbt. 72. § (1) bekezdése a korábbi törvényi rendelkezésektől eltérően nem definiálja, nem határozza le az aránytalanul ár fogalmát, helyette az ajánlatban a szerződés tárgyára tekintettel aránytalanul alacsony ár vagy költség vizsgálatát rendeli.¹⁸ A költség felmerülhet az ajánlatkérő, az ajánlattevő vagy harmadik fél oldalán egyaránt.

Az ajánlatkérő tájékoztatás kérését kötelezettsége fennáll az értékelés szempontjából lényeges ajánlati elemek tartalma tekintetében. Köteles az ajánlatkérő ezeket az ajánlati elemeket megalapozó adatokat, információkat kérni. A verseny tisztasága, átláthatósága és az esélyegyenlőség biztosítása érdekében az eljárási cselekményt írásban köteles fogantatni az ajánlatkérő, a többi ajánlattevő egyidejű értesítése mellett.

A vállalat megalapozottságának vizsgálata ár vagy költség számítás mellett műszaki, teljesítmény vagy funkcionális tekintetben is felmerülhet.

A Kbt. 72. § (1) bekezdése úgy fogalmaz „az értékelés szempontjából lényeges ajánlati elemek tartalmát megalapozó adatok, valamint indokolást köteles” kérni az ajánlatkérő, amennyiben az ajánlat aránytalanul alacsony összeget tartalmaz „az értékelési szempontként figyelembe vett ár vagy költség, vagy azoknak valamely önállóan értékelésre kerülő eleme tekintetében”. A Kbt. rendelkezéseit tévedés úgy értelmezni, hogy csak az értékelési (rész)szempont tekintetében kérhet tájékoztatást az ajánlatkérő. Az ajánlatkérő, aki majd a nyertes ajánlattevővel szerződő fél lesz, alapvető joga és kötelezettsége, hogy tisztázza a vállalat megalapozottságát, realitását pénzügyi és egyéb tekintetben is. Az ajánlatkérő minden ajánlati elemre kérhet indokolást, ugyanis végső soron minden, az ajánlatban szereplő adat az ajánlati árat, az ellenszolgáltatást, a vállalatot befolyásolja oly módon, hogy annak

¹⁸ Kbt. 72. § (1) Az ajánlatkérő az értékelés szempontjából lényeges ajánlati elemek tartalmát megalapozó adatokat, valamint indokolást köteles írásban kérni és erről a kérről a többi ajánlattevőt egyidejűleg, írásban értesíteni, ha az ajánlat a megkötött tervezett szerződés tárgyára figyelemmel aránytalanul alacsony összeget tartalmaz az értékelési szempontként figyelembe vett ár vagy költség, vagy azoknak valamely önállóan értékelésre kerülő eleme tekintetében.

teljesíthetősége kétséges lesz. A kialakult joggyakorlat szerint az ajánlatnak nem lehetnek olyan részei, amelyek alapján az ajánlatkérő számára nem egyértelmű, kétséges a vállalás megalapozottsága. Az indokoláskérési kötelezettség fennállását a vizsgált ajánlat ajánlati elemeinek a megkötni tervezett szerződés tárgyához viszonyítva kell megállapítani.

A Kbt. nem szabályozza, hogy milyen időtartamot kell biztosítani az ajánlatkérőnek, illetve mennyi idő alatt kell az ajánlattevőnek eleget tennie a felhívásnak, azonban ez – a Kbt. alapelveire is figyelemmel – a kért adatok, információk összeállításához elegendő idő kell legyen.

Az ajánlatkérőnek meg kell vizsgálnia a Kbt. 72. § (1) bekezdés alapján benyújtott adatokat, indokolást és amennyiben annak alapján nem tud mindenről kétséget kizáróan meggyőződni, mindenre kiterjedő, megalapozott döntést hozni a vállalás teljesíthetőségéről, az ajánlat érvényességéről, a Kbt. 72. § (3) bekezdés alapján további, kiegészítő indokolást kérhet.

Az ajánlatkérő joga és kötelezettsége, hogy az indokoláskérés tartalmát, a kért adatok, információk körét úgy határozza meg, hogy annak teljesítése alapján megalapozott döntést tudjon hozni. Amennyiben az ajánlatkérő nem egyértelműen jelöli meg a vizsgált ajánlati elemet, nem kellő részletességgel adja meg a kért indokolás tartalmi kereteit, a vizsgálat szempontjait, nem tud annak eredményeként megalapozott döntést hozni. A törvény az ajánlattevő bizonyítási kötelezettségét a második alkalommal történő indokolási kötelezettségnél rögzíti, ugyanis az ajánlattevő kötelessége az ajánlati ár megalapozottságát alátámasztó valamennyi tény, adatot, kalkulációt az ajánlatkérő rendelkezésére bocsátani a megfelelő döntés meghozatalához.

Hangsúlyozni kell, hogy a Kbt. 72. § alapján megadott indokolásra is kiterjedhet a Kbt. 44. § által szabályozott üzleti titok az ajánlattevő döntése szerint. Minden olyan tény, információ, megoldás vagy adat, amely a Kbt. 76. § szerinti értékelési szempont alapján értékelésre kerül, valamint az ezek alapjául szolgáló részinformáció, alapadatok, így különösen az árazott költségvetés, üzleti titoknak minősülhet az ajánlattevő döntése szerint. A hatályos Kbt. szerint ezt a döntést az ajánlattevőnek kell megindokolni és az üzleti titokká nyilvánított adatokat elkülönítetten kell elhelyezni a benyújtott iratok között.

A Kbt. azzal is segíti az ajánlatkérőt a megalapozott döntés meghozatala során, hogy felhatalmazza arra, a többi ajánlattevőtől is bekérhet meghatározott ajánlati elemeket megalapozó adatokat. Az adatbekérés csak összehasonlítás céljából történhet, az adatoknak tehát alkalmasnak kell lenni a kérdéses ajánlati elem alátámasztására még akkor is, ha nem teljesen egyező adatokról van szó.

A Kbt. 81. § (4) bekezdése olyan új lehetőséget biztosít az ajánlatkérő számára, amely jelentősen könnyítheti a közbeszerzési eljárás bírálati szakaszának lefolytatását. A hatályos Kbt. új szabályai szerint, amennyiben a felhívásban rögzítésre került, nyílt eljárásban lehetősége van az ajánlatkérőnek arra, hogy az ajánlati kötöttség beállta után, a bírálati szakaszban az értékelést követően vizsgálja meg a legkedvezőbb ajánlat megalapozottságát. Főszabály szerint változatlanul az értékelés előtt, valamennyi ajánlat tekintetében köteles elvégezni az ajánlatkérő a Kbt. 72. § szerinti vizsgálatot. Kivételesen azonban a Kbt. 81. § (4) bekezdés megengedi a fentiek szerint, hogy csak az értékelést követően és csak a legkedvezőbb ajánlat tekintetében kerüljön sor a vállalás aránytalanságának vizsgálatára. Amennyiben a vizsgálat eredményeként meg kell állapítani az ajánlat érvénytelenségét, az értékelés eredményeként a következő ajánlat vizsgálatát kell elvégezni.¹⁹

¹⁹ Kbt. 81. § (4) Nyílt eljárásban az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívásban rendelkezhet úgy, hogy a bírálatnak az aránytalanul alacsony ár vagy költség vizsgálatára vonatkozó részét az ajánlatok értékelését követően végzi el. Ebben az esetben csak a legkedvezőbb ajánlatot tett ajánlattevő – és ha az összegezésben meg kívánja nevezni, a második legkedvezőbb ajánlatot tett ajánlattevő – tekintetében vizsgálja az ár vagy költség aránytalanul alacsony voltát, és alkalmazza szükség esetén a 72. § szerinti eljárást. Ha az ajánlattevő ajánlata aránytalanul alacsony ár vagy költség miatt érvénytelennek bizonyul, az értékelési sorrendben a következő ajánlattevő a helyébe lép és a szükséges bírálati cselekményeket ennek megfelelően kell elvégezni.

Az indokolás tartalmi követelményét a Kbt. nem határolja le, a Kbt. 72. § (2) bekezdésében csak példálózó felsorolást ad.²⁰ Az objektív alapú indokolás lehet különösen a gyártási folyamat, építési beruházás vagy szolgáltatásnyújtás gazdaságossága; a választott műszaki megoldás; a teljesítésnek az ajánlattevő számára kivételesen előnyös körülményei; az ajánlattevő által megajánlott áru, építési beruházás vagy szolgáltatás eredetisége; valamint az ajánlattevőnek állami támogatás megszerzésére való lehetősége. Új szabályként került a Kbt. 72. § (2) bekezdés e) pontjába a Kbt. 73. § (4) bekezdése szerinti környezetvédelmi, szociális és munkajogi követelményeknek megfelelés mint objektív alapú indokolás. Ugyanezt a rendelkezést a Kbt. 72. § (4) bekezdése megerősíti azzal, hogy kimondja nem megfelelő az indokolás különösen akkor, ha megállapítható, hogy a vizsgált ár vagy költség azért aránytalanul alacsony, mert nem felel meg a Kbt. 73. § (4) bekezdése szerinti környezetvédelmi, szociális és munkajogi követelményeknek. A munkajogi követelmények körében kiemelkedő az adott ágazat munkabérei, a Kbt. 72. § (4) bekezdésének második fordulata külön is kitér arra, hogy erről az ajánlatkérő tájékoztatást kérhet az ajánlattevőtől.

A hatályos Kbt. nem rögzíti a gazdasági ésszerűséggel való összeegyeztethetőséget az aránytalanul alacsony árat vagy költséget tartalmazó ajánlat elfogadhatóságának feltételeként, ez azonban nem változtat azon a tényen, hogy az ajánlattevőnek a vizsgált ajánlati elem tekintetében megadott vállalása megalapozott teljesítésére vonatkozó indokolás, illetve adatok akkor elfogadhatóak, ha azok a gazdasági ésszerűséggel összeegyeztethetőek. Az ajánlatkérőnek nem általánosságban kell vizsgálnia az egész ajánlat teljesíthetőségét, hanem valamely konkrét ajánlati elem megalapozottsága tekintetében kell vizsgálatot folytatnia és döntést hoznia, amennyiben a törvényi követelmények fennállnak.

Az aránytalanul alacsony vállalat vizsgálata során is kiemelt jelentősége van a konkrét beszerzés tárgya alapján az eset összes körülményeinek. Az ajánlat megalapozott teljesíthetőségének vizsgálata során abból kell kiindulni az adott beszerzési tárgy vonatkozásában, hogy az ajánlatkérő milyen előírásokat határozott meg a közbeszerzési dokumentumokban, a műszaki leírásban és az ajánlattevő milyen ajánlati elemeket adott meg az ajánlatában.

Nem a Kbt. által szabályozott kérdés, azonban figyelemmel arra, hogy csak az objektív indokolás lehet megalapozott, érdemes kitérni arra is, hogy az indokolásnak és a vizsgált adatoknak, információknak az adott gazdasági környezetből kell kiindulni. A 2008-as gazdasági válság hatása évekkel később is érezhető, számszakilag kimutatható volt a különböző gazdasági adatokon keresztül. Az ajánlati ár, illetve a vállalat megalapozottságának vizsgálata során a kialakult gyakorlat is figyelemmel volt arra, hogy például egy hosszabb időtartamú szerződés teljesítése alatt maga az időtartam is kockázati tényező, ugyanis annak során nem feltétlenül szabályszerűen kiszámítható gazdasági események következhetnek be.

Az objektivitás fennállásának feltétele, hogy az ajánlattevő indokolása alátámasztott legyen, nem lehet megalapozott, ami feltételezésre épül. A keresztfinanszírozást, vagyis az adott közbeszerzésben megtett vállalatnak egy még el nem nyert pályázati forrásból történő finanszírozását a joggyakorlat nem fogadta el. Az indokolás alátámasztására benyújtható adatok, dokumentumok köre nem korlátozott, gyakorlatilag bármi elfogadható, ami közvetlen, tényleges kapcsolatban van az ajánlati elemben megadott vállalat teljesíthetőségével.

Amennyiben az ajánlattevő állami támogatásra hivatkozik, a támogatás megszerzésének lehetősége nem tekinthető objektív körülménynek, és már elnyert állami támogatás esetén sem elegendő hivatkozni a támogatásra, hanem dokumentumokkal igazolni is kell annak tényét.

Lásd a D.695/33/2016. számú határozatot.

²⁰ Kbt. 72. § (2) Az ajánlatkérő figyelembe veheti az olyan objektív alapú indokolást, amely különösen

- a) a gyártási folyamat, az építési beruházás vagy a szolgáltatásnyújtás módszerének gazdaságosságára;
- b) a választott műszaki megoldásra;
- c) a teljesítésnek az ajánlattevő számára kivételesen előnyös körülményeire;
- d) az ajánlattevő által ajánlott áru, építési beruházás vagy szolgáltatás eredetiségére;
- e) a 73. § (4) bekezdése szerinti környezetvédelmi, szociális és munkajogi követelményeknek való megfelelésre; vagy
- f) az ajánlattevőnek állami támogatások megszerzésére való lehetőségére vonatkozik.

4. JOGSZABÁLYTÁR

1. A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. tv.
2. A közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról szóló 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet.
3. Az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet.

A Nemzeti Közsolgálati Egyetem kiadványa.



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

Felelős Kiadó:

Prof. Dr. Kis Norbert
rektorhelyettes

Címe:

1083 Budapest, Üllői út 82.

Kiadói szerkesztő:

Császár-Biró Anna

Tördelőszerkesztő:

Vöröss Ferenc

ISBN 978-963-498-159-6 (PDF)

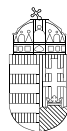
A kiadvány a KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15-2016-00001
„A közsolgáltatás komplex kompetencia, életpálya-program
és oktatás technológiai fejlesztése” című projekt
keretében készült el és jelent meg.

A kiadvány

a KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15-2016-00001

„A közszolgáltatás komplex kompetencia,
életpálya-program és oktatás technológiai
fejlesztése” című projekt keretében készült
el és jelent meg.

SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE