

Közbeszerzések ellenőrzése



Bakos Balázs, Berethalmi András,
Berta Bianka, Kugler Tibor,
Lipták Beáta



dr. Bakos Balázs, dr. Berethalmi András,
dr. Berta Bianka, dr. Kugler Tibor, dr. Lipták Beáta

Közbeszerzések ellenőrzése

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM, BUDAPEST

Szerzők:

dr. Bakos Balázs
dr. Berethalmi András
dr. Berta Bianka
dr. Kugler Tibor
dr. Lipták Beáta

Szakmai lektor:

Rigó Csaba Balázs

Olvasószerkesztő:

Vöröss Ferenc

A kézirat lezárásának dátuma:

I. fejezet: 2018. november 28.

II., III. és IV. fejezet: 2019. február 21.

Kiadja:

© NKE, 2019

Felelős kiadó:

Prof. Dr. Kis Norbert
dékán

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

I. A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások törvényességi ellenőrzése – dr. Kugler Tibor	6
1. A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások fogalma és sajátosságai	6
2. A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások feletti törvényességi ellenőrzés fogalma, kezdeményezése és jellemzői	7
3. A törvényességi ellenőrzés alá vont eljárások köre	12
4. A törvényességi ellenőrzés során vizsgált szempontok	14
5. A törvényességi ellenőrzés lezárása	18
6. Jogszabálytár	21
II. A hirdetményellenőrzés – dr. Berethalmi András	22
1. A hirdetményellenőrzés fogalma	22
2. A hirdetményellenőrzés hatályos szabályozása, folyamata	23
2.3 <i>A hirdetménykezelés, hirdetményellenőrzés jogforrásai</i>	23
2.4 <i>A hirdetményellenőrzés alanyai</i>	24
2.4.1 A Közbeszerzési Hatóság	24
2.4.2 Az ajánlatkérő	24
2.4.3 A Közbeszerzési Hatóság elnöke	25
2.5 <i>A hirdetményellenőrzés tárgya</i>	25
2.5.1 A közzétételi kérelem	25
2.5.2 A hirdetmény	26
2.5.3 A közbeszerzési dokumentum	27
2.6 <i>Az ajánlatkérők bejelentkezési kötelezettsége</i>	28
2.7 <i>A hirdetmények megküldése, javítása és visszavonása</i>	29
2.7.1 A hirdetmények megküldése	29
2.7.2 A hirdetmények javítása	29
2.7.3 A hirdetmények visszavonása	30
2.8 <i>A hirdetményellenőrzés folyamata</i>	30
2.8.1 A kötelező ellenőrzési körbe tartozó hirdetmények	30
2.8.2 Hirdetmények, amelyek ellenőrzése nem kötelező	30
2.8.3 Az ellenőrzés folyamata	31
2.8.4 A hiánypótlási felhívás	33
2.8.5 A hiánypótlásválasz	35
2.9 <i>Az ellenőrzési díj</i>	36
3. A hirdetményellenőrzés módszertana, az ellenőrzés gyakorlati kérdései	38
3.3 <i>A hirdetmények jogalapjának vizsgálata</i>	38

3.3.1	Az eljárást megindító felhívások	38
3.3.2	A korigendumok	40
3.3.3	Az eljárás eredményéről szóló tájékoztatók	40
3.3.4	A szerződés módosításáról szóló tájékoztatók	41
3.4	<i>A hirdetések jogszabályoknak való megfelelésének vizsgálata</i>	42
3.4.1	Az eljárást megindító felhívások	42
3.4.2	A korigendumok	45
3.4.3	Az eljárás eredményéről szóló tájékoztatók	45
3.4.4	A szerződés módosításáról szóló tájékoztatók	45
4.	A hirdetések feladása, közzététele	46
5.	Jogszabálytár	48
6.	Irodalomjegyzék	48

III. A közbeszerzések ellenőrzése: közbeszerzési szerződések teljesítésének és módosításának ellenőrzése – Dr. Bakos Balázs.....49

1.	A Közbeszerzési Hatóság által végzett szerződés-ellenőrzési tevékenység keretei ..	49
1.3	<i>Jogi keretek</i>	49
1.4	<i>Az ellenőrzés célja</i>	50
1.5	<i>Az ellenőrzés terjedelme</i>	52
2.	Az ellenőrzés menete	55
2.3	<i>Az ellenőrzés elrendelése</i>	55
2.3.1	Éves Ellenőrzési terv	56
2.3.2	Jogszabályban feljogosított szervek/személyek kezdeményezései	57
2.3.3	Szerződésmódosításról közzétett tájékoztató hirdetések	60
2.3.4	Közérdekű bejelentések	60
2.4	<i>Az ellenőrzés lefolytatása</i>	62
2.4.1	Az ellenőrzés során alkalmazott eszközök	62
2.4.2	Az ellenőrzés során vizsgált egyes szempontok	64
3.	Az ellenőrzés lezárása	68
3.3	<i>A jegyzőkönyv</i>	68
3.4	<i>Az ellenőrzés jogkövetkezményei</i>	69
3.4.1	Jogsértés hiánya	69
3.4.2	Közbeszerzési jogsértés	70
3.4.3	nem közbeszerzési jogsértés	70
3.4.4	Szerződésmódosítás semmisségének megállapítása iránti per	70
4.	Jogszabálytár	72

IV. EU-támogatásból megvalósuló beszerzések ellenőrzése	
– dr. Lipták Beáta, dr. Berta Bianka	73
1. Az uniós támogatások ellenőrzési rendszere	73
1.1. <i>Uniós ellenőrzési rendszer</i>	73
1.2. <i>Hazai ellenőrzési rendszer</i>	74
1.3.1 Első szintű ellenőrzés	75
1.3.2 Második szintű ellenőrzés.....	79
1.3.3 Ellenőrzések eredménye, szabálytalanságok megállapítása	82

I. A HIRDETMÉNY NÉLKÜLI TÁRGYALÁSOS ELJÁRÁSOK TÖRVÉNYESSÉGI ELLENŐRZÉSE – DR. KUGLER TIBOR

1. A HIRDETMÉNY NÉLKÜLI TÁRGYALÁSOS ELJÁRÁSOK FOGALMA ÉS SAJÁTOSSÁGAI

A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény [a továbbiakban: Kbt.] meghatározása alapján a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás olyan egy szakaszból álló közbeszerzési eljárás, amelyben az ajánlatkérő az ajánlattételre felhívott ajánlattevőkkel tárgyal a szerződés feltételeiről. Az eljárásfajta lényegi jellemzője, hogy – ellentétben például a nyílt vagy a meghívásos eljárással – *nem nyilvánosan közzétett hirdetménnyel indul* és abban *nem vehet részt bármely érdekelt gazdasági szereplő*, aki a beszerzés tárgyára ajánlatot kíván tenni. A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás ugyanis főszabály szerint ajánlattételi felhívás közvetlen megküldésével indul¹, amit az ajánlatkérő az általa előzetesen kiválasztott gazdasági szereplőknek [illetve adott esetben egyetlen gazdasági szereplőnek] küld meg, ami azt is jelenti, hogy a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásban *kizárólag az ajánlattételre felhívott gazdasági szereplő tehet ajánlatot*². Az eljárás zárt és az ajánlatkérő által előzetesen meghatározott résztvevői köre mellett szintén lényegi jellemzője az eljárásfajtának, hogy a közbeszerzés feltételei nem rögzülnek az ajánlattétellel, tekintettel arra, hogy az ajánlattételi határidőre beadott első ajánlatok alapján az *ajánlatkérő és az ajánlattevő(k) tárgyalásokat folytat(nak)*, amely során véglegesítik a közbeszerzés feltételrendszerét. Így tehát az *ajánlati kötöttség csak a tárgyalások befejezésének időpontjától áll be*³.

Mindezek a jellemzők különösen kockázatosá teszik a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárást a verseny tisztasága, átláthatósága és nyilvánossága, a gazdasági szereplők esélyegyenlősége, valamint a közpénzekkel való hatékony és felelős gazdálkodás alapelveinek érvényesülése szempontjából⁴. Emiatt is rögzíti **az Európai Parlament és a Tanács közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014/24/EU irányelve** (2014. február 26., a továbbiakban: Irányelv) preambuluma (50) bekezdése általános jelleggel, hogy a *versenyre gyakorolt káros hatások miatt a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásokat csak nagyon kivételes körülmények között szabad alkalmazni*. Ezeket a kivételes körülményeket, vagyis a

¹ Lásd a Kbt. 99. § (1) bekezdését.

² Lásd a Kbt. 99. § (2) bekezdését.

³ Lásd a Kbt. 100. § (4) bekezdését.

⁴ Lásd a Kbt. 2. § (1)–(2), illetve (4) bekezdését.

hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás jogalapjait határozza meg az Irányelv 32. cikke és az azt átültető hazai szabályozás a Kbt. 98. §-a által⁵.

A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások alkalmazásának kockázatára és ezen eljárások magas számarányára az elmúlt években az Európai Bizottság többször felhívta Magyarországot figyelmét⁶, aminek eredményeként egyrészt szigorodott a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásokra vonatkozó szabályozás⁷, másrészt szigorodott az eljárások törvényességi ellenőrzésének gyakorlata⁸. A szigorú ellenőrzés eredményeként a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások aránya jelentős mértékben csökkent az egyéb eljárásokhoz képest⁹, amit az Európai Bizottság is elismert a Magyarországra vonatkozó 2018. évi országjelentésében¹⁰.

2. A HIRDETMÉNY NÉLKÜLI TÁRGYALÁSOS ELJÁRÁSOK FELETTI TÖRVÉNYESSÉGI ELLENŐRZÉS FOGALMA, KEZDEMÉNYEZÉSE ÉS JELLEMZŐI

A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások arányának előzőekben említett csökkenése jelentős részben a Közbeszerzési Hatóság által gyakorolt törvényességi ellenőrzés eredménye. Történetileg elmondható, hogy az ellenőrzést gyakorló szervezet 2015. október 31. napjáig a Közbeszerzési Döntőbizottság elnöke volt¹¹, azonban tekintettel arra, hogy minden, a közbeszerzésre, illetve a közbeszerzési eljárásra vonatkozó szabály megsértése miatti jogorvoslat lefolytatása a Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe tartozott [és tartozik jelenleg is], az Európai Bizottság kifogást emelt a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások törvényességi ellenőrzésének intézményi struktúrája ellen, arra való hivatkozással, hogy abban a Közbeszerzési Döntőbizottság kettős szerepben működik, ugyanis egyrészt előzetesen – a Döntőbizottság elnökén keresztül – ellenőrzi, hogy az eljárás jogalapja fennáll-e, másrészt amennyiben a

⁵ Az egyéb speciális jogalapok kapcsán lásd „A törvényességi ellenőrzés alá vont eljárások köre” című fejezetben írtakat.

⁶ Lásd az Európai Bizottság Belső Piaci Eredménytábla adatait a 2016-ig tartó időszak tekintetében.

⁷ Lásd a *közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény és az azzal összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi CLX. törvényt*.

⁸ Lásd a Közbeszerzési Hatóság elnökének közleményét a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások fokozottan szigorú ellenőrzéséről, mely a Közbeszerzési Értesítő 2017. évi 72. számában, 2017. május 8-án jelent meg és elérhető a Közbeszerzési Hatóság honlapján (URL: <http://v2.kozbeszerzes.hu/cikkek/kozbeszerzesi-hatosag-elnokenek-kozlemlenye-hirdetmeny-nelkuli-targyalasos-eljarasok-fokozottan-szigoru-ellenorzeserol>, letöltés időpontja: 2018. 11. 28.).

⁹ Míg 2016-ban 871 darab hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárást indítottak az ajánlatkérők, addig 2017-ben már csak 482 darabot, ami az összes eljárás 8%-át jelenti, ezzel Magyarországon a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások aránya az Európai Unió 10%-os referenciaértéke alá csökkent.

¹⁰ Lásd az Európai Bizottság 2018. évi, Magyarországra vonatkozó országjelentését [Brüsszel, 2018.3.7.;SWD (2018) 215 final; letöltés időpontja: 2018. 09. 17.], mely szerint „[a]z ilyen beszerzések aránya a 2015-ös 14%-ról 2016-ra 9%-ra, majd 2017-ben még tovább, 8%-ra, azaz az Európai Gazdasági Térségre (EGT) érvényes 10%-os kritikus referenciaérték alá csökkent”.

¹¹ Lásd a *közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény* 100. §-át, valamint a *közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény* 132. §-át.

Közbeszerzési Döntőbizottság elnökén kívül bárki jogorvoslati eljárást kezdeményez az ajánlatkérővel szemben, a jogorvoslat tárgyában szintén a Döntőbizottságnak kell döntést hoznia, adott esetben saját korábbi döntését felülvizsgálva¹². Ennek a potenciális összeférhetlenségi helyzetnek a feloldása érdekében a Kbt. a Közbeszerzési Hatósághoz, illetve annak elnökéhez telepíti az eljárások törvényességi ellenőrzésének feladatát¹³.

A törvényességi ellenőrzés jellegét tekintve rögzíthető, hogy az nem azonos a „klasszikus” értelemben vett hatósági ellenőrzéssel¹⁴, a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások ellenőrzése egy sui generis törvényességi ellenőrzés, amelynek szabályait maga a Kbt. tartalmazza.

A törvényességi ellenőrzést az ajánlatkérő kezdeményezi azzal, hogy a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás megkezdése napján benyújtja a Közbeszerzési Hatósághoz az eljárás ajánlattételi felhívását, az ajánlattételre felhívni kívánt gazdasági szereplők nevéről, címéről (székhelyéről, lakóhelyéről), a beszerzés becsült értékéről, valamint a tárgyalásos eljárás alkalmazását megalapozó körülményekről szóló tájékoztatást¹⁵. A rendkívüli sürgősségre alapított jogalapon megindított hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás¹⁶ esetében szintén az eljárás megkezdése napján, a Kbt. szóhasználatával élve, „az ajánlattételi felhívásnak vagy adott esetben a tárgyalási meghívónak a gazdasági szereplők részére történő megküldésével egyidejűleg” az ajánlatkérőnek „haladéktalanul tájékoztatnia kell” a Közbeszerzési Hatóságot az előzőek szerint, azzal, hogy ajánlattételi felhívás helyett adott esetben a tárgyalási meghívót kell megküldeni a Közbeszerzési Hatóságnak¹⁷. Azokban az esetekben, ahol az eljárás – jellegénél fogva – nem ajánlattételi felhívás, illetve tárgyalási meghívó megküldésével indul¹⁸, az ajánlatkérőnek szintén az eljárás megkezdése napján kötelezettsége a Közbeszerzési Hatósághoz benyújtani a tárgyalásos eljárás alkalmazását megalapozó körülményekről szóló tájékoztatást¹⁹. A „haladéktalanul”, illetve az „eljárás megkezdése napján” történő tájékoztatás azt is jelenti, hogy a Közbeszerzési Hatóság nem végez előzetes ellenőrzést, kizárólag már megindított eljárások esetében folytatja le a törvényességi ellenőrzést. Amennyiben az ajánlatkérő nem egy megindított közbeszerzési eljáráshoz kapcsolódóan, hanem mintegy az eljárás megindításának kérdésében hozandó döntését megelőző előzetes vélemény kialakítása érdekében küldi meg a leendő, tervezett eljárás iratait és az annak körülményeiről szóló tájékoztatást a Közbeszerzési Hatóságnak, a Hatóság a törvényességi ellenőrzést nem folytatja le, vagyis nem ad sem előzetes véleményt, sem előzetes hozzájárulást az eljárás későbbi lefolytatásához. A törvényességi ellenőrzés kezdeményezése a 2018. április 15. napját követően lefolytatott eljárások esetében kötelezően az Elektronikus Közbeszerzési

¹² Lásd a Kbt. 98–103. §-aihoz fűzött előterjesztői indokolást.

¹³ Lásd a Kbt. 103. §-át, illetve 189. §-át.

¹⁴ Lásd az *általános közigazgatási rendtartásról* szóló **2016. évi CL. törvényt**.

¹⁵ Lásd a Kbt. 103. § (1) bekezdését.

¹⁶ Lásd a Kbt. 98. § (2) bekezdésének e) pontját.

¹⁷ Lásd a Kbt. 103. § (2) bekezdését.

¹⁸ Lásd a Kbt. 98. § (4) bekezdésének c) és d) pontját.

¹⁹ Lásd a Kbt. 103. § (3) bekezdését.

Rendszerben [a továbbiakban: EKR] történik, annak figyelembevételével, hogy a Közbeszerzési Hatóságnak küldött tájékoztatás tartalmából az ajánlattételre felhívni kívánt gazdasági szereplők nevééről, címéről (székhelyéről, lakóhelyéről) szóló tájékoztatást és a beszerzés becsült értékéről szóló tájékoztatást nem kell előzetesen közzétenni²⁰. Az EKR alkalmazása ugyanakkor nem kötelező az ajánlatkérő számára, ha eljárását a Kbt. 98. § (4) bekezdés c) vagy d) pontja szerinti jogalapon folytatja le, illetve ha az EKR több napon keresztül fennálló üzemzavara miatt a Kbt. 98. § (2) bekezdés e) pontja szerinti hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás a rendkívüli helyzet által megkívánt idő alatt nem lenne megvalósítható²¹. Az EKR alkalmazása alóli gyakorlati, nem jogszabályon alapuló kivételt jelent az az eset, amikor egy közszolgáltató ajánlatkérő 2015. november 1. napját megelőzően indított keretmegállapodásos eljárás második részeként kíván lefolytatni hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárást²². Bár ilyen esetben az adott ügyben jogorvoslatot hivatalból kezdeményező [a Közbeszerzési Hatóság elnöke] és az ajánlatkérő álláspontja szerint is az EKR-en keresztül kellett a keretmegállapodás alapján indított hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárást lefolytatni, azonban ez a gyakorlatban nem volt lehetséges, ugyanis az EKR-ben erre technikailag nem volt mód. Erre tekintettel a Közbeszerzési Döntőbizottság az adott ügyben az ajánlatkérő terhére jogsértést nem állapított meg²³. Ha valamilyen oknál fogva nincs lehetőség az eljárás EKR-en keresztül történő lefolytatására [illetve a Közbeszerzési Hatóság tájékoztatására], az ajánlatkérőnek az elektronikus kommunikációra ebben az esetben is kötelezettsége áll fenn²⁴. A Közbeszerzési Hatóság – az Eüsztv. rendelkezéseinek megfelelően²⁵ – a honlapjáról közvetlenül letölthető elektronikus űrlapokat rendszeresített ügyfelei részére, amely űrlapok az egyes szervezeti egységek számára kialakított hivatali kapukon keresztül nyújthatók be. A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásokkal kapcsolatos űrlapok a Közbeszerzési Hatóság Közszolgálati és Támogató Főosztályának hivatali kapuján keresztül nyújthatók be²⁶.

²⁰ Lásd az *elektronikus közbeszerzés részletes szabályairól* szóló **424/2017. (XII. 19.) Korm. rendelet** [a továbbiakban: EKR rendelet] 21. § (3) bekezdését.

²¹ Lásd az EKR rendelet 2. § (4) bekezdését és 3. § (1) bekezdésének f) pontját.

²² Ennek lehetőségét számára a 2015. október 31. napjáig hatályban volt, a *közszolgáltatók közbeszerzéseire vonatkozó sajátos közbeszerzési szabályokról* szóló **289/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet** 11. § (1) bekezdésének d) pontja teremti meg.

²³ Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.198/9/2018. iktatószámú határozatát.

²⁴ Lásd az *elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól* szóló **2015. évi CCXXII. törvény** [a továbbiakban: Eüsztv.] 9. § (1) bekezdésének a) és b) pontját, valamint 108. §-ának (5) bekezdését.

²⁵ Lásd az Eüsztv. 1. § 17. pont a) alpontját, valamint 108. §-ának (1) bekezdését.

²⁶ További tájékoztatásként lásd a Közbeszerzési Hatóság honlapjának „e-Ügyintézés” menüpontját [URL: <http://www.kozbeszerzes.hu/e-ugyintezes/>, utolsó elérés időpontja: 2018. 11. 28.].

Az eljárás megkezdésének napján történő tájékoztatással összefüggésben megjegyzendő, hogy az Országgyűlés számára 2018. november 6. napján benyújtott, T/3374. számú, a Kbt. módosításáról szóló előterjesztés²⁷ 38. §-a akként módosítaná a Kbt. 103. §-át, hogy főszabályként a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás megkezdését követően, legkésőbb az eljárás megkezdése napján kell az ajánlatkérőnek tájékoztatnia a Közbeszerzési Hatóságot a törvényességi ellenőrzés kezdeményezésének körében, ugyanakkor a rendkívüli sürgősségre alapított jogalap esetében a tájékoztatásnak legkésőbb az ajánlattételi felhívásnak vagy adott esetben a tárgyalási meghívónak a gazdasági szereplők részére történő megküldésével egyidejűleg, haladéktalanul kell megtörténnie, míg a Kbt. 98. § (4) bekezdésének c) és d) pontja szerinti jogalapon folytatott hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás esetében legkésőbb az eljárás megkezdésének napján köteles az ajánlatkérő tájékoztatni a Közbeszerzési Hatóságot. A módosítás tehát azt célozza, hogy speciális esetekben az ajánlatkérőnek lehetősége legyen még az eljárás megindítását megelőzően tájékoztatni a Közbeszerzési Hatóságot a lefolytatandó hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásról, kérve annak törvényességi ellenőrzését, ugyanakkor a főszabály továbbra is a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás megkezdését követő [ám legkésőbb az eljárás megkezdésének napján történő] tájékoztatás.

A törvényességi ellenőrzés kezdeményezésének körében az ajánlatkérőnek nem pusztán az a kötelezettsége, hogy az eljárás megkezdésének napján tájékoztassa a Közbeszerzési Hatóságot, hanem az is, hogy a tájékoztatást teljes körűen biztosítsa, ami minden olyan információ és irat rendelkezésre bocsátását jelenti, amiből az eljárás jogalapja és a Kbt. egyéb előírásainak való megfelelés megállapítható. Ha az ajánlatkérő az eljárás jogalapjának alátámasztása körében meghatározott iratokra, körülményekre hivatkozik, azt minden esetben dokumentumokkal kell alátámasztania.

A Közbeszerzési Hatóság tájékoztatása mellett – a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás versenyt korlátozó jellegének ellensúlyozása érdekében – garanciális jelentősége van a nyilvánosság tájékoztatásának is. Ennek érdekében a szabályozás megköveteli, hogy az ajánlatkérő az eljárás megkezdésének napján a Közbeszerzési Adatbázisban és a saját honlapján is közzétegye a Közbeszerzési Hatóságnak megküldött összes dokumentumot és a közbeszerzési dokumentumokat²⁸, valamint az ajánlatok bontását követően a bontásról készült jegyzőkönyvet²⁹. Az EKR rendelet a Kbt. előírását annyiban pontosítja, hogy az ajánlatkérőnek ezeket az adatokat az EKR-ben kell nyilvánosan közzétennie, azzal, hogy a Közbeszerzési Hatóságnak küldött tájékoztatás tartalmából az ajánlattételre felhívni kívánt gazdasági szereplők nevééről, címéről (székhelyéről, lakóhelyéről) szóló tájékoztatást és a beszerzés becsült

²⁷ Az előterjesztést, azaz a Kbt. módosításáról szóló törvényt az Országgyűlés a 2018. november 27-i ülésnapján fogadta el, amely 2018. november 28-án kihirdetésre került a Magyar Közlöny 2018. évi 187. számában „[2018. évi LXXXIII. törvény a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény módosításáról](#)” címmel.

²⁸ Lásd a Kbt. 3. § 21. pontját.

²⁹ Lásd a Kbt. 103. § (6) bekezdését.

értékéről szóló tájékoztatást nem kell előzetesen közzétenni³⁰. Megjegyzendő, hogy az Országgyűlés számára 2018. november 6. napján benyújtott, T/3374. számú, a Kbt. módosításáról szóló előterjesztés³¹ 38. §-a – megteremtve a teljes összhangot a Kbt. és az EKR rendelet között – akként módosítaná a Kbt. hivatkozott előírását, hogy az ajánlatkérő a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás megkezdése napján köteles az EKR-ben közzétenni a Közbeszerzési Hatóságnak megküldött minden dokumentumot – a beszerzés becsült értékéről szóló tájékoztatás és az ajánlattételre felhívni kívánt gazdasági szereplők nevééről, címéről (székhelyéről, lakóhelyéről) szóló tájékoztatás kivételével –, valamint a közbeszerzési dokumentumokat és az ajánlatok bontását követően a bontásról készült jegyzőkönyvet. A beszerzés becsült értékéről szóló tájékoztatást, továbbá az ajánlattételre felhívni kívánt gazdasági szereplők nevééről, címéről (székhelyéről, lakóhelyéről) szóló tájékoztatást az ajánlatok bontását követően, az ajánlatok bontásáról készült jegyzőkönyvvel együtt köteles az ajánlatkérő közzétenni. Látható tehát, hogy sem az EKR rendelet, sem a Kbt. tervezett módosítása nem követeli meg a továbbiakban a jelzett adatok ajánlatkérő honlapján történő közzétételét.

A Kbt. 98. § (2) bekezdésének c) pontja szerinti jogalapon lefolytatott eljáráshoz kapcsolódóan a nyilvánosság biztosításához kapcsolódó speciális előírást is tartalmaz a törvény, mely szerint az ajánlatkérő az ilyen, kizárólag egyetlen gazdasági szereplő ajánlattételre való felhívásával induló eljárás esetében legalább tíz nappal a szerződés megkötését megelőzően köteles a szerződéskötési szándékáról úgynevezett önkéntes előzetes átláthatóságról szóló hirdetményt közzétenni³². A hirdetmény közzétételének előnye az ajánlatkérő számára az, hogy a főszabálytól eltérően a szerződése akkor sem lesz semmis, ha utóbb egy jogorvoslati eljárás nyomán megállapítják, hogy nem álltak fenn a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás jogalapjának feltételei, vagyis az ajánlatkérő jogsértően alkalmazta az eljárást³³.

A törvényességi ellenőrzési eljárás Kbt.-ben rögzített, az Ákr. szabályaitól eltérő sajátos szabályai az egyes további eljárási cselekmények, így a hiánypótlás tekintetében is érvényesülnek. Ha ugyanis az ajánlatkérő által megküldött iratokból nem állapítható meg egyértelműen a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás alkalmazhatóságát megalapozó feltételek fennállása vagy az ajánlattételi felhívás jogszerűsége, a Közbeszerzési Hatóság elnöke felhívja az ajánlatkérőt a szükséges adatok három napon belüli pótlására³⁴. Azzal együtt, hogy a hiánypótlási felhívás megküldésének módja tekintetében a Kbt. telefaxról vagy elektronikus útról rendelkezik, nem hagyható figyelmen kívül, hogy 2018. április 15. napjától kezdődően az ajánlatkérő – szűk körű kivételektől eltérően – az EKR használatára köteles, így a Közbeszerzési Hatóság és

³⁰ Lásd az EKR rendelet 21. § (3) bekezdését.

³¹ Az előterjesztést, azaz a Kbt. módosításáról szóló törvényt az Országgyűlés a 2018. november 27-i ülésnapján fogadta el, amely 2018. november 28-án kihirdetésre került a Magyar Közlöny 2018. évi 187. számában „[2018. évi LXXXIII. törvény a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény módosításáról](#)” címmel.

³² Lásd a Kbt. 103. § (5) bekezdését.

³³ Lásd a Kbt. 137. § (2) bekezdését.

³⁴ Lásd a Kbt. 189. § (2) bekezdését.

az ajánlatkérő közötti mindennemű kommunikáció, beleértve a hiánypótlási felhívás megküldését és annak teljesítését is, az EKR-en keresztül történik. Amennyiben az EKR alkalmazása az adott esetben nem kötelező [például a Kbt. 98. § (4) bekezdésének c) vagy d) pontja szerinti jogalapon folytatott eljárás esetén vagy a 98. § (2) bekezdésének e) pontja szerinti jogalapon folytatott eljárás esetén, ha az EKR üzemzavara több napon keresztül fennáll], a hiánypótlási felhívás megküldése és annak teljesítése is az Eüsztv. szerinti elektronikus úton kell, hogy történjen, a hiánypótlás teljesítése érdekében a Közbeszerzési Hatóság Közzolgálati és Támogató Főosztályán létesített „Hiánypótlás teljesítése a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás törvényességi ellenőrzése során” elnevezésű űrlapon keresztül.

3. A TÖRVÉNYESSÉGI ELLENŐRZÉS ALÁ VONT ELJÁRÁSOK KÖRE

A törvényességi ellenőrzés alá tartozó eljárások vonatkozásában rögzíthető, hogy szűk körű kivételtől eltekintve, az ellenőrzés mind az uniós értékhatár feletti, mind pedig az az alatti eljárások esetében kötelező. Ezenfelül a kötelezettség nem pusztán a „klasszikus” ajánlatkérők beszerzéseire terjed ki, hanem a közzolgáltató ajánlatkérők hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásaira is. Végezetül az eljárási rezsimtől és az ajánlatkérő típusától független törvényességi ellenőrzés kapcsán elmondható, hogy az kiterjed az egyes speciális tárgyú beszerzésekre is.

Az *uniós eljárási rend* szabályai körében rögzített „általános” jogalapok³⁵ az uniós értékhatár alatti beszerzések tekintetében is irányadók³⁶, azzal a kiegészítéssel, hogy az ajánlatkérőnek egy önálló jogalap lehetőséget biztosít arra, hogy kifejezetten a *nemzeti eljárásrendben irányadó szabályok szerinti* hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárást folytasson le, amennyiben a beszerzés nyilvánosan közzétett, bárki által igénybe vehető és kivételesen kedvező feltételei csak rövid ideig állnak fenn, és az ellenszolgáltatás a piaci árakhoz képest lényegesen alacsonyabb, továbbá ha ezeknek a kedvező feltételeknek az igénybevétele egyéb típusú közzbeszerzési eljárás alkalmazása esetén megghiúsulna³⁷. A törvényességi ellenőrzési kötelezettséget ezekben az esetekben a Kbt. már említett 103. §-a és az annak alkalmazását eltérő szabályok hiányában előíró 112. § (1) bekezdésének b) pontja teremti meg.

A *közzolgáltatók közzbeszerzéseire* vonatkozó külön kormányrendelet tételesen meghatározza azokat az eseteket, amikor az ajánlatkérő hirdetmény nélküli tárgyalásos

³⁵ Lásd a Kbt. 98. §-át.

³⁶ Lásd a Kbt. 112. § (1) bekezdésének b) pontját, mely alapján az ajánlatkérő – eltérő rendelkezés hiányában – a nemzeti eljárási rend szabályainak alkalmazása körében is jogosult az általános, Kbt. 98. § szerinti jogalapok használatára.

³⁷ Lásd a Kbt. 114. § (9) bekezdését.

eljárást alkalmazhat³⁸, azzal a kitételrel, hogy az eljárás megkezdéséről az ajánlatkérőnek haladéktalanul tájékoztatnia kell a Közbeszerzési Hatóságot. A tájékoztatásra egyebekben a Kbt.-ben és az EKR rendeletben előírt szabályok irányadók³⁹. A tájékoztatási kötelezettségről hasonlóan rendelkezett a már hatályon kívül helyezett, *a közszolgáltatók közbeszerzéseire vonatkozó sajátos közbeszerzési szabályokról* szóló **289/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet**⁴⁰, aminek annyiban jelenleg is van relevanciája, hogy ez a rendelet teremti meg a jogalapot a közszolgáltató ajánlatkérők számára a 2015. november 1. napját megelőzően megindított keretmegállapodásos eljárás második részeként lefolytatni kívánt hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás alkalmazásához⁴¹.

Ami a *speciális tárgyú közbeszerzéseket* illeti, *gyógyszerek, illetve orvostechnikai eszközök beszerzése* esetében is lehetőség van hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás lefolytatására, sajátos szabályok mellett⁴². Ebben az esetben a törvényességi ellenőrzés kötelezettségét a külön jogszabály és az eltérő rendelkezés hiányában mögöttes jogszabályként alkalmazandó Kbt. teremti meg⁴³.

Látható, hogy a törvényességi ellenőrzés kötelezettsége eljárási rendtől, ajánlatkérői minőségtől és beszerzési tárgytól függetlenül minden hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásra kiterjed. Ez alól a kötelezettség alól egyetlen *kivételt* teremt a Kbt. a nemzeti eljárási rendben lefolytatott, kis értékű építési beruházások beszerzésére irányuló eljárások esetében. Mindenekelőtt rögzíteni szükséges, hogy a Kbt. említett szabálya *nem teremt önálló jogalapot a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás lefolytatására*, másként fogalmazva, ebben az esetben nem hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásról van szó, hanem arról az eljárási lehetőségről, hogy az ajánlatkérő az eljárását – választása szerint – a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás szabályai szerint is lefolytathatja. Erre az ajánlatkérőnek akkor van lehetősége, ha az építési beruházás becsült értéke nem éri el a háromszázmillió forintot [kivéve, ha a beszerzése európai uniós alapokból finanszírozott és Magyarország országhatárán átnyúló projekttel kapcsolatos]⁴⁴. Ha az ajánlatkérő úgy dönt, hogy eljárását a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás szabályai szerint folytatja le, nem kötelező a Közbeszerzési Hatóság törvényességi ellenőrzési eljárását kezdeményeznie⁴⁵. Ha az ajánlatkérő mégis úgy dönt, hogy megküldi az eljárás iratait a Közbeszerzési Hatóság részére, illetve tájékoztatja a Hatóságot az eljárásáról és az eljárás alkalmazását megalapozó

³⁸ Lásd a közszolgáltatók közbeszerzéseire vonatkozó sajátos közbeszerzési szabályokról szóló 307/2015. (X. 27.) Korm. rendelet [a továbbiakban: Közszolgáltató rendelet] 15. §-át.

³⁹ Lásd a Közszolgáltató rendelet 16. § (2) bekezdését, valamint 17. § (2) bekezdését.

⁴⁰ Lásd a Korm. rendelet 12. § (2) bekezdését és 13. § (2) bekezdését.

⁴¹ Lásd a Korm. rendelet 11. § (1) bekezdésének d) pontját.

⁴² Lásd a *gyógyszerek és orvostechnikai eszközök közbeszerzésének sajátos szabályairól* szóló **16/2012. (II. 16.) Korm. rendelet** [a továbbiakban: 16/2012. Kr.] 15. §-át.

⁴³ Lásd a 16/2012. Kr. 4. §-ának (1) bekezdését.

⁴⁴ Lásd a Kbt. 115. § (1) bekezdését.

⁴⁵ Lásd a Kbt. 115. § (5) bekezdését.

körülményekről, a Hatóság – annak ellenére, hogy erre nincs törvényi kötelezettsége – lefolytatja a törvényességi ellenőrzést⁴⁶.

4. A TÖRVÉNYESSÉGI ELLENŐRZÉS SORÁN VIZSGÁLT SZEMPONTOK

A Közbeszerzési Hatóság törvényességi ellenőrzése nem azonos a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárást lehetővé tevő jogalap fennállásának ellenőrzésével. Az ellenőrzés ugyanis kiterjed az ajánlatkérő tájékoztatási és közzétételi kötelezettségének teljesítésére, a közbeszerzésre, illetve a közbeszerzési eljárásra vonatkozó általános és a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás speciális szabályainak való megfelelésre, illetve az eljárásfajta alkalmazásának indokaként hivatkozott jogalapok fennállásának vizsgálatára.

Az ajánlatkérő tájékoztatási kötelezettségének [a törvényességi ellenőrzés kezdeményezésére vonatkozó kötelezettségnek] vizsgálata körében kiindulópont, hogy a tájékoztatást és a jogszabályban meghatározott iratokat főszabály szerint az eljárás megkezdésének napján kell az ajánlatkérőnek megküldenie a Közbeszerzési Hatóság részére, amennyiben ugyanis ezt elmulasztja, ennek a kötelezettségnek a megszegése önmagában jogsértést jelent, amely a későbbiekben már nem reparálható⁴⁷. Ha az ajánlatkérő – bár tájékoztatását a törvényben előírt határidőben megküldi – nem teljeskörűen tájékoztatja a Közbeszerzési Hatóságot, jogsértését szintén nem tudja a későbbiekben reparálni⁴⁸. A tájékoztatási kötelezettség teljesítése objektív, vagyis annak elmulasztása nem menthető ki azáltal, hogy az ajánlatkérő a kötelezettségét nem szándékosan mulasztotta el⁴⁹.

Az ajánlatkérő közzétételi kötelezettségének ellenőrzése körében a Közbeszerzési Hatóság azt vizsgálja, hogy az ajánlatkérő az eljárása megkezdésének napján a Közbeszerzési Hatóságnak megküldött minden dokumentumot, továbbá a közbeszerzési

⁴⁶ Lásd a Közbeszerzési Hatóság Elnökének tájékoztatóját a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások ellenőrzéséről [megjelent a Közbeszerzési Értesítő 2016. évi 26. számában, 2016. március 2-án].

⁴⁷ Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.393/6/2017. iktatószámú, D.364/5/2017. iktatószámú, valamint a D.751/8/2016. iktatószámú határozatát, mely utóbbinak lényegi megállapítása szerint az ajánlatkérő azon döntése, hogy az ajánlattételi határidő előtt visszavonta az ajánlattételi felhívást, nem reparálja a tájékoztatási kötelezettség határidejének elmulasztására vonatkozó jogsértést, vagyis jelen esetben egy elmulasztott eljárási cselekmény nem tehető meg nem történtté egy másik eljárási cselekmény által [6. oldal].

⁴⁸ Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.259/9/2013. iktatószámú határozatát, melynek alapjául szolgáló ügyben az ajánlatkérő az eljárása megkezdése napján tájékoztatta az eljárásáról az ellenőrzést végzőt, azonban az ajánlattételi felhívást nem küldte meg számára, ezzel megsértette a tájékoztatási kötelezettségét.

⁴⁹ Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.550/10/2017. iktatószámú és a D.30/6/2018. iktatószámú határozatát.

dokumentumokat, majd pedig az ajánlatok bontását követően a bontásról készült jegyzőkönyvet nyilvánosan közzétette-e⁵⁰.

A közbeszerzésre vonatkozó szabályoknak való megfelelés vizsgálata kiterjed a beszerzés tárgyának meghatározására vonatkozó jogszerűsége, a műszaki leírás megfelelőségének vizsgálatára, az eljárásban alkalmazott feltételrendszer meghatározásának jogszerűségi vizsgálatára, az ajánlattételi felhívás tartalmának ellenőrzésére, az esetlegesen irányadó ágazati jogszabályok előírásainak való megfelelés vizsgálatára, illetve adott esetben arra, hogy megfelelő számú gazdasági szereplő került-e az eljárásban ajánlattételre való felhívásra⁵¹.

Az eljárás feltételrendszerének vizsgálata körében kiemelést érdemel, hogy a *kizáró okok és az alkalmassági feltételek előírásának és azok igazolási módjának szabályai* meghatározott esetkörökben sajátosan alakulnak a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásban. Például a rendkívüli sürgősségre tekintettel lefolytatott eljárásban az ajánlatkérő elfogadhatja az ajánlattevő nyilatkozatát – a rendelkezésre álló elektronikus nyilvántartások ajánlatkérő általi ellenőrzése mellett – a kizáró okok fenn nem állásának végleges igazolásaként, vagyis ebben az esetben uniós eljárási rendben sem irányadóak a két szakaszos bírálat általános szabályai⁵². Más esetben azonban az ajánlatkérőnek a kizáró okokra és azok igazolására vonatkozó rendelkezéseket az általános szabályoknak megfelelően kell meghatároznia mind az uniós, mind a nemzeti eljárási rendben. A rendkívüli sürgősségre tekintettel lefolytatott eljárás az alkalmassági követelmények szempontjából is sajátosnak minősül, hiszen ebben az esetben az ajánlatkérőnek nem szükséges indokolnia, ha eltekint alkalmassági követelmény előírásától⁵³. Az ajánlatkérő ezenfelül külön indokolás nélkül is eltekinthet alkalmassági követelmények előírásától, ha a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás jogalapja szerint csak meghatározott gazdasági szereplő hívható fel ajánlattételre⁵⁴. Ezeket az eseteket leszámítva azonban az ajánlatkérőnek az általános szabályok szerint kell meghatároznia az alkalmassági követelményeket és azok igazolási módját.

A bírálatra vonatkozó sajátos szabály, hogy ha az eljárásban kizárólag egy ajánlattevőt hívnak fel ajánlattételre, az ajánlatkérő uniós eljárási rendben is rendelkezhet úgy, hogy az egységes európai közbeszerzési dokumentum alkalmazása helyett az ajánlattevőnek már az ajánlat benyújtásakor be kell nyújtania a kizáró okok hiányára és – amennyiben az ajánlatkérő előírta – az alkalmassági követelmények teljesítésére vonatkozó igazolásokat⁵⁵. Más esetben azonban az általános bírálati szabályok érvényesülnek az eljárásban, és az ennek való megfelelést a Közbeszerzési Hatóság szintén ellenőrzi.

⁵⁰ Az EKR rendelet 21. § (3) bekezdése alapján az ajánlatkérő a közzétételi kötelezettségének az EKR-ben tesz eleget.

⁵¹ Ez utóbbi feltétel kapcsán lásd a Kbt. 99. § (3) bekezdését.

⁵² Lásd a Kbt. 102. § (3) bekezdésének b) pontját.

⁵³ Lásd a Kbt. 102. § (3) bekezdés a) pontját.

⁵⁴ Lásd a Kbt. 65. § (2) bekezdését.

⁵⁵ Lásd a Kbt. 100. § (5) bekezdését.

Az *értékelési szempontokkal* kapcsolatban kiemelést érdemel, hogy főszabály szerint hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásban is irányadó, hogy az ajánlatkérő nem alkalmazhatja a legalacsonyabb ár szempontját egyedüli értékelési szempontként tervezési, mérnöki és építészeti szolgáltatások, valamint építési beruházások esetében⁵⁶, ugyanakkor ez a megkötés egyetlen gazdasági szereplő ajánlattételre történő felhívásával folytatott hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásban nem érvényesül, vagyis ilyenkor az ajánlatkérő szabadon alkalmazhatja a legalacsonyabb ár értékelési szempontját⁵⁷. Ugyanakkor, ha a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásra tervpályázati eljárást követően kerül sor⁵⁸, az ajánlatok értékelése csak a legjobb ár-érték arányt megjelenítő szempontrendszeren alapulhat⁵⁹.

Az *ajánlattételi felhívás tartalmának* vizsgálata körében a Közbeszerzési Hatóság nem csak az általános tartalmi elemek meglétét, illetve azok megfelelő meghatározását [például a beszerzés tárgyának és mennyiségének megfelelő meghatározása, összhangban a közbeszerzési dokumentumokban foglaltakkal, az ajánlattételi határidő megfelelő meghatározása, a részajánlattétel lehetőségének kizárása esetén annak indoka] vizsgálja⁶⁰, hanem a felhívás speciális tartalmi elemeinek⁶¹ megfelelőségét is. Ez utóbbi körben kiemelt figyelmet fordít a *tárgyalásra vonatkozó szabályok* meghatározásának megfelelőségére és az első tárgyalás pontos időpontjának meghatározottságára. A tárgyalásra vonatkozó szabályok körében az ajánlatkérőnek figyelemmel kell lennie arra, hogy – ellentétben a tárgyalásos eljárás szabályaival⁶² – a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás szabályai nem adnak lehetőséget arra, hogy az ajánlatkérő eltekintsen a tárgyalás tartásától. Ennek oka, hogy a tárgyalásra vonatkozó szabályok körében a Kbt. a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás szabályai kapcsán⁶³ visszautal a tárgyalásos eljárás szabályaira, ugyanakkor nem tartalmaz visszautalást az említett rendelkezésre a tárgyalás mellőzése kapcsán. Ezt az álláspontot a Közbeszerzési Döntőbizottság gyakorlata is megerősítette⁶⁴.

A tárgyalásra vonatkozó szabályokhoz is kapcsolódik, hogy az ajánlatkérőnek figyelnie kell arra, hogy az EKR rendelet szabályai alapján írásbeli végleges ajánlatot minden esetben be kell kérnie⁶⁵, ennek hiányában eljárása nem fog megfelelni a jogszabályban rögzített feltételeknek.

Az *ajánlati kötöttség* tekintetében az ajánlatkérőnek figyelembe kell vennie, hogy az ajánlattételi felhívásban annak időtartamát nem határozhatja meg a kötöttség kezdetétől – a tárgyalások befejezésétől – számított harminc napnál hosszabb időtartamban. Ez alól csak az építési beruházás tárgyában indított hirdetmény nélküli tárgyalásos

⁵⁶ Lásd a Kbt. 76. § (5) bekezdését.

⁵⁷ Lásd a Kbt. 100. § (5) bekezdését.

⁵⁸ Lásd a Kbt. 98. § (5) bekezdését.

⁵⁹ Lásd a Kbt. 100. § (3) bekezdését.

⁶⁰ Lásd a Kbt. 50. §-át.

⁶¹ Lásd a Kbt. 100. § (1) bekezdését.

⁶² Lásd a Kbt. 87. § (6) bekezdését.

⁶³ Lásd a Kbt. 101. §-át.

⁶⁴ Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.166/2017. iktatószámú határozatát.

⁶⁵ Lásd az EKR rendelet 21. § (2) bekezdését.

eljárás és az az eset képez kivételt, amikor a közbeszerzési eljárást külön jogszabály szerinti folyamatba épített ellenőrzés mellett folytatja le az ajánlatkérő⁶⁶.

Az ajánlattételre felhívott gazdasági szereplők számának vizsgálata azokban az esetekben releváns, amikor a jogszabály alapján az ajánlatkérőnek lehetőség szerint legalább három gazdasági szereplőt kell ajánlattételre felhívnia⁶⁷. A *felhívott gazdasági szereplő(k) személye* pedig általában véve az adott jogalaphoz kapcsolódóan kerül vizsgálatra, ha az adott jogalap sajátosságai szerint csak meghatározott gazdasági szereplő(k) hívható(k) fel ajánlattételre.

A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásban *kizárólag az ajánlattételre felhívott gazdasági szereplő tehet ajánlatot*, több ajánlattételre felhívott esetén a felhívottak közösen nem tehetnek ajánlatot, azonban nincs annak akadálya, hogy valamely ajánlattételre felhívott gazdasági szereplő olyan gazdasági szereplővel tegyen közös ajánlatot, amelynek az ajánlatkérő nem küldött ajánlattételi felhívást⁶⁸. Ez alól a főszabály alól képez kivételt a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások azon esetköre, amikor az eljárásfajta jogalapja szerint csak egy meghatározott gazdasági szereplő hívható fel ajánlattételre, tekintettel arra, hogy a szerződés műszaki-technikai sajátosságok vagy kizárólagos jogok védelme miatt kizárólag egy meghatározott gazdasági szereplővel köthető meg⁶⁹. Ebben az esetben ugyanis a Közbeszerzési Hatóságnak a Közbeszerzési Döntőbizottság által is több ízben megerősített joggyakorlata alapján nincs lehetőség a közös ajánlattételre, így az ajánlatkérő jogsértést követ el, ha az eljárást megindító felhívásban, illetve a közbeszerzési dokumentumokban biztosítja a közös ajánlattétel lehetőségét⁷⁰.

Végezetül, a Közbeszerzési Hatóság által gyakorolt törvényességi ellenőrzés kulcs-pontja a hirdetmény nélküli tárgyalásos *eljárás jogalapjainak vizsgálata*. Az egyes jogalapokról általánosságban véve elmondható, hogy azok feltételrendszere konjunktív, vagyis az adott jogalap minden egyes törvényi feltételének fenn kell állnia az eljárásfajta jogszerű alkalmazása érdekében. Az egyes feltételekre az ajánlatkérőnek nem elegendő hivatkoznia, azokat minden esetben iratokkal, dokumentumokkal kell alátámasztania [például a kizárólagos jogot megalapozó alapszerződés csatolásával]. Fontos, hogy a jogalap sajátosságait, az ajánlatkérő által a Közbeszerzési Hatóságnak küldött tájékoztatásban foglaltakat az eljárás iratanyaga is alátámassza, vagyis például az ajánlatkérőnek nem elegendő a Közbeszerzési Hatóságnak megküldött tájékoztatásában bemutatnia a jogalap alkalmazását lehetővé tevő műszaki-technikai sajátosságokat, azokat a beszerzés tárgyára és műszaki leírására vonatkozó meghatározásnak is tükröznie kell.

⁶⁶ Lásd a Kbt. 100. § (4) bekezdését.

⁶⁷ Lásd a Kbt. 99. § (3) bekezdését.

⁶⁸ Lásd a Kbt. 99. § (2) bekezdését.

⁶⁹ Lásd a Kbt. 98. § (2) bekezdésének c) pontját.

⁷⁰ Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.883/2015. iktatószámú, illetve a D.915/2015. iktatószámú határozatát.

5. A TÖRVÉNYESSÉGI ELLENŐRZÉS LEZÁRÁSA

Ha a Közbeszerzési Hatóság a törvényességi ellenőrzése eredményeként – akár hiánypótlási felhívás kibocsátása nélkül, akár pedig hiánypótlást követően⁷¹ – arra a megállapításra jut, hogy a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásfajta választása az adott esetben jogszerű volt és az eljárás feltételrendszere megfelel a jogszabályokban foglaltaknak, *részletes indokolással ellátott döntést* hoz, amelyből a jogalap megalapozottságának egyértelműen megállapíthatónak kell lennie⁷². A Közbeszerzési Hatóság a döntését mind az EKR-ben, mind pedig a honlapján közzéteszi⁷³. A Közbeszerzési Hatóság honlapján az egyes döntések kereshető formában, teljes terjedelmükben elérhetők⁷⁴. Ezen túlmenően, mintegy két éve vezette be a Közbeszerzési Hatóság azt a módszert, hogy tájékoztató levélben értesíti az ajánlatkérőt, ha a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás megalapozott.

Amennyiben a törvényességi ellenőrzés eredményeként megalapozottan feltételezhető a közbeszerzésre, valamint a közbeszerzési eljárásra vonatkozó jogszabályok rendelkezéseinek, illetve alapelveinek megsértése, *a Közbeszerzési Hatóság elnöke kezdeményezi a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalbóli jogorvoslati eljárását*. Fontos, hogy a Közbeszerzési Hatóság elnökének általános kezdeményezési jogosultságával⁷⁵ ellentétben jelen esetben a Hatóság elnökének nincs mérlegelési jogköre a jogorvoslat kezdeményezését illetően⁷⁶. Amennyiben az ajánlatkérő a megfelelő jogalap fennállásának hiányában, hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás eredményeként kötött szerződést, a szerződés semmis, kivéve, ha az ajánlatkérő a szerződéskötési szándékáról előzetesen önkéntes átláthatósági hirdetményt tett közzé⁷⁷. A megfelelő jogalap hiányában lefolytatott hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás alapján megkötött szerződés semmisségének megállapítása a Kbt. 2018. január 1. napjától hatályos rendelkezései értelmében a Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe tartozik⁷⁸. Amennyiben a Közbeszerzési Döntőbizottság a Közbeszerzési Hatóság elnöke által kezdeményezett jogorvoslati eljárás eredményeként megállapítja a jogsértést, köteles bírságot kiszabni, ha a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásban a jogalap fennállásának hiányában kötött az ajánlatkérő szerződést⁷⁹. Szintén kötelező a bírság kiszabása a jogsértés megállapítása mellett, ha az ajánlatkérő elmulasztotta a Közbeszerzési Hatóság előzetes értesítését a

⁷¹ Lásd a Kbt. 189. § (2)–(3) bekezdését.

⁷² Lásd a Kbt. 103. § (4) bekezdését.

⁷³ Lásd az EKR rendelet 21. § (3) bekezdését és a Kbt. 103. § (4) bekezdését.

⁷⁴ Lásd a Közbeszerzési Hatóság honlapjának „Adatbázisok” menüpontján belüli „Tájékoztatók HNT döntésekről” alpontját [URL: <http://www.kozbeszerzes.hu/adatbazisok/tajekoztatok-hnt-dontesekrol/>, utolsó elérés időpontja: 2018. 11. 28.].

⁷⁵ Lásd a Kbt. 152. § (1) bekezdésének a) pontját.

⁷⁶ Lásd a Kbt. 153. § (1) bekezdésének d) pontját.

⁷⁷ Lásd a Kbt. 137. § (1) bekezdésének b) pontját és 137. § (2) bekezdését.

⁷⁸ Lásd a Kbt. 145. § (3a) bekezdését.

⁷⁹ Lásd a Kbt. 165. § (2) bekezdésének e) pontját és 165. § (6) bekezdésének c) pontját.

hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásról⁸⁰. A bírság összege főszabály szerint a közbeszerzési eljárás becsült értékének legfeljebb 15%-a⁸¹, azzal, hogy amennyiben a jogsértés – a jogalap fennállásának hiányában – a szerződés semmisségét eredményezi és az eredeti állapot helyreállítása az érvénytelenség jogkövetkezményeinek alkalmazása körében nem lehetséges, a Közbeszerzési Döntőbizottságnak kötelessége további bírságot kiszabni, amelynek összege legfeljebb a szerződés értékének 15%-a⁸². Amennyiben pedig a Közbeszerzési Döntőbizottság azért nem állapítja meg a szerződés semmisségét, mert annak teljesítéséhez kiemelten fontos közérdek fűződik⁸³, a jogsértés miatt kiszabott bírságon túl szintén kötelező további bírságot kiszabnia, amelynek összege legfeljebb a szerződés értékének 15%-a⁸⁴.

A törvényességi ellenőrzés nem csak döntéssel [a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás megalapozott és jogszerű alkalmazása esetén] és a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalbóli jogorvoslati eljárásának kezdeményezésével [a közbeszerzésre, illetve a közbeszerzési eljárásra vonatkozó szabályok megsértésének megalapozott feltételezése esetén] zárulhat, hanem azzal is, hogy az eljárás ajánlatkérője – tipikus esetben annak következményeként, hogy a Közbeszerzési Hatóság elnöke által kibocsátott hiánypótlási felhívás alapján észleli a jogalpra vonatkozó feltételek fennállásának hiányát – az *eljárást megindító ajánlattételi felhívást visszavonja*. Ennek lehetőségét a hatályos Kbt. 53. §-a biztosítja, azonban azt – a jogszabályszöveg pontosításával – egyértelműsíteni szándékozik az Országgyűlés számára 2018. november 6. napján benyújtott, T/3374. számú, a Kbt. módosításáról szóló előterjesztés⁸⁵ 66. § (2) bekezdésének 6. pontja azáltal, hogy az eljárást megindító felhívás visszavonására vonatkozó szabályok kapcsán általános utalást alkalmaz a nyílt eljárásra történő utalás helyett. Ha az ajánlatkérő még az ajánlattételi határidő lejártá előtt visszavonja a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás ajánlattételi felhívását, a Közbeszerzési Hatóság jogorvoslat kezdeményezése nélkül zárja le a törvényességi ellenőrzését, amely esetben – tekintettel arra, hogy ez egyben a közbeszerzési eljárás megszűnését is eredményezi – döntés meghozatalára sem kerül sor. Tekintettel arra, hogy a törvényességi ellenőrzés jogszabályi határideje tíz munkanap⁸⁶ [amely határidő nem hosszabbítható meg], az ajánlatkérőnek célszerű akként meghatároznia az ajánlattételi határidőt, hogy annak lejártá a törvényességi ellenőrzés határidejének lejártát követő időpontra essen, annak érdekében, hogy az ajánlatkérő mindenképpen orvosolni tudja az esetleges jogsértését a felhívása visszavonása révén. Természetesen arra is lehetősége van az ajánlatkérőnek, hogy

⁸⁰ Lásd a Kbt. 165. § (6) bekezdésének d) pontját.

⁸¹ Lásd a Kbt. 165. § (7) bekezdését.

⁸² Lásd a Kbt. 165. § (7b) bekezdését.

⁸³ Lásd a Kbt. 137. § (3) bekezdését.

⁸⁴ Lásd a Kbt. 165. § (7a) bekezdését.

⁸⁵ Az előterjesztést, azaz a Kbt. módosításáról szóló törvényt az Országgyűlés a 2018. november 27-i ülésnapján fogadta el, amely 2018. november 28-án kihirdetésre került a Magyar Közlöny 2018. évi 187. számában „[2018. évi LXXXIII. törvény a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény módosításáról](#)” címmel.

⁸⁶ Lásd a Kbt. 189. § (1) bekezdését.

– amennyiben az ajánlattételi határidő még nem járt le – a Közbeszerzési Döntőbizottsági jogorvoslati eljárása során [a jogorvoslati eljárás Közbeszerzési Hatóság elnöke általi kezdeményezését követően] vonja vissza az ajánlattételi felhívását, amely esetben a Döntőbizottság a jogorvoslati eljárását végzéssel megszünteti⁸⁷.

⁸⁷ Lásd a Kbt. 151. § (5) bekezdését.

6. JOGSZABÁLYTÁR

- Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről
- A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény
- A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény és az azzal összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi CLX. törvény
- A közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény
- A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény
- Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény
- Az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény
- A közszolgáltatók közbeszerzéseire vonatkozó sajátos közbeszerzési szabályokról szóló 307/2015. (X. 27.) Korm. rendelet
- A közszolgáltatók közbeszerzéseire vonatkozó sajátos közbeszerzési szabályokról szóló 289/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet
- A gyógyszerek és orvostechnikai eszközök közbeszerzésének sajátos szabályairól szóló 16/2012. (II. 16.) Korm. rendelet
- Az elektronikus közbeszerzés részletes szabályairól szóló 424/2017. (XII. 19.) Korm. rendelet

II. A HIRDETMÉNYELLENŐRZÉS – DR. BERETHALMI ANDRÁS

1. A HIRDETMÉNYELLENŐRZÉS FOGALMA

Ellenőrzés alatt általában valamely cél elvárásoknak megfelelő megvalósítása érdekében végzett ténymegállapító, követelményhez viszonyító, értékelő és javaslattevő tevékenységet értünk. Az ellenőrzéseken belül a jogi ellenőrzés célját az általa képviselt közérdekek határozzák meg, amelyek esetén az ellenőrzés olyan tevékenységre, magatartásra terjed ki, amelyet jogszabályok (különösen törvények, kormányrendeletek, önkormányzati rendeletek), kötelező állami (hatósági) előírások szabályoznak. A jogi ellenőrzés a követelményrendszer alapján szabályszerűségi ellenőrzés, és annak megállapítására irányul, hogy a vizsgált szervezet tevékenysége megfelelően szabályozott-e, illetve, hogy a vonatkozó szabályozás érvényre jut-e. A hirdetményellenőrzés egy olyan jogi ellenőrzés, melyet az ellenőrzött szempontjából a Közbeszerzési Hatóság mint külső szerv célellenőrzésként végez, azaz valamely körülhatárolt eseti kérdésre, egy feladatra vagy részterületre irányuló, egyszerre előzetes, egyidejű és utólagos közbeszerzési jogi ellenőrzés.⁸⁸

A hirdetményellenőrzés rendszere egy olyan speciális közigazgatási eljárási szabályrendszer, amely nem tartozik az *általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény* hatálya alá.

A jogszabályi előírások értelmében a Hatóság ellenőrzi a hirdetményeket. A hirdetményellenőrzés a közbeszerzési eljárás folyamatába épített első ellenőrzési pont szerepét tölti be. Az ellenőrzés célja, hogy a hirdetmények az Európai Unió közbeszerzési irányelvei, a *közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény* (a továbbiakban: Kbt.) és az adott közbeszerzésre vonatkozó egyéb magyar jogszabályok előírásainak megfelelő (továbbá az adott hirdetményen belül koherens) tartalommal, az előírt határidők betartása mellett jelenjenek meg⁸⁹.

A hirdetményellenőrzés a közbeszerzések ellenőrzési rendszerében a legrégebb óta fennálló, legnagyobb hagyományokkal rendelkező ellenőrzési folyamat. „*A közbeszerzési hirdetmények ellenőrzési tevékenységét 1995. november 1-jétől a „Közbeszerzési Értesítő, A Közbeszerzések Tanácsának Hivatalos Lapja”-ban történő közzététel rendjéről szóló 128/1995. (X. 20.) Korm. rendelet vezette be a magyar*

⁸⁸ URL: <http://gtk.uni-miskolc.hu/files/4799/Az+ellen%C5%91rz%C3%A9s+m%C3%B3dszertana+-+egy+oldal+v%C3%A1ltozat.pdf>, letöltés időpontja: 2019. 02. 21.

⁸⁹ URL: <http://www.kozbeszerzes.hu/cikkek/hirdetmenyellenorzes>, utolsó elérés időpontja: 2019. 02. 21.

*közbeszerzési jogba, és bevezetése óta folyamatosan fennáll. A hirdetményellenőrzésnek [...] széles körű gyakorlata keletkezett, illetve kialakultak azok a gyakorlati szempontok, amelyek alapján az ellenőrzésre sor kerül.*⁹⁰

A hirdetményellenőrzésre vonatkozó jogszabályokat a kezdetektől fogva a közbeszerzésekről szóló törvények végrehajtási rendeletei tartalmazták. A hirdetmények ellenőrzésére és közzétételére vonatkozó szabályokat korábban az alábbi végrehajtási rendeletek szabályozták:

- a „Közbeszerzési Értesítő, A Közbeszerzések Tanácsának Hivatalos Lapja”-ban történő közzététel rendjéről és térítési díjáról szóló **128/1995. (X. 20.) Korm. rendelet**,
- a közbeszerzési és tervpályázati hirdetmények megküldésének és közzétételének részletes szabályairól, a hirdetmények ellenőrzésének rendjéről és díjáról, valamint a Közbeszerzési Értesítőben történő közzététel rendjéről és díjáról szóló **34/2004. (III. 12.) Korm. rendelet**,
- a közbeszerzési és tervpályázati hirdetmények feladásának, ellenőrzésének és közzétételének szabályairól, a hirdetmények mintáiról és egyes tartalmi elemeiről, valamint az éves statisztikai összegezésről szóló **92/2011. (XII. 30.) NFM rendelet**.

A két kormányrendelet kizárólag a hirdetmények közzétételére és ellenőrzésére vonatkozó szabályokat, míg a nemzeti fejlesztési miniszter rendelete a hatályos miniszteri rendelethez hasonlóan a Közbeszerzési Értesítőben közzéteendő hirdetmények, illetve az egyéb, nem hirdetményként közzéteendő dokumentumok mintáit is tartalmazta.

2. A HIRDETMÉNYELLENŐRZÉS HATÁLYOS SZABÁLYOZÁSA, FOLYAMATA

2.1 A HIRDETMÉNYKEZELÉS, HIRDETMÉNYELLENŐRZÉS JOGFORRÁSAI

A Kbt. 198. § (2) bekezdése tartalmazza a közbeszerzésekért felelős miniszter felhatalmazását arra vonatkozóan, hogy rendeletben szabályozza a hirdetmények és a közbeszerzési terv megküldésének, feladásának és közzétételének szabályait, a hirdetmények ellenőrzésének rendjét és – az adópolitikáért felelős miniszter egyetértésével – díjának mértékét, és a díj beszedésével, kezelésével, nyilvántartásával, visszatérítésével kapcsolatos részletes szabályokat, a Kbt. 113. § (1) bekezdése szerinti összefoglaló tájékoztatások további adataira és részletes adattartalmára vonatkozó rendelkezéseket, valamint – az adópolitikáért felelős miniszter

⁹⁰ dr. Huszár András (2013): A kérelem és az eljárást megindító felhívások kitöltésével kapcsolatos leggyakoribb hibák. *Közbeszerzési Szemle*, III. évf. IX. sz. 45-51.

egyértékesével – az összefoglaló tájékoztatások közzétételéért fizetendő igazgatási szolgáltatási díj mértékét és a díj beszedésével, kezelésével, nyilvántartásával, visszatérítésével kapcsolatos részletes szabályokat, a közbeszerzések éves statisztikai összegezésére vonatkozó szabályokat, továbbá a Közbeszerzési Értesítőben, illetve a Közbeszerzési Hatóság honlapján történő közzététel rendjét.

A Kbt. 198. § (2) bekezdésének felhatalmazása alapján került megalkotásra a *közbeszerzési és tervpályázati hirdetmények feladásának, ellenőrzésének és közzétételének szabályairól, a hirdetmények mintáiról és egyes tartalmi elemeiről, valamint az éves statisztikai összegezésről* szóló **44/2015. (XI. 2.) MvM rendelet** (a továbbiakban: MvM rendelet), mely a felhatalmazás szerinti végrehajtási részletszabályokat tartalmazza.

2018. január 1-én lépett hatályba az *elektronikus közbeszerzés részletes szabályairól* szóló **424/2017. (XII. 19.) Korm. rendelet** (a továbbiakban: EKR rendelet), mely szintén releváns szabályokat tartalmaz a hirdetmények kezelésének megküldése szempontjából, különösen az ajánlatkérői nyilvántartásra és hirdetmények feladására vonatkozóan.

2.2 A HIRDETMÉNYELLENŐRZÉS ALANYAI

A hirdetményellenőrzés alanyait tekintve jellemzően kétszereplős eljárás, de az eljárások során ajánlatkérő meghatalmazása, megbízása alapján a képviseletében gyakran járnak el harmadik személyek, közbeszerzési szolgáltatók is (megbízottak, lebonyolítók és különösen a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadók). Az MvM rendelet 6. § (2) bekezdése az eljárási szabályok tekintetében ajánlatkérőt és képviselőjét egységesen kérelmezőként definiálja.

2.2.1 A KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG

A hirdetmények ellenőrzéséről a Kbt. 187. § (2) bekezdés f) pontja alapján a Közbeszerzési Hatóság gondoskodik. Az MvM rendelet 2. § (1) bekezdése írja elő azt, hogy a Közbeszerzési Hatóság a hirdetmények kezelését, ellenőrzését, közzétételét, és az Európai Unió Hivatalos Lapja kiegészítésében (Tenders Electronic Daily), valamint a hirdetmények elektronikus napilapjában (a továbbiakban: TED) közzéteendő, vagy az ajánlatkérő által abban közzétetni kért hirdetmények közzétételre feladását a hirdetmény-ellenőrzésért felelős szervezeti egysége útján látja el.

2.2.2 AZ AJÁNLATKÉRŐ

Hirdetménykezelési szempontból ajánlatkérő az a Kbt. 5–7. § szerinti szervezet, aki vagy amely a Kbt. 26. § (1) bekezdése szerint a Kbt. hatálya alá tartozásáról a Közbeszerzési Hatóságot értesítette.

2.2.3 A KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG ELNÖKE

Némileg elkülönül a hirdetményellenőrzési eljárás során a Közbeszerzési Hatóság elnökének személye, de a jogszabályok betartásának ellenőrzése szempontjából kiemelkedő szerepe van. A hirdetményellenőrzés során feltárt jogsértő tartalmú hirdetmények esetében, illetve az MvM rendeletben rögzített egyéb esetekben a Közbeszerzési Hatóság elnöke diszkrecionális jogkörében dönthet az adott eset minden körülményét mérlegelve a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból indított eljárásának kezdeményezéséről.

2.3 A HIRDETMÉNYELLENŐRZÉS TÁRGYA

A hirdetményellenőrzés a megküldött kérelemre, a hirdetményre, valamint a közbeszerzési dokumentumokra irányul.

2.3.1 A KÖZZÉTÉTELI KÉRELEM

A hirdetmények közzétételére vonatkozó kérelemnek az alábbi elemeket kell tartalmaznia⁹¹:

- az ajánlatkérők nyilvántartásában az ajánlatkérőt megjelölő azonosító számot, feltéve, hogy ajánlatkérő ilyen azonosító számmal rendelkezik,
- azt, hogy az ajánlatkérő a Kbt. mely rendelkezése alapján tartozik annak a hatálya alá, ideértve a Kbt. 5. § (4) bekezdése szerinti önkéntes, vagy szerződésben vállalt kötelezettség, illetve jogszabály kötelezése alapján történő alkalmazás esetét is,
- az ajánlatkérő a Kbt. mely része, illetve fejezete szerinti eljárást alkalmazza,
- az adott közbeszerzés forintban kifejezett becsült értékét, szükség szerint utalva a Kbt. 19. §-ára,
- annak megjelölését, hogy a kérelem a Közbeszerzési Értesítőben vagy a TED-en történő közzétételt kezdeményezi,
- ha a kérelmező olyan hirdetmény közzétételét kéri a Közbeszerzési Értesítőben vagy a TED-en, amelynek közzététele a Kbt. szerint nem kötelező, ezt a körülményt is,
- ha a kérelmező a közbeszerzési eljárás megkezdéséhez szükséges közbeszerzési dokumentumok Közbeszerzési Hatóság általi ellenőrzését kéri, az erre való utalást és az ellenőrizni kért közbeszerzési dokumentumok megnevezését,
- ha a kérelmező a közbeszerzési eljárás megkezdéséhez szükséges közbeszerzési dokumentumok Közbeszerzési Hatóság általi ellenőrzését kéri, az erre való utalást és az ellenőrizni kért közbeszerzési dokumentumok megnevezését,
- ha a hirdetmény ellenőrzése nem kötelező, akkor annak közlését, hogy a kérelmező kéri vagy nem kéri a hirdetmény ellenőrzését,

⁹¹ Lásd az MvM rendelet 6. § (5) bekezdését.

- ha a hirdetemény ellenőrzése kötelező, vagy azt a kérelmező kéri és az ellenőrzési díjjal kapcsolatban mentességre jogosult, ennek közlését.

Az MvM rendeletben meghatározottakon túl a kérelemben meg kell adni a kérelmező elektronikus levélcímét is.⁹²

2.3.2 A HIRDETMÉNY

A hirdeteményeket elsősorban a Kbt. 37. § (1) bekezdése sorolja fel, mely szerint az ajánlatkérő hirdetemény útján köteles közzétenni:

- az előzetes tájékoztatót,
- a nyílt eljárást megindító ajánlati felhívást,
- a meghívásos, illetve tárgyalásos eljárást, valamint versenypárbeszédet, illetve innovációs partnerséget megindító részvételi felhívást, kivéve az előzetes tájékoztatót tartalmazó hirdeteménnyel, valamint a külön jogszabály szerinti időszakos előzetes tájékoztatót tartalmazó hirdeteménnyel meghirdetett meghívásos és tárgyalásos eljárás, továbbá külön jogszabály szerinti előminősítési hirdeteménnyel meghirdetett meghívásos és tárgyalásos eljárás, versenypárbeszéd, illetve innovációs partnerség során küldött közvetlen részvételi felhívást,
- a Kbt. 117. §-ban szabályozott saját beszerzési szabályok szerint folytatott eljárást megindító felhívást,
- a külön jogszabály szerinti időszakos előzetes tájékoztatót és az előminősítési hirdeteményt,
- a tervpályázati kiírást,
- a koncessziós beszerzési eljárást megindító felhívást a Kbt. 128. § és a Kbt. 129. § (2) bekezdése szerinti eljárás kivételével,
- az eljárás eredményéről szóló tájékoztatót,
- a tervpályázati eljárás eredményéről szóló tájékoztatót és
- a szerződés módosításáról szóló tájékoztatót.

A Kbt. a fenti felsorolás mellett további hirdeteményeket is meghatároz, így a Kbt. 37. § (2) bekezdése nem tekinthető teljes körűnek.

A Kbt. 38. § (4) bekezdése említi a felhasználói oldalon közzétett hirdeteményt, amely tulajdonképpen az előzetes tájékoztató egy különös formája. Amennyiben ajánlatkérő az előzetes tájékoztatót, illetve időszakos előzetes tájékoztatót saját honlapján kívánja közzétenni, először a „Hirdetemény a felhasználói oldalon” megnevezésű hirdeteményt köteles feladni. Az előzetes tájékoztató, illetve időszakos előzetes tájékoztató ajánlatkérő honlapján történő közzétételére csak ennek a hirdeteménynek a feladását követően kerülhet sor.

⁹² Lásd az EKR rendelet 19. § (2) bekezdését.

A Kbt. 137. § (2) bekezdése esetében a megkötött szerződés nem semmis, ha az ajánlatkérő azért nem folytatott le hirdetmény közzétételével induló közbeszerzési eljárást vagy kötött közbeszerzési eljárás mellőzésével megállapodást (Kbt. 9–14. §, Kbt. 111. §), mert úgy ítélte meg, hogy a hirdetmény nélkül induló közbeszerzési eljárás alkalmazásával vagy a közbeszerzési eljárás mellőzésével történő szerződéskötésre a Kbt. szerint lehetősége volt, szerződéskötési szándékáról külön jogszabályban meghatározott minta szerinti (önkéntes előzetes átláthatóságra vonatkozó) hirdetményt tett közzé, valamint a szerződést nem kötötte meg a hirdetmény közzétételét követő naptól számított tizedik napon belül. A Kbt. 98. § (2) bekezdés c) pontja az önkéntes előzetes átláthatóságra vonatkozó hirdetményt kötelező közzétételi körbe emelte azáltal, hogy előírja, az ajánlatkérő a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás alkalmazása esetén legalább tíz nappal a szerződés megkötését megelőzően köteles a 137. § (2) bekezdésében meghatározott hirdetményt közzétenni.

A hirdetmények mintáit a TED-en közzéteendő hirdetmények esetében a *közbeszerzési hirdetmények közzétételére használandó hirdetnyminták létrehozásáról és a 842/2011/EK végrehajtási rendelet hatályon kívül helyezéséről* szóló **2015. november 11-i 2015/1986 végrehajtási rendelet** tartalmazza, míg a Közbeszerzési Értesítőben megjelenő hirdetmények tekintetében az MvM rendelet tartalmazza.

2.3.3 A KÖZBESZERZÉSI DOKUMENTUM

A Kbt. 3. § 21. pontja szerinti definíció alapján közbeszerzési dokumentumnak minősül minden olyan dokumentum, amelyet az ajánlatkérő a közbeszerzés vagy a koncesszió tárgya, illetve a közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárás leírása vagy meghatározása érdekében hoz létre, illetve amelyre ennek érdekében hivatkozik, így különösen az eljárást meghirdető hirdetmény, az eljárást meghirdető felhívásként alkalmazott előzetes tájékoztató, műszaki leírás, ismertető, kiegészítő tájékoztató, a javasolt szerződéses feltételek, a gazdasági szereplők által benyújtandó dokumentumok mintái, részletes ártáblázat vagy árazatlan költségvetés⁹³.

A Közbeszerzési Hatóság az ajánlatkérő által összeállított, a közbeszerzési eljárás megindításához szükséges egyéb közbeszerzési dokumentumokat (a továbbiakban: közbeszerzési dokumentumok) kizárólag erre irányuló kérelemre ellenőrzi.⁹⁴ A közbeszerzési dokumentumok ellenőrzése nem kötelező, az a hirdetmény-ellenőrzésen felül meghatározott olyan feladat, mely a Közbeszerzési Hatóság szolgáltatás-jellegű ellenőrzési tevékenységét jelenti. A közbeszerzési dokumentumok esetében kérhető a teljes vagy akár részleges ellenőrzés is, de fontos hangsúlyozni, hogy kizárólag a közbeszerzési eljárás megindításához szükséges közbeszerzési dokumentumok ellenőrzése kérhető.

⁹³ Lásd a Kbt. 3. § 21. pontját.

⁹⁴ Lásd az MvM rendelet 9. § (5) bekezdését.

2.4 AZ AJÁNLATKÉRŐK BEJELENTKEZÉSI KÖTELEZETTSÉGE

A Kbt. 26. § (1) bekezdése alapján az ajánlatkérő – kivéve a Kbt. 5. § (2)–(3) bekezdése szerinti ajánlatkérőt – köteles a Kbt. hatálya alá tartozásáról, valamint az adataiban bekövetkezett változásról a Közbeszerzési Hatóságot értesíteni a hatálya alá kerülésétől, illetve a változástól számított harminc napon belül.

Ha az érintett szervezet a bejelentési kötelezettségének nem tesz eleget, vagy az érintett szervezet Kbt. hatálya alá tartozása kétséges, a Közbeszerzési Hatóság elnöke a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárását kezdeményezi.⁹⁵

A Közbeszerzési Hatóság a Kbt. 26. § (2) bekezdése értelmében naprakész nyilvántartást köteles vezetni az ajánlatkérőkről. Az ajánlatkérőnek minősülő szervezetek esetében a Kbt. 26. § (1) bekezdése szerinti kötelezettség teljesítése az ajánlatkérő felvételére, adatváltozására, illetve törlésére irányuló kérelemmel a Miniszterelnökség által üzemeltetett, egységes, elektronikus közbeszerzési rendszerben (a továbbiakban: EKR) történik.⁹⁶

Az ajánlatkérő szervezet regisztrációja a Közbeszerzési Hatóság jóváhagyásához kötött. A jóváhagyást a Közbeszerzési Hatóság megadja, ha a szervezet önálló jogalanyisággal rendelkezik és a Kbt. szerint önálló ajánlatkérőnek minősül. Az önálló jogalanyiség esetében itt a jogviszonyban részt vevő alanyokról, azaz a jogalanyokról van szó.⁹⁷ A jogviszony alanyai azok, akik jogok és kötelezettségek hordozói lehetnek, vagyis akiket a hatályos jogrendszer szerint alanyi jogosultságok illethetnek és jogi kötelezettségek terhelhetnek.

A Közbeszerzési Hatóság az EKR-ben létrejövő ajánlatkérői nyilvántartásban ellenőrizheti, hogy az ajánlatkérő részéről a megfelelő, Kbt. szerinti jogalap szerint történik-e az ajánlatkérői minőség megjelölése és felszólíthatja az ajánlatkérőt ennek javítására. Amennyiben az ajánlatkérő ennek nem tesz eleget, a Közbeszerzési Hatóság elnöke a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárását kezdeményezheti.⁹⁸

A Közbeszerzési Hatóság az ajánlatkérők jegyzékével kapcsolatban megküldött bejelentési, módosítási és törlési kérelmeket egyenként vizsgálja a rendelkezésre álló elektronikus nyilvántartások használatával.

⁹⁵ Lásd a Kbt. 26. § (2) bekezdését.

⁹⁶ Lásd az MvM rendelet 5. § (4) bekezdését.

⁹⁷ Lásd az EKR rendelet 6. § (2) bekezdését.

⁹⁸ Lásd az EKR rendelet 6. § (3) bekezdését.

2.5 A HIRDETMÉNYEK MEGKÜLDÉSE, JAVÍTÁSA ÉS VISSZAVONÁSA

2.5.1 A HIRDETMÉNYEK MEGKÜLDÉSE

A kérelmet és mellékleteit az EKR-ben kell létrehozni és az EKR-en keresztül a Közbeszerzési Hatóság részére megküldeni.⁹⁹ Fontos kiemelni, hogy a hirdetményt közzétételre csak az az ajánlatkérő küldheti meg, illetve hirdetményben ajánlatkérőként csak olyan szervezet szerepelhet, amely a Kbt. 26. § (1) bekezdése szerinti értesítési kötelezettségének – legkésőbb a hirdetmény Közbeszerzési Hatóság részére történő megküldése előtt kettő munkanappal – eleget tett.¹⁰⁰

A Kbt.-ben meghatározott hirdetmények elektronikus úton történő benyújtására az MvM rendelet rendelkezései szerint, az EKR rendeletben meghatározott eltérésekkel és követelményeknek megfelelően kerülhet sor.¹⁰¹

A TED-en vagy a Közbeszerzési Értesítőben közzéteendő vagy közzétehető hirdetmények TED-en történő közzétételre való feladását, illetve a Közbeszerzési Értesítőben történő közzétételét a Közbeszerzési Hatósághoz megküldött kérelemmel kell kezdeményezni.¹⁰² A hirdetmény közzétételre való feladására vagy közzétételére irányuló kérelmet a kérelmező nyújthatja be a Közbeszerzési Hatósághoz.¹⁰³ Ha a kérelmet az ajánlatkérő nevében más személy vagy szervezet nyújtja be, úgy kell tekinteni, hogy ő az ajánlatkérő által meghatalmazott, és az ajánlatkérőnek küldendő iratokat a Közbeszerzési Hatóság e személynek vagy szervezetnek is megküldi.¹⁰⁴

A kérelemhez mellékelni kell

- a hirdetmény egy példányát,
- adott esetben a minőségellenőrzési tanúsítványt, valamint
- a közbeszerzési dokumentumokat, ha a kérelmező a közbeszerzési dokumentumok ellenőrzését is kéri.¹⁰⁵

2.5.2 A HIRDETMÉNYEK JAVÍTÁSA

A kérelmező a megküldött kérelem, hirdetmény, illetve a közbeszerzési dokumentumok tartalmát érintő javítást kezdeményezhet a változtatásokat egyértelműen megjelölő kérelem és a hirdetmény, vagy a közbeszerzési dokumentumok ismételt, teljes terjedelemben történő megküldésével. A hirdetmény, illetve a közbeszerzési dokumentumok javítására irányuló kérelemnek és a javított hirdetménynek, illetve a közbeszerzési dokumentumoknak legkésőbb a kérelem és hirdetmény, illetve a

⁹⁹ Lásd az EKR rendelet 19. § (2) bekezdését.

¹⁰⁰ Lásd az MvM rendelet 5. § (3) bekezdését.

¹⁰¹ Lásd az EKR rendelet 19. § (1) bekezdését.

¹⁰² Lásd az MvM rendelet 6. § (1) bekezdését.

¹⁰³ Lásd az MvM rendelet 6. § (2) bekezdését.

¹⁰⁴ Lásd az MvM rendelet 6. § (2) bekezdését.

¹⁰⁵ Lásd az MvM rendelet 6. § (4) bekezdését.

közbeszerzési dokumentumok megküldését követő munkanapon meg kell érkeznie a Közbeszerzési Hatósághoz. A hirdetmény megküldési – a Közbeszerzési Értesítőben közzéteendő hirdetmények esetében egyben a feladási – napjának a javított hirdetmény megküldésének napja minősül.¹⁰⁶

2.5.3 A HIRDETMÉNYEK VISSZAVONÁSA

A kérelmező a közzétételi kérelmét visszavonhatja. A közzétételi kérelem visszavonására irányuló kérelemnek legkésőbb a kérelem és hirdetmény megküldését követő munkanapon meg kell érkeznie a Közbeszerzési Hatósághoz.¹⁰⁷ A hirdetménykezelés során a közzétételi kérelem visszavonása nem azonos a Kbt. 53. § (1)–(2) bekezdése szerinti visszavonás jogintézményével, így a már közzétett hirdetmények esetében nem alkalmazható a fenti, MvM rendelet 8. §-a szerinti kérelem visszavonása.

2.6 A HIRDETMÉNYELLENŐRZÉS FOLYAMATA

2.6.1 A KÖTELEZŐ ELLENŐRZÉSI KÖRBE TARTOZÓ HIRDETMÉNYEK

A felhívások: a közbeszerzési eljárást megindító felhívás, a koncessziós beszerzési eljárást megindító felhívás, a tervpályázati kiírás és a közbeszerzési eljárást meghirdető hirdetmények ellenőrzése kötelező.¹⁰⁸

A korrigendumok: az eljárást megindító, meghirdető felhívások módosítását, vagy az ajánlattételi – több szakaszból álló eljárásban részvételi – határidő és a pályaművek benyújtására vonatkozó határidő meghosszabbítását tartalmazó hirdetmény ellenőrzése kötelező.¹⁰⁹

Az eljárás eredményéről és a tervpályázati eljárás eredményéről szóló tájékoztatót tartalmazó hirdetmények ellenőrzése kötelező.¹¹⁰

A szerződés módosításáról szóló tájékoztatót tartalmazó hirdetmények ellenőrzése szintén kötelező.¹¹¹

2.6.2 HIRDETMÉNYEK, AMELYEK ELLENŐRZÉSE NEM KÖTELEZŐ

A 2.6.1 pontban nem szereplő hirdetmények és közbeszerzési dokumentumok ellenőrzése nem kötelező, így különösen az előzetes tájékoztató, időszakos előzetes tájékoztató –, ha nem eljárás meghirdetésére irányulnak –, a felhasználói oldalon

¹⁰⁶ Lásd az MvM rendelet 7. §-át.

¹⁰⁷ Lásd az MvM rendelet 8. §-át.

¹⁰⁸ Lásd az MvM rendelet 9. § (1) bekezdését.

¹⁰⁹ Lásd az MvM rendelet 9. § (2) bekezdését.

¹¹⁰ Lásd az MvM rendelet 9. § (3) bekezdését.

¹¹¹ Lásd az MvM rendelet 9. § (4) bekezdését.

közzétett hirdetemény, a nem eljárás megindítására vonatkozó hirdetemény módosítása, a helyesbítés és az önkéntes előzetes átláthatóságra vonatkozó hirdetemény.¹¹²

Az eljárást megindító vagy meghirdető felhívások ellenőrzése nem kötelező, ha a kérelmező csatolja kérelméhez a külön jogszabály alapján az uniós támogatásból megvalósuló közbeszerzések közbeszerzési jogi minőségellenőrzéséért felelős szervezet által kiállított közbeszerzési minőségellenőrzési tanúsítványt.¹¹³

Ha a hirdetemény az eljárást megindító vagy meghirdető felhívás és tervpályázati kiírás [Kbt. 51. § (3) bekezdése szerinti] visszavonására irányul, annak ellenőrzése nem kötelező.¹¹⁴

A szerződés módosításáról szóló tájékoztatót tartalmazó hirdetemények ellenőrzése nem kötelező, ha a kérelmező csatolja kérelméhez a külön jogszabály alapján az uniós támogatásból megvalósuló közbeszerzések közbeszerzési jogi minőségellenőrzéséért felelős szervezet által kiállított, a szerződésmódosításra vonatkozó véleményt vagy nyilatkozatot.¹¹⁵

A hirdeteményellenőrzést az ellenőrzési körbe nem tartozó hirdetemények esetében is kérheti az ajánlatkérő vagy képviselője.¹¹⁶

2.6.3 AZ ELLENŐRZÉS FOLYAMATA

A Közbeszerzési Hatóság – a Kbt.-ben és az MvM rendeletben meghatározott követelmények teljesülésének ellenőrzését megelőzően – a hirdetemény közzétételére irányuló kérelmet először abból a szempontból vizsgálja meg, hogy az megfelel-e az EKR rendelet 19. §-a szerinti követelményeknek, és amennyiben nem felelnek meg az EKR 19. §-a szerinti követelményeknek, úgy a kérelem beérkezésétől számított két munkanapon belül elektronikus úton vagy telefaxon felhívja az ajánlatkérőt a dokumentum ismételt benyújtására. A Kbt.-ben és a közzétételi rendeletben meghatározott határidők számítását az EKR rendelet szerinti követelmények teljesítésétől kell számítani.¹¹⁷

A hirdeteményellenőrzés folyamata hat lépcsőben zajlik, melynek a következő fokozatai vannak:

Első lépcső: ajánlatkérők nyilvántartása szerinti adatok ellenőrzése.

A Közbeszerzési Hatóság megvizsgálja, hogy a hirdetemény szerinti ajánlatkérő szerepel-e a Közbeszerzési Hatóság által vezetett ajánlatkérők nyilvántartásában és a kérelem, illetve a hirdetemény szerinti adatai megegyeznek-e az ajánlatkérők nyilvántartása szerinti adatokkal. Ha az ajánlatkérő nem szerepel az ajánlatkérők

¹¹² Lásd az MvM rendelet 9. § (5) bekezdését.

¹¹³ Lásd az MvM rendelet 9. § (1) bekezdését.

¹¹⁴ Lásd az MvM rendelet 9. § (2) bekezdését.

¹¹⁵ Lásd az MvM rendelet 9. § (4) bekezdését.

¹¹⁶ Lásd az MvM rendelet 9. § (5) bekezdését.

¹¹⁷ Lásd az EKR rendelet 19. § (3) bekezdését.

nyilvántartásában, vagy az ajánlatkérők nyilvántartása szerinti adatai eltérnek a kérelem vagy a hirdetemény szerinti adataitól, akkor a Közbeszerzési Hatóság a kérelmezőt hiánypótlásra hívja fel, és tájékoztatja, hogy a hirdetemény csak a Kbt. 26. § (1) bekezdés szerinti értesítési kötelezettség teljesítését követő egy munkanap elteltével küldhető meg.¹¹⁸ Az ajánlatkérők nyilvántartásának ellenőrzésére vonatkozó rendelkezés az EKR használatával a jövőben okafogyottá válhat, mert az EKR-ben létrejövő hirdeteményekhez az ajánlatkérőket kizárólag az EKR-ben lévő ajánlatkérői nyilvántartásból lehet hozzárendelni.

Második lépcső: a kérelem ellenőrzése a hirdetemény kötelező vagy nem kötelező ellenőrzési körbe való tartozása szempontjából.

Ha a kérelemben a kérelmező úgy nyilatkozott, hogy nem kéri a hirdetemény ellenőrzését és a kérelem alapján megállapítható, hogy a hirdetemény ellenőrzése nem kötelező, akkor a Közbeszerzési Hatóság a hirdeteményt vagy közzéteszi a Közbeszerzési Értesítőben, vagy továbbítja a TED-nek.¹¹⁹

Ha a kérelem hiányosságai miatt nem állapítható meg, hogy a hirdetemény ellenőrzése kötelező-e, vagy hogy a kérelmező kéri-e a hirdetemény, illetve a közbeszerzési dokumentumok ellenőrzését, akkor a Közbeszerzési Hatóság a kérelmezőt a kérelem megküldését követő két munkanapon belül felhívja a kérelem javítás keretében történő kiegészítésére.¹²⁰

Harmadik lépcső: a kérelmi elemek tartalmi vizsgálata.

A kötelező vagy kérelemre induló hirdeteményellenőrzés esetében, ha a kérelemben a kérelmező úgy nyilatkozott, hogy kéri a hirdetemény, illetve a közbeszerzési dokumentumok ellenőrzését, akkor a Közbeszerzési Hatóság megvizsgálja, hogy a kérelem megfelelően tartalmazza-e a kötelező kérelmi elemeket [MvM rendelet 6. § (5) bekezdés].¹²¹

Negyedik lépcső: az ellenőrzési díj alóli mentesség vizsgálata.

A kötelező vagy kérelemre induló hirdeteményellenőrzés esetében a Közbeszerzési Hatóság erre irányuló kérelem esetén megvizsgálja az ajánlatkérő ellenőrzési díjjal kapcsolatos mentességre való jogosultságának megalapozottságát.¹²²

¹¹⁸ Lásd az MvM rendelet 10. § (1) bekezdését.

¹¹⁹ Lásd az MvM rendelet 10. § (3) bekezdés a) pontját.

¹²⁰ Lásd az MvM rendelet 10. § (3) bekezdés b) pontját.

¹²¹ Lásd az MvM rendelet 10. § (3) bekezdés c) pontját.

¹²² Lásd az MvM rendelet 10. § (3) bekezdés c) pontját.

Ötödik lépcső: az ellenőrzési díj megfizetésének vizsgálata.

A kötelező vagy kérelemre induló hirdetményellenőrzés esetében a Közbeszerzési Hatóság megvizsgálja, hogy a hirdetmény esetében fizetendő ellenőrzési díj jóváírásra került-e a Közbeszerzési Hatóság számláján.¹²³

Hatodik lépcső: a hirdetmények közbeszerzési jogi szempontú megfeleléségi vizsgálata.

A kötelező vagy kérelemre induló hirdetményellenőrzés esetében a Közbeszerzési Hatóság ellenőrzi, hogy

- a hirdetmény, illetve a közbeszerzési dokumentum megfelel-e a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogszabályoknak;
- amennyiben a Kbt. a hirdetmény megküldésére határidőt határoz meg, a hirdetmény megküldésére sor került-e a határidőn belül.¹²⁴

2.6.4 A HIÁNYPÓTLÁSI FELHÍVÁS

Az általános hiánypótlás

Amennyiben a kérelem vagy a hirdetmény vagy az ellenőrzött közbeszerzési dokumentum nem felel meg az ellenőrzési folyamat jogszabályi [MvM 10. § (6) bekezdés a)–e) pont szerinti] előírásainak, a kérelmezőt – a hiány, illetve a jogszabályba ütköző előírás megjelölése mellett – a kérelem megküldését követően legkésőbb kettő, a közbeszerzési dokumentumok és azok módosítása esetében öt munkanapon belül írásban hiánypótlásra kell felhívni.¹²⁵

A hiánypótlási felhívást a Közbeszerzési Hatóság az EKR rendszer használatával elektronikus úton küldi meg a kérelmezőnek.¹²⁶

A hiánypótlási felhívás kötelező tartalmi elemei tekintetében a hiánypótlási felhívásban tájékoztatást kell adni

- arról, hogy ha a felhívás alapján megküldött hirdetmény, illetve az ellenőrzött közbeszerzési dokumentum ismét nem felel meg a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogszabályoknak, a hirdetmény a megküldött tartalommal fog megjelenni,¹²⁷
- arról, hogy az ellenőrzési díj összegének az adott hirdetmény esetében előírt mértékét a hiánypótlási felhívás alapján megküldött hirdetmény tekintetében kell elérnie,¹²⁸

¹²³ Lásd az MvM rendelet 10. § (3) bekezdés c) pontját.

¹²⁴ Lásd az MvM rendelet 10. § (3) bekezdés c) pontját.

¹²⁵ Lásd az MvM rendelet 11. § (1) bekezdését.

¹²⁶ Lásd az MvM rendelet 11. § (2) bekezdését.

¹²⁷ Lásd az MvM rendelet 11. § (3) bekezdését.

¹²⁸ Lásd az MvM rendelet 11. § (4) bekezdését.

- a hiánypótlásra nyitva álló határidőről, és
- arról, ha az ellenőrzési díjjal kapcsolatban a mentességre jogosultság nem megalapozott.

Kizárólag az ellenőrzési díj megfizetésére vonatkozó hiánypótlás

Ha a hirdetmény, illetve az ellenőrzött közbeszerzési dokumentum megfelel a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogszabályoknak, de az ellenőrzési díj nem vagy nem az előírt mértékben került befizetésre, a Közbeszerzési Hatóság a kérelmezőt kizárólag a befizetendő ellenőrzési díj összegének meghatározásával hívja fel hiánypótlásra.¹²⁹

Ismételt hiánypótlás

Amennyiben a hiánypótlásra történő felhívás alapján

- az ajánlatkérő a hiánypótlásra történő felhívás alapján megküldött hirdetményvel, illetve a közbeszerzési dokumentumokkal kapcsolatban az ellenőrzési díjat ismételten nem vagy nem az előírt mértékben fizette be, a Közbeszerzési Hatóság erről a tényről a kérelmezőt írásban tájékoztatja,¹³⁰
- az ajánlatkérő más eljárási rendet vagy más eljárásfajtát választ, vagy a hirdetmény tartalmát a felhívásban foglalt észrevételeken túl jelentősen megváltoztatja, azt a Közbeszerzési Hatóság új hirdetménynek tekinti, és a kérelmezőt ismételten hiánypótlásra hívhatja fel a hirdetmény megküldésétől számított kettő, ha a kérelmező a közbeszerzési dokumentumok ellenőrzését is kéri, öt munkanapon belül.¹³¹

Az első pontban a hiánypótlás kizárólag a hiányzó ellenőrzési díj megfizetésére vonatkozik, míg a második pontban az első fordulat esetében objektív feltételhez, míg a második fordulat tekintetében (hirdetmény tartalmát a felhívásban foglalt észrevételeken túl jelentősen megváltoztatja) kijelenthető, hogy a hiánypótlás során felmerülő bármely új tény (akár az alkalmassági követelmények módosítása) is megalapozhatja az ismételt hiánypótlási felhívás megküldését.

Az Európai Unió Kiadóhivatala által küldött hibaüzenet továbbítása

Ha a TED-en közzéteendő hirdetménnyel kapcsolatban az Európai Unió Kiadóhivatala (a továbbiakban: Kiadóhivatal) hibaüzenetet küld a Közbeszerzési Hatóságnak, azt a hirdetmény javítására irányuló felhívás keretében a hibaüzenet kézhezvételétől számított két munkanapon belül továbbítja a kérelmező számára.¹³² Bár a hibaüzenet továbbítása jogtechnikailag javításra történő felhívás, de tartalmát tekintve megegyezik a hiánypótlásokkal, ezért célszerű a hiánypótlások körében említeni.

¹²⁹ Lásd az MvM rendelet 11. § (4) bekezdését.

¹³⁰ Lásd az MvM rendelet 12. § (6) bekezdését.

¹³¹ Lásd az MvM rendelet 12. § (8) bekezdését.

¹³² Lásd az MvM rendelet 19. § (3) bekezdését.

A hiánypótlási felhívás kijavítása, módosítása és visszavonása

Ha a Közbeszerzési Hatóság a hiánypótlásra történő felhívás megküldését követően megállapítja, hogy a hiánypótlásra történő felhívás tartalma valótlan vagy részben valótlan, a hiánypótlási felhívást kijavítja, módosítja vagy visszavonja. A hiánypótlási felhívás kijavítására, módosítására vagy visszavonására a hirdetmény TED-nek történő továbbításáig, illetve a Közbeszerzési Értesítőben való közzétételéig van lehetőség.¹³³

Duplikáltan megküldött hirdetmények kezelése

Amennyiben megállapításra kerül, hogy a kérelem és a hirdetmény, illetve a közbeszerzési dokumentumok egy korábban megküldött kérelemmel azonos tartalommal ismételten (duplikáltan), vagy tévedésből kerültek megküldésre, a kérelmet – feltéve, hogy azt a kérelmező még nem vonta vissza – visszavontnak tekinti, és erről kérelmezőt írásban tájékoztatja.¹³⁴

Különös hiánypótlás

Ha a Közbeszerzési Hatóság a nyilvántartása alapján észleli, hogy a Kbt.-ben meghatározott határidőn belül az ajánlatkérő nem tett eleget a hirdetmény megküldésére vonatkozó kötelezettségének, írásban felhívja az ajánlatkérőt a hirdetmény megküldésére.¹³⁵

2.6.5 A HIÁNYPÓTLÁSVÁLASZ

A kérelemmel, a hirdetménnyel, illetve az ellenőrzött közbeszerzési dokumentumokkal kapcsolatos hiányokat a kérelem, a hirdetmény, illetve a közbeszerzési dokumentumok ismételt, teljes terjedelemben való megküldésével a hiánypótlásra történő felhívás feladásától

- tíz napon belül kell pótolni azokban az esetekben, amikor a Kbt. a hirdetmény megküldésére határidőt határoz meg,
- tizenöt napon belül kell pótolni, ha a Kbt. a hirdetmény megküldésére határidőt nem határoz meg,¹³⁶
- a Kiadóhivatal által küldött hibaüzenet esetében annak továbbításától számított tizenöt napon belül jogosult megküldeni ajánlatkérő.¹³⁷

¹³³ Lásd az MvM rendelet 11. § (5) bekezdését.

¹³⁴ Lásd az MvM rendelet 11. § (10) bekezdését.

¹³⁵ Lásd az MvM rendelet 11. § (11) bekezdését.

¹³⁶ Lásd az MvM rendelet 12. § (1) bekezdését.

¹³⁷ Lásd az MvM rendelet 19. § (3) bekezdését.

A Kbt. 37. § (2) bekezdése és (4)–(5) bekezdései tartalmazzák azokat a hirdetményeket és határidőket, amelyekre az MvM rendelet tíz napon belüli megküldést ír elő:

- az eljárás eredményéről szóló tájékoztatót az ajánlatkérő legkésőbb a szerződéskötést, ennek hiányában az eljárás eredménytelenné nyilvánításáról vagy a szerződés megkötésének megtagadásáról szóló ajánlatkérői döntést követő tíz munkanapon belül köteles megküldeni közzétételre,
- az ajánlatkérő az eljárás eredményéről szóló tájékoztatót keretmegállapodás vagy dinamikus beszerzési rendszer alkalmazása esetén a keretmegállapodás alapján vagy a dinamikus beszerzési rendszer keretében kötött szerződésekről együttesen is közzéteheti, mely esetben a hirdetményt a megelőző negyedév során kötött szerződésekről a naptári negyedév utolsó napját követő tíz munkanapon belül kell megküldeni közzétételre,
- az ajánlatkérő a szerződés módosításáról szóló hirdetményt legkésőbb a szerződés módosításától számított tizenöt munkanapon belül köteles megküldeni közzétételre.

Ha a hiánypótlásra nyitva álló határidő utolsó napja nem munkanapra esik, a határidő az ezt követő legközelebbi munkanapon jár le.¹³⁸

A hiánypótlásra nyitva álló határidő eredménytelen eltelte esetén a Közbeszerzési Hatóság a kérelmet visszavontnak tekinti, és erről kérelmezőt írásban tájékoztatja.¹³⁹

Fontos kiemelni, hogy a hiánypótlásra történő felhívás alapján megküldött kérelem, illetve hirdetmény esetében a hirdetmény megküldése – a Közbeszerzési Értesítőben közzéteendő hirdetmények esetében egyben a feladása – napjának az ismételt megküldés napja minősül.¹⁴⁰

2.7 AZ ELLENŐRZÉSI DÍJ

A hirdetmény-ellenőrzésből származó igazgatási szolgáltatási díj a Közbeszerzési Hatóság saját bevétele. A hirdetmények ellenőrzéséből származó bevételt a Közbeszerzési Hatóságnak részben a Kbt.-ben foglalt feladatainak ellátásához szükséges informatikai háttér biztosítására kell fordítania.¹⁴¹

A kötelező vagy kérelemre induló hirdetmény-ellenőrzéséért, közbeszerzési dokumentumok ellenőrzéséért ellenőrzési díjat kell fizetni.¹⁴²

Az ellenőrzési díj mértéke

Az ellenőrzési díj mértéke – függetlenül az érintett hirdetmény, illetve közbeszerzési dokumentumok terjedelmétől – egységesen

¹³⁸ Lásd az MvM rendelet 12. § (2) bekezdését.

¹³⁹ Lásd az MvM rendelet 12. § (3) bekezdését.

¹⁴⁰ Lásd az MvM rendelet 12. § (5) bekezdését.

¹⁴¹ Lásd a Kbt. 191. § (2) bekezdését.

¹⁴² Lásd az MvM rendelet 13. § (1) bekezdését.

- az eljárást megindító, meghirdető felhívás, illetve közbeszerzési eljárást meghirdető hirdetmény és a tervpályázati kiírás esetében: 200 000 forint, az EKR alkalmazása esetén 160 000 forint,
- a közbeszerzési dokumentumok esetében: 200 000 forint,
- a közbeszerzési eljárást megindító, illetve meghirdető felhívás, a koncessziós beszerzési eljárást megindító felhívás, a tervpályázati kiírás, illetve a közbeszerzési dokumentumok módosítása, továbbá az ajánlattételi vagy részvételi, illetve pályaművek benyújtására vonatkozó határidő meghosszabbítását tartalmazó hirdetmény esetében: 80 000 forint,
- az eljárás eredményéről és a tervpályázati eljárás eredményéről szóló tájékoztatót tartalmazó hirdetmények esetében: 100 000 forint,
- a szerződés módosításáról szóló tájékoztató esetében: 100 000 forint,
- az előző pontokban fel nem sorolt hirdetmények esetében: 80 000 forint.¹⁴³

Az ellenőrzési díj azon a napon minősül megfizetettnek, amely napon az a Közbeszerzési Hatóság számláján jóváírásra kerül.¹⁴⁴

Az ellenőrzési díj alóli mentesség

Az MvM rendelet két esetben állapít meg teljes mentességet az ellenőrzési díj megfizetése alól:

- az ezer fő lakosnál kevesebb lélekszámú települések esetében a Kbt. 5. § (1) bekezdés c) pontja szerinti önkormányzat és önkormányzati költségvetési szerv, valamint ilyen települések által létrehozott társulás mint ajánlatkérő, valamint a
- külön jogszabály szerinti kedvezményezett járásokban található és tízezer főnél kevesebb lakosú települések esetében a Kbt. 5. § (1) bekezdés c) pontja szerinti önkormányzat és önkormányzati költségvetési szerv, valamint ilyen települések által létrehozott társulás mint ajánlatkérő mentesül a díj megfizetése alól.¹⁴⁵

A második pont szerinti mentesség megállapításához a *kedvezményezett járások besorolásáról* szóló **290/2014. (XI. 26.) Korm. rendelet** 3. melléklete tartalmazza a kedvezményezett járások felsorolását, míg a regionális szempontból kedvezményezett járások tekintetében a megyei közgyűlések által kijelölt járásokat a megyei közgyűlés határozata tartalmazza.

Az ellenőrzési díj visszautalásának esetei

A befizetett ellenőrzési díj meghatározott mértéke az alább részletezett esetekben tizenöt napon belül kerül visszautalásra.

¹⁴³ Lásd az MvM rendelet 13. § (2) bekezdését.

¹⁴⁴ Lásd az MvM rendelet 13. § (5) bekezdését.

¹⁴⁵ Lásd az MvM rendelet 13. § (6)–(7) bekezdését.

A befizetett ellenőrzési díj 90%-a utalandó vissza, ha

- a kérelmező a közzétételi kérelmet visszavonja, és a kérelemmel, vagy a hirdetésménnyel kapcsolatban nem került sor hiánypótlásra történő felhívásra,
- a kérelmező a nem kötelező ellenőrzési körbe tartozó hirdetmény esetében nem kérte a hirdetmény ellenőrzését,
- a hirdetmény duplikáltan vagy tévedésből került megküldésre, és
- ajánlatkérő mentességre jogosult.¹⁴⁶

A befizetett ellenőrzési díj 50%-a utalandó vissza, ha

- a kérelmező a közzétételi kérelmet visszavonja, és a kérelemmel vagy a hirdetésménnyel kapcsolatban sor került hiánypótlásra történő felhívásra,
- a hiánypótlási határidő eredménytelenül telt el, és ezért a közzétételi kérelmet visszavontnak kell tekinteni,
- a Kiadóhivatal a hirdetmény közzétételét visszautasítja, és ezért a közzétételi kérelmet visszavontnak kell tekinteni.¹⁴⁷

A befizetett ellenőrzési díjból a *túlfizetett* összeg utalandó vissza, ha a megfizetett ellenőrzési díj összege meghaladja az előírt mértéket.¹⁴⁸

3. A HIRDETMÉNYELLENŐRZÉS MÓDSZERTANA, AZ ELLENŐRZÉS GYAKORLATI KÉRDÉSEI

3.3 A HIRDETMÉNYEK JOGALAPJÁNAK VIZSGÁLATA

3.3.1 AZ ELJÁRÁST MEGINDÍTÓ FELHÍVÁSOK

Az eljárást megindító felhívások esetében az eljárási jogalap közbeszerzési jogi megfelelőségének vizsgálata az alábbiakra terjed ki:

- jogszerű-e a gyorsított (nyílt, meghívásos és tárgyalásos) eljárás alkalmazása,
- uniós eljárásrendben a tárgyalásos eljárás és a versenypárbeszéd jogcíme megfelel-e a Kbt. 85. § (2) bekezdésében leírtaknak [Kbt. 86. § (1) bekezdése és Kbt. 90. § (4) bekezdése alapján],
- a becsült érték alapján megfelelően került-e megállapításra az eljárásrend,
- a Kbt. 3. melléklete szerinti eljárások esetében megfelelően került-e megállapításra az eljárásrend,
- a Kbt. 3. melléklete szerinti eljárások esetében megfelelő közzétételi formát alkalmaztak-e,

¹⁴⁶ Lásd az MvM rendelet 14. §-át.

¹⁴⁷ Lásd az MvM rendelet 14. §-át.

¹⁴⁸ Lásd az MvM rendelet 14. §-át.

- a koncessziós beszerzési eljárás esetében a hasznosításhoz kapcsolódó működési kockázat jogalapja megfelelő-e,
- a nemzeti rendben megküldött eljárást megindító felhívások [különösen a Kbt. 112. § (1) bekezdés b) pontja szerinti nyílt, meghívásos és tárgyalásos eljárások esetében] megfelelnek-e a Kbt. Harmadik részében leírtaknak.

A gyorsított eljárás alkalmazására a Kbt. 81. § (10) bekezdése és Kbt. 83. § (2) bekezdése alapján kivételesen indokolt és sürgős esetben kerülhet sor.

A tárgyalásos eljárás egy kivételes eljárásfajta, melyet az ajánlatkérő kizárólag abban az esetben alkalmazhat, ha annak a Kbt. 85. § (2) bekezdésben meghatározott feltételei fennállnak.

A Kbt. 3. melléklete szerinti eljárások esetében különösen hangsúlyos az eljárás becsült értékének megfelelő eljárásrend megválasztása, mivel az uniós eljárásrend szerinti értékhatár felfelé jelentősen eltér a többi szolgáltatásmegrendeléshez képest, másrészt pedig a kialakult jogalkalmazói jogértelmezés és gyakorlat nehezen töri át azt az ebben az esetben új szabályozási keretet, mely szerint egy uniós hirdetményt közzétéve kell egy nemzeti eljárást lefolytani.

A koncessziós beszerzési eljárás esetében hirdetményellenőrzési szempontból az adott közbeszerzés tárgya és mennyiségi adatai alapján kell megállapítani annak jogszerűségét, hogy ténylegesen a koncessziós jogosult viseli-e a működési kockázatot. A koncessziós jogosult viseli a működési kockázatot, ha bizonytalan, hogy megtérülnek a koncesszió tárgyát képező építmény vagy szolgáltatás létrehozása és üzemeltetése során eszközölt beruházásai, illetve felmerült költségei. A koncessziós jogosult lehetséges vesztesége nem lehet csupán névleges vagy elhanyagolható. A működési kockázat keresleti kockázatból, kínálati kockázatból vagy e két kockázat együtteséből adódhat, és fennállásának megítéléséhez csak a koncessziós jogosult által nem befolyásolható tényezőkből eredő kockázatok vehetők figyelembe.¹⁴⁹

A Kbt. 112. § (1) bekezdés b) pontja szerinti esetben a hirdetménnyel történő közbeszerzési eljárás megindításának az alábbi jogszerű esetei lehetnek:

- az építési beruházás becsült értéke a hétszázmillió forintot eléri vagy meghaladja,
- a 3. melléklet szerinti szolgáltatás becsült értéke az uniós értékhatárt eléri vagy meghaladja,
- az ajánlatkérő előzetes tájékoztatót, időszakos előzetes tájékoztatót vagy előminősítési hirdetményt alkalmaz eljárást meghirdető felhívásként,

¹⁴⁹ Lásd a Kbt. 8. § (7) bekezdését.

- az ajánlatkérő választása szerint az eljárást hirdetmény közzététele útján indítja meg,¹⁵⁰
- ha az eljárásfajta versenypárbeszéd és innovációs partnerség.

A fentiekől eltérő, hirdetmény útján történő eljárás megindítására vonatkozó bármilyen más indok – ide nem értve a Kbt. 112. § (1) bekezdés a) pontja szerinti eljárást – nem megfelelő, és megfelelő jogalap hiányában nem alkalmazható.

3.3.2 A KORRIGENDUMOK

A korigendumok közzétételére jellemzően a Kbt. 52. §-a és 55. §-a tekintetében, az ajánlattételi vagy részvételi határidő meghosszabbítása miatt, vagy az eljárást megindító felhívás módosítása miatt kerül sor, és többnyire ajánlatkérő saját érdekkörében felmerülő okok miatt, de előfordulhat jogszabályi előírás miatt is¹⁵¹, valamint akkor, ha a megjelent és a megküldött hirdetmény között a közzétételi folyamat során keletkezett eltérés (helyesbítés)¹⁵².

Az eljárást megindító felhívások tartalmának módosítása esetében a jogalap tekintetében a legfontosabb követelmény, hogy a felhívás módosítása nem eredményezheti a beszerzés tárgyára vagy a szerződés feltételeire vonatkozó feltételek olyan jelentőségű módosítását, ahol az új feltételek ismerete alapvetően befolyásolhatta volna az érdekelt gazdasági szereplők arra vonatkozó döntését, hogy tudnak-e a közbeszerzési eljárásban részvételre jelentkezni vagy ajánlatot tenni, vagy a változást figyelembe véve az ajánlatkérőnek az alkalmassági követelményeket úgy kellett volna meghatároznia, hogy az eljárásban több gazdasági szereplő is részt vehetett volna¹⁵³. Eljárást megindító felhívás módosítása érdekében feladott korigendum esetében a teljesítési idő módosítása a kiírás olyan lényeges feltétele, amelynek módosítása a Kbt. 55. § (6) bekezdésébe ütközik, melyet a Közbeszerzési Döntőbizottság a D.608/6/2017. számú határozatában állapított meg.

3.3.3 AZ ELJÁRÁS EREDMÉNYÉRŐL SZÓLÓ TÁJÉKOZTATÓK

A Kbt. 37. § (1) bekezdés h) pontja szerinti tájékoztató közzétételére az eljárást megindító hirdetmény visszavonása, az eljárás eredménytelensége, a szerződés megkötésének megtagadása, illetve az eljárás eredményéről, továbbá a Kbt. 37. § (4) bekezdése szerinti, a keretmegállapodás vagy dinamikus beszerzési rendszer alapján megkötött szerződésekről szóló tájékoztató esetében kerülhet sor.

Az eljárás eredményéről szóló tájékoztatók közzététele esetében ritkán merülnek fel a közzététel jogalapját érintő jogsértések, azonban ezek felmerülése esetében a

¹⁵⁰ Lásd az Országgyűlés által 2018. november 27-én, T/2274/11 irományszámon elfogadott törvényjavaslatot. A rendelkezés 2019. április 1-jétől hatályos.

¹⁵¹ Lásd az EKR rendelet 16. §-át.

¹⁵² Lásd az MvM rendelet 23–24. §-át.

¹⁵³ Lásd a Kbt. 55. § (6) bekezdését.

reparálhatóság legtöbb esetben lehetetlen, mert épp a szerződés megkötésével, vagy annak elmaradásával kapcsolatos jogkérdést érintenek, és ajánlatkérő az eljárás eredményéről szóló tájékoztatót ezeket követően köteles közzétételre megküldeni¹⁵⁴.

Az eljárás eredményéről szóló tájékoztató esetében a hirdetmény közzétételének jogalapjára vonatkozóan a Közbeszerzési Döntőbizottság a D.571/8/2017. számú határozatában megállapította, hogy a Kbt. 113. § (1) bekezdése szerint közzétett és megindított, építési beruházásra irányuló nyílt eljárás esetében a 700 millió forint szerződéses értéket meghaladó eljárást ajánlatkérő elmulasztotta érvénytelennek nyilvánítani, mellyel ajánlatkérő megsértette a Kbt. 113. § (5) bekezdés a) pontja alapján a Kbt. 114. § (8) bekezdését, mely a nemzeti eljárásrendben speciális eredménytelenségi okot tartalmaz.

Az eljárás eredményéről szóló tájékoztató esetében további problémaként merülhet fel a jogalap tekintetében, hogy ha ajánlatkérő az eljárás eredménytelenségét vagy a szerződés megkötésére vonatkozó képtelenségét a Kbt. 75. §-ával ellentétesen állapítja meg.

3.3.4 A SZERZŐDÉS MÓDOSÍTÁSÁRÓL SZÓLÓ TÁJÉKOZTATÓK

A Kbt. 37. § (1) bekezdés j) pontja szerinti tájékoztató közzétételére a közbeszerzés vagy koncessziós beszerzési eljárás eredményeképpen megkötött szerződés módosítása esetében kerülhet sor. A szerződésmódosítás fogalmát a Kbt. 141. § (1) bekezdése rögzíti, mely szerint a szerződésmódosítás a szerződés felek – vagy az erre jogosult valamelyik fél – általi módosítása, valamint a felek jogviszonyának a szerződésben foglalt rendelkezéseknek megfelelő változása.

A szerződés módosításáról szóló tájékoztató közzététele esetében is ritkán merülnek fel a közzététel jogalapját érintő jogsértések, azonban ezek esetében is legtöbbször nehéz, vagy lehetetlen a jogsértést reparálni, mert ajánlatkérő ez esetben is szerződés módosítását követően köteles a szerződés módosításáról szóló tájékoztatót megküldeni¹⁵⁵.

A szerződés módosításáról szóló tájékoztató közzétételének jogalapja szorosan összefügg magával a szerződésmódosítás Kbt. 141. §-ában meghatározott jogalapjaival, így a szerződésmódosítások jogalapvizsgálata elsősorban ezeknek való megfelelésére irányul.

¹⁵⁴ Lásd a Kbt. 37. § (3) és (4) bekezdését.

¹⁵⁵ Lásd a Kbt. 37. § (5) bekezdését.

3.4 A HIRDETMÉNYEK JOGSZABÁLYOKNAK VALÓ MEGFELELŐSÉGÉNEK VIZSGÁLATA

3.4.1 AZ ELJÁRÁST MEGINDÍTÓ FELHÍVÁSOK

A közbeszerzés tárgya esetében annak a Kbt. 8. §-ának, 22. §-ának és 50. § (2) bekezdés d) pontjának való megfelelése kerül vizsgálatra, és ezzel kapcsolatban az is, hogy a CPV-kód a beszerzés tárgyával összhangban van-e, valamint a megadott CPV-kódot a Kbt. 8. § (8) bekezdésének megfelelően adták-e meg az eljárást megindító felhívásban.

A Közbeszerzési Hatóság vizsgálja, hogy ha a részajánlattétel nem biztosított, ajánlatkérő a Kbt. 61. § (4) bekezdése szerinti indokolást megadta-e. A Közbeszerzési Döntőbizottság ezzel kapcsolatban a D.4/9/2018. számú határozatában megállapította, hogy ajánlatkérő nem biztosította a részekre történő ajánlattétel lehetőségét, ennek ellenére az eljárást megindító felhívásban nem adta meg ennek indokát, mellyel megsértette a Kbt. 61. § (4) bekezdését.

A mennyiségi adatok tekintetében kiemelkedően fontos, és a vizsgálat erre is kiterjed, hogy a mennyiség, és adott esetben az opcionális rész a Kbt. 50. § (2) bekezdés d) pontjára és 58. § (1) bekezdésére tekintettel megfelelően, számszerűsíthető adatokkal került-e meghatározásra. A Közbeszerzési Döntőbizottság az alapmennyiség és az opcionális rész meghatározásával kapcsolatban a D.107/17/2017. számú határozatában kimondta, hogy az opcionális rész meghatározása mellett az alapmennyiséget is meg kell határozni elkülönítve, és megállapította, hogy az opcionális rész alkalmazása esetén a Kbt. ajánlati felhívás kötelező tartalmára vonatkozó Kbt. 50. § (2) bekezdés d) pontjából, a Kbt. 50. § (4) bekezdésben foglalt esélyegyenlőségre vonatkozó követelményből és a Kbt. 58. § (1) bekezdésből az következik, hogy ajánlatkérőnek a közbeszerzés tárgyát és mennyiségét egyértelműen kell meghatároznia az alapmennyiségre és az opcionális részre vonatkozóan is.

Az értékelési szempontok esetében az ellenőrzés a Kbt. 76–77. §-okban foglaltaknak való megfelelésére irányul, ezen túlmenően arra is, hogy a felhívás tartalmazza-e a legjobb ár-érték arány esetében a Kbt. 76. § (10) bekezdés első mondata alapján a Kbt. 76. § (9) bekezdés c)–d) pontjai szerinti információkat, továbbá építési beruházásra, vagy az ahhoz kapcsolódó tervezésre irányuló közbeszerzési eljárás esetében a súlyszámok aránya megfelel-e az építési beruházások, valamint az *építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet* (a továbbiakban: 322/Korm. rendelet) 9. § (3) bekezdésében vagy a 24. § (3) bekezdésében foglaltaknak. A vizsgálat legfontosabb eleme a Kbt. 76. § (6) bekezdésének való megfelelés ellenőrzése. Az értékelési szempontoknak ezek szerint a szerződés tárgyához kell kapcsolódniuk, nem biztosíthatnak önkényes döntési lehetőséget az ajánlatkérőnek, hanem mennyiségi vagy szakmai szempontok alapján értékelhető tényezőkön kell alapulniuk, biztosítaniuk kell a Kbt. 2. § (1)–(5) bekezdéseiben foglalt alapelvek betartását, az értékelési szempontok körében nem értékelhető az

ajánlattevő szerződés teljesítéséhez szükséges alkalmassága, és nem eredményezhetik ugyanazon ajánlati tartalmi elem többszöri értékelését.

A szerződés időtartama esetében a Kbt. 133. § (1) bekezdésnek való megfelelést vizsgálja a Közbeszerzési Hatóság.

A kizáró okok körében az uniós és a nemzeti rezsimben eltérő a kötelezően előírandó kizáró okok köre és az igazolási módok is. A vizsgálat során a Közbeszerzési Hatóság az előírt kötelező, valamint nem kötelező kizáró okokat és az igazolási módokat a Kbt. 62–63. §, a Kbt. 114. § (1) bekezdés, valamint a Kbt. 67. § és a *közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról* szóló **321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet** (a továbbiakban: 321/Korm. rendelet) 1–17. §-ai alapján ellenőrzi.

A pénzügyi-gazdasági, műszaki-szakmai és a Kbt. 65. § (1) bekezdés c) pont szerinti alkalmassági követelmények és igazolásuk körében a Közbeszerzési Hatóság a Kbt. 65. § (2)–(3) bekezdésének és a 321/Korm. rendelet 19–26. §-ainak való megfelelést ellenőrzi. A Közbeszerzési Hatóság ellenőrzi továbbá, hogy az eljárást megindító felhívás a 322/Korm. rendelet 8. § (1) bekezdése és 21. § (1) bekezdése alapján tervezési és mérnöki szolgáltatások megrendelésére vonatkozó, valamint építési beruházásra vonatkozó eljárás esetében a Kbt. 65. § (1) bekezdés c) pont szerinti alkalmassági követelményt megfelelően tartalmazza-e.

A pénzügyi-gazdasági alkalmassági követelmények körében kiemelkedően fontos a teljes és a közbeszerzés tárgya szerinti árbevétel Kbt. 65. § (5) bekezdése szerinti, „normatív” alkalmasság vizsgálata. Az ajánlattevőktől megkövetelt árbevételi adatokra vonatkozó minimumkövetelményt az ajánlatkérőnek úgy kell meghatároznia, hogy – az éves teljes árbevétel vizsgálata esetén – az a gazdasági szereplő, amely rendelkezik az ajánlatkérő által vizsgált üzleti évben vagy években összesen az adott közbeszerzés – a Kbt. 19. § (3) bekezdésének alkalmazása nélkül számított – értékét elérő teljes árbevétellel, vagy – a beszerzés tárgya szerinti árbevétel vizsgálata esetén – az adott közbeszerzés – a Kbt. 19. § (3) bekezdésének alkalmazása nélkül számított – értékének 75%-át elérő összegű, a beszerzés tárgya szerinti árbevétellel, nem minősülhet alkalmatlannak¹⁵⁶. A Kbt. 65. § (5) bekezdése ellenére gyakori probléma az ajánlatkérők gyakorlatában, hogy a beszerzés tárgya szerinti árbevételt a becsült érték 75%-át meghaladó értékben írják elő. A Közbeszerzési Döntőbizottság D.358/10/2018. számú határozata rávilágít arra is, hogy a „normatív” alkalmasság küszöbértékét a 321/Korm. rendelet 19. § (1) bekezdés b) pontja alapján előíró 321/Korm. rendelet 19. § (2) bekezdésében leírt beszerzés tárgya szerinti árbevétel esetében is figyelembe kell vennie ajánlatkérőknek.

A műszaki-szakmai alkalmassági követelmények vizsgálata során a referenciák körében is kiemelkedően fontos a Kbt. 65. § (5) bekezdése szerinti „normatív” alkalmasság vizsgálata. A ténylegesen szükséges mértékű előírásnak a referenciák

¹⁵⁶ Lásd a Kbt. 65. § (5) bekezdését.

körében azt kell tekinteni, ha az ajánlatkérő az adott közbeszerzés – a 19. § (3) bekezdésének alkalmazása nélkül számított – értékének legfeljebb 75%-át elérő összegű, mennyiségi meghatározás esetén az adott közbeszerzés legfeljebb 75%-át elérő mennyiségű vagy mértékű, és tárgyát tekintve az adott közbeszerzéssel műszakilag egyenértékű korábbi szállítás, építési beruházás, illetve szolgáltatás igazolását követeli meg¹⁵⁷.

A referenciák szerződéstípusának meghatározása tekintetében a Közbeszerzési Döntőbizottság D.921/19/2016. számú határozata a konkrét ügyben megállapította, hogy a tárgy szerinti szerződés műszaki, illetve szakmai teljesítési képességére semmilyen hatással nincs az, hogy egy adott gazdasági szereplő e képességét lízingszerződésből, bérleti vagy adásvételi szerződésből származó tapasztatokkal szerezte-e meg, ezért megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 65. § (3) bekezdését.

A referenciák vizsgálata során Közbeszerzési Hatóság az előírt alkalmassági követelményt minden esetben a közbeszerzés tárgya és mennyiségi adatai alapján vizsgálja, így a konkrét eljárás tárgyán való ajánlatkérői túlterjeszkedés a Kbt. 63. § (3) bekezdésének megsértését jelentheti. A Közbeszerzési Döntőbizottság a D.275/24/2018. számú határozatában megállapította, hogy a közbeszerzés tárgyához nem konkrétan kapcsolódó referenciakövetelmény túlzott mértékű, indokolatlan előírás, és nem felel meg azon törvényi előírásnak, mely szerint a minimumkövetelménynek a közbeszerzés tárgyára kell korlátozódnia, ezért ajánlatkérő jogellenesen szűkítette a szerződés teljesítésére alkalmas ajánlattevők körét, megsértve ezzel a Kbt. 65. § (3) bekezdését.

A műszaki-szakmai alkalmassági követelmények körében a referenciákhoz hasonló jelentősége van a szakemberekkel kapcsolatos ajánlatkérői előírások vizsgálatának. A szakemberekre vonatkozó előírásokat a Közbeszerzési Hatóság szintén a közbeszerzés tárgya és mennyiségi adatai alapján vizsgálja, így a konkrét eljárás tárgyán való ajánlatkérői túlterjeszkedés ebben az esetben is a Kbt. 63. § (3) bekezdésének megsértését jelentheti. A Közbeszerzési Döntőbizottság D.625/13/2017. számú határozata ezzel kapcsolatban megállapítja, hogy a közbeszerzés tárgyához nem kapcsolódó szakemberre vonatkozó előírás aránytalan, ezért ajánlatkérő megsértette a Kbt. 65. § (3) bekezdését.

Az eljárást megindító felhívások esetében a Közbeszerzési Hatóság a Kbt. 50. § (2) bekezdés i) pontja alapján ellenőrzi, hogy az eljárást megindító felhívás megfelelően tartalmazza-e az ellenszolgáltatás teljesítésének feltételeit vagy a vonatkozó jogszabályokra való hivatkozást. E körben a Kbt. 135. §-a, építési beruházások esetében pedig a 322/Korm. rendelet 30-32/B. §-ai az irányadók.

Az eljárást megindító felhívások esetében fontos, hogy az ajánlattételi, vagy részvételi, illetve ajánlati kötöttségre vonatkozó határidők megfelelően kerüljenek

¹⁵⁷ Lásd a Kbt. 65. § (5) bekezdését.

meghatározásra, ezért a Közbeszerzési Hatóság kiemelten kezeli a Kbt. szerinti határidők ellenőrzését is, hogy ajánlatkérők a Kbt. vagy a 322/Korm. rendelet által garantált határidőket megfelelően határozzák meg.

Az ajánlati biztosíték előírása esetében fontos szempont, hogy annak mértékét az ajánlattevők esélyegyenlőségének biztosítása mellett, a felek ajánlati kötöttségének a (4) bekezdés szerinti megsértése esetére az ajánlatkérőnél előreláthatólag felmerülő költségek mértékére tekintettel kell megállapítani¹⁵⁸.

3.4.2 A KORRIGENDUMOK

A korigendumok tartalmi vizsgálata során a Közbeszerzési Hatóság a Kbt. 55. § (2) bekezdésében foglaltaknak való megfelelés mellett az eljárást megindító felhívások esetében is irányadó szempontok szerint ellenőrzi a felhívást módosító hirdetményeket. A Közbeszerzési Döntőbizottság a D.331/10/2018. számú határozatában megállapította, hogy amennyiben a hirdetményellenőrzési díj megfizetésére az ajánlattételi határidő lejártát követően kerül sor, továbbá emellett még hiánypótlásra is sor kerül, és ezek miatt a korigendum feladására az eredeti hirdetmény ajánlattételi határidejének lejártát követően kerül sor, az jogsértő állapotot eredményez, és ajánlatkérő megsérti ezzel a Kbt. 55. § (2) bekezdését.

3.4.3 AZ ELJÁRÁS EREDMÉNYÉRŐL SZÓLÓ TÁJÉKOZTATÓK

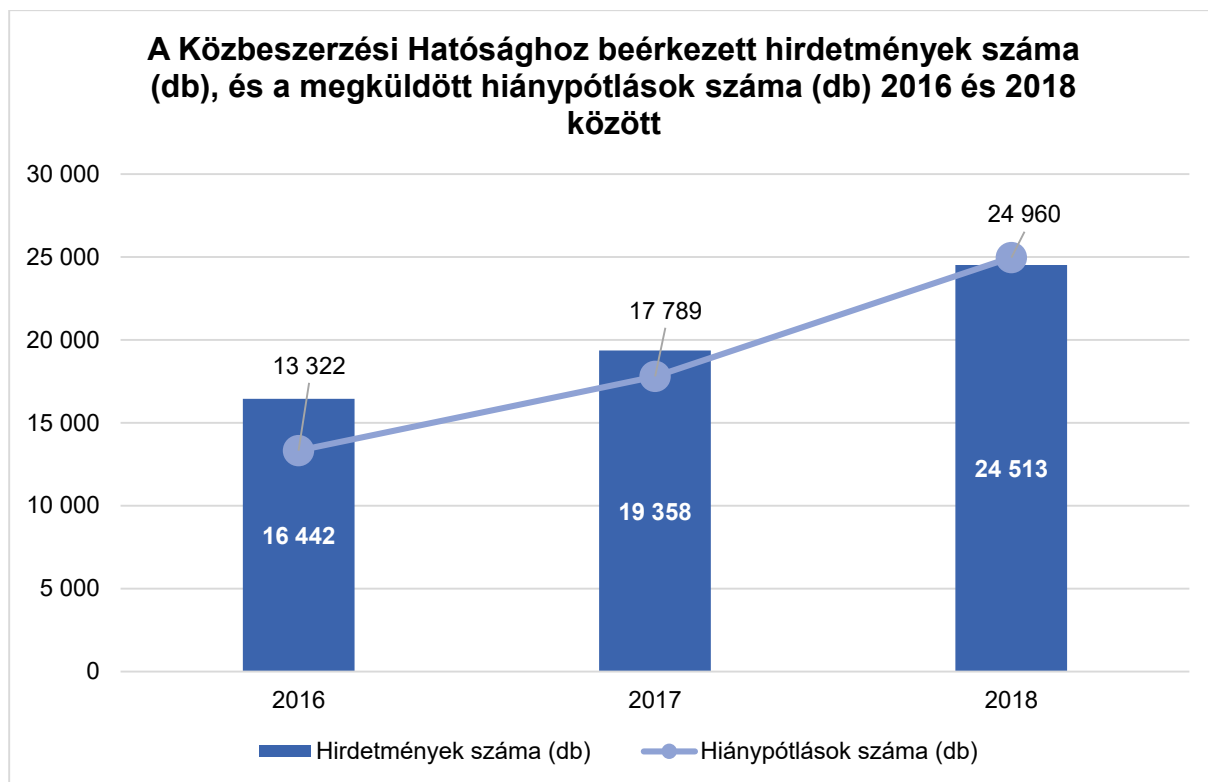
Az eljárás eredményéről szóló tájékoztatók esetében többek között az egyik legfontosabb ellenőrzési kérdés, hogy ajánlatkérő a Kbt. 37. § (2) vagy (4) bekezdésében foglalt határidőket megtartva küldte-e meg a hirdetményt. A kérdés fontosságát jelzi, hogy a jogalkotó az MvM rendeletben külön is kezeli ezt a helyzetet: amennyiben a Közbeszerzési Hatóság a hirdetményellenőrzés alapján a Kbt.-ben meghatározott határidők betartásával kapcsolatban mulasztást állapít meg, és az a hiánypótlást követően is fennáll, a Közbeszerzési Hatóság az ajánlatkérőt közzétételi költségterítés fizetésére kötelezheti¹⁵⁹. A költségterítés szabályával a jogalkotó szándéka elsősorban az volt, hogy megelőzze az eljárást lezáró hirdetmény közzétételének elhúzódását.

3.4.4 A SZERZŐDÉS MÓDOSÍTÁSÁRÓL SZÓLÓ TÁJÉKOZTATÓK

A szerződésmódosításáról szóló tájékoztató esetében a 3.2.3 pontban írtak irányadók azzal, hogy ebben az esetben a Kbt. 37. § (5) bekezdésében foglalt határidőt figyelembe véve kell ajánlatkérőnek eljárnia.

¹⁵⁸ Lásd a Kbt. 54. § (3) bekezdését.

¹⁵⁹ Lásd az MvM rendelet 15. § (1) bekezdését.



1. ábra: A hirdetményellenőrzés, Forrás: Közbeszerzési Hatóság, Beszámoló az Országgyűlés részére 2018

Az elmúlt három évben folyamatosan emelkedett a Közbeszerzési Hatóságnak megküldött hirdetmények száma, így 2018-ban **24 513 hirdetmény** került iktatásra és feldolgozásra. Az előző három évben a hirdetményellenőrzés során a hirdetményekkel kapcsolatban ajánlatkérőknek megküldött hiánypótlások száma is folyamatosan emelkedett, mely 2018-ban elérte a **24 960 hiánypótlási felhívást**. A Közbeszerzési Hatóság a hirdetmények és közbeszerzési dokumentumok ellenőrzésével jelentősen hozzájárult a közbeszerzési eljárások jogszerűségéhez, elősegítve ezzel a jogorvoslatok számának csökkenését.

4. A HIRDETMÉNYEK FELADÁSA, KÖZZÉTÉTELE

A hirdetmények feladása a TED-re

A Közbeszerzési Hatóság a hirdetményt a megküldését követően legkésőbb két munkanapon belül adja fel a TED-en történő közzétételre.¹⁶⁰ A hirdetmények a TED-en történő közzétételre való feladására elektronikus úton kerül sor.¹⁶¹ A TED-en

¹⁶⁰ Lásd az MvM rendelet 19. § (1) bekezdését.

¹⁶¹ Lásd az MvM rendelet 19. § (2) bekezdését.

megjelenő hirdetményeket a Közbeszerzési Hatóság – tájékoztató jelleggel – a Közbeszerzési Értesítőben is közzéteszi.¹⁶²

A hirdetményt közzétételre a Közbeszerzési Hatóság adja fel. A Kiadóhivatal a hirdetményt a feladást követően legkésőbb öt napon belül teszi közzé. A Kiadóhivatal visszaigazolja az ajánlatkérőnek a hirdetmény átvételét, valamint az elküldött adatok közzétételét, jelezve a közzététel időpontját. Ez a visszaigazolás a közzétételre vonatkozó bizonyítéknak minősül.¹⁶³ A hirdetmény (2) bekezdés szerinti tájékoztató jellegű közzétételére a hirdetménynek a TED-en történő közzétételre való feladásától számított ötödik napon, illetve a Közbeszerzési Értesítő ezt követően megjelenő első számában kerül sor.¹⁶⁴

A Kiadóhivatal által visszautasított hirdetmény

Amennyiben a TED-en közzéteendő hirdetménnyel kapcsolatban a Kiadóhivatal a hirdetmény közzétételét visszautasítja, a Közbeszerzési Hatóság a Kiadóhivatal üzenetét két munkanapon belül továbbítja a kérelmező számára, egyidejűleg a hirdetmény közzétételére vonatkozó kérelmet visszavontnak tekinti.¹⁶⁵ A hirdetményeknek és azok tartalmának Közbeszerzési Értesítőben történő közzétételére a TED-en történt közzétételt megelőzően nem kerülhet sor, illetve a Közbeszerzési Értesítőben közzétett hirdetmények nem tartalmazhatnak eltérő adatokat, mint amelyek a TED-en megjelentek.¹⁶⁶

A hirdetmények Közbeszerzési Értesítőben történő közzététele

A Közbeszerzési Értesítőben közzéteendő hirdetményt a feladást követően legkésőbb öt napon belül teszik közzé. Ha a határidő utolsó napja nem munkanapra esik, a határidő az ezt követő legközelebbi munkanapon jár le.¹⁶⁷

¹⁶² Lásd az MvM rendelet 20. § (1) bekezdését.

¹⁶³ Lásd az MvM rendelet 20. § (4)–(5) bekezdéseit.

¹⁶⁴ Lásd az MvM rendelet 20. § (6) bekezdését.

¹⁶⁵ Lásd az MvM rendelet 19. § (4) bekezdését.

¹⁶⁶ Lásd az MvM rendelet 20. § (3) bekezdését.

¹⁶⁷ Lásd az MvM rendelet 21. § (1) bekezdését.

5. JOGSZABÁLYTÁR

- A közbeszerzési hirdetmények közzétételére használandó hirdetményminták létrehozásáról és a 842/2011/EK végrehajtási rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 2015. november 11-i 2015/1986 végrehajtási rendelet
- A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény
- A közbeszerzési és tervpályázati hirdetmények feladásának, ellenőrzésének és közzétételének szabályairól, a hirdetmények mintáiról és egyes tartalmi elemeiről, valamint az éves statisztikai összegezésről szóló 44/2015. (XI. 2.) MvM rendelet
- Az elektronikus közbeszerzés részletes szabályairól szóló 424/2017. (XII. 19.) Korm. rendelet
- 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 építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet
- A kedvezményezett eljárások besorolásáról szóló 290/2014. (XI. 26.) Korm. rendelet

6. IRODALOMJEGYZÉK

dr. Huszár András (2013): A kérelem és az eljárást megindító felhívások kitöltésével kapcsolatos leggyakoribb hibák. *Közbeszerzési Szemle*, III. évf. IX. sz. 45–51.

III.

A KÖZBESZERZÉSEK ELLENŐRZÉSE: KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK TELJESÍTÉSÉNEK ÉS MÓDOSÍTÁSÁNAK ELLENŐRZÉSE – DR. BAKOS BALÁZS

1. A KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG ÁLTAL VÉGZETT SZERZŐDÉS-ELLENŐRZÉSI TEVÉKENYSÉG KERETEI

1.1 JOGI KERETEK

A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény [a továbbiakban: Kbt.] részben új, részben megújított feladat- és hatáskörökkel ruházta fel a Közbeszerzési Hatóságot¹⁶⁸ [a továbbiakban: Hatóság] az *Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről* című jogszabály rendelkezései alapján.

Ezen feladat- és hatáskörök közé tartozik többek között a közbeszerzési eljárás, valamint a koncessziós beszerzési eljárás alapján megkötött szerződések teljesítésének és módosításainak figyelemmel kísérése, szükség esetén azok ellenőrzése¹⁶⁹. További feladat a tervpályázati eljárás eredményének ellenőrzése. A *közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény* [a továbbiakban: régi Kbt.] is tartalmazott rendelkezést a közbeszerzési szerződések módosításának és teljesítésének figyelemmel kíséréseivel kapcsolatban¹⁷⁰, ám a jogalkotó ekkor még kifejezett ellenőrzési jogkört – melynek részletszabályait külön jogszabályban határozta volna meg – nem utalt a Hatóság feladat- és hatáskörébe.

A Kbt. 187. § (2) bekezdés j) pontjának – 2019. január 1-jétől hatályos – szövege az alábbiakról rendelkezik: „A Hatóság figyelemmel kíséri a közbeszerzési eljárás, valamint a koncessziós beszerzési eljárás alapján megkötött szerződések módosításáról szóló hirdetményeket, ennek során az Ákr.¹⁷¹ alapján hatósági ellenőrzés keretében – jogszabályban¹⁷² meghatározott részletes szabályok szerint – ellenőrzi a szerződések teljesítését és módosítását, a tervpályázati eljárás eredményét, valamint megteszi különösen a 153. § (1) bekezdés c) pontjában és a 175. §-ban meghatározott

¹⁶⁸ Lásd a Kbt. 187. § (2) bekezdését.

¹⁶⁹ Lásd a Kbt. 187. § (2) bekezdés j) pontját.

¹⁷⁰ Lásd a régi Kbt. 172. § (2) bekezdés l) pontját.

¹⁷¹ Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény

¹⁷² A közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződések teljesítésének és módosításának Közbeszerzési Hatóság által végzett ellenőrzéséről szóló 308/2015. (X. 27.) Korm. rendelet

intézkedéseket”. A Kbt., az Ákr. és a végrehajtási rendeletek¹⁷³ – különösen a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződések teljesítésének és módosításának Közbeszerzési Hatóság által végzett ellenőrzéséről szóló 308/2015. (X. 27.) Korm. rendelet (továbbiakban: 308/2015. Korm. rendelet) – együttes olvasatából állapíthatók meg az anyagi jogi és eljárásjogi keretek (személyi, tárgyi, időbeli hatály, ellenőrzésen felhasználható bizonyítási eszközök stb.), melyek mentén a Hatóság ellenőrzési kötelezettségének eleget tud és köteles tenni.

A hatósági ellenőrzésre vonatkozó megállapításokat a fenti jogszabályon túl – a jogalkalmazás elősegítése érdekében – a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács Útmutatói és a Hatóság elnöke által kibocsátott Tájékoztatók tartalmazzák¹⁷⁴.

A továbbiakban – az egyszerűség kedvéért – ahol a tananyag mindenféle megkülönböztetés nélkül az „ellenőrzés” szót használja, az alatt a Közbeszerzési Hatóság által végzett szerződések teljesítésének és módosításának ellenőrzését kell érteni. Az ettől való eltérést egyértelműen jelöljük.

1.2 AZ ELLENŐRZÉS CÉLJA

A közbeszerzési szerződések teljesítéséhez és módosításához kapcsolódó ellenőrzés célját sem a Kbt., sem a 308/2015. Korm. rendelet nem fogalmazza meg explicit módon, de a közbeszerzési szabályozást érintő, 2015. november 1-jén életbe lépő változások Kbt. alapelveivel való együttes értékelése abba az irányba mutat, hogy a jogalkotónak szándéka volt az eddig is létező ellenőrzési rendszert ajánlatkérői és hatósági szinten is megerősíteni, mely ellenőrzés nem csupán a közbeszerzési eljárások lefolytatásának szabályosságát, de az azok eredményeként megkötött szerződések utóéletét is górcső alá veszi.

A Kbt. meghatározó része elsősorban a közbeszerzési eljárásokra vonatkozóan tartalmaz szabályokat és – jelen formájában is – csupán csekély támpontot ad a szerződés teljesítésének mikéntjére. Ennek magyarázata az, hogy a Kbt. a polgári jog szabályainak hatálya alá utalja a szerződések teljesítésének szakaszát és ezzel együtt az esetleges szerződésszegő magatartások kezelését. Ezen megközelítéssel a Kbt. nem szakított, és a közpénzekkel való felelős gazdálkodás elvéből levezetve kiemeli, hogy a szerződés teljesítésének ellenőrzése, és a nem megfelelő teljesítés esetén a jogkövetkezmények alkalmazása elsősorban az ajánlatkérő feladata¹⁷⁵. Ehelyütt megjegyzendő, hogy a jogalkotó megkívánja a többi alapelv érvényesülését is úgy a szerződések teljesítése, mint az azok előzményeként lefolytatott közbeszerzési

¹⁷³ Lásd a Kbt. 198. § (1) bekezdését, különösen a 16. pontot.

¹⁷⁴ Lásd a Közbeszerzések Tanácsának útmutatóját a közbeszerzési eljárások eredményeként megkötött szerződések Kbt. szerinti módosításával, valamint teljesítésével kapcsolatos egyes kérdésekről [megjelent Közbeszerzési Értesítő 2017. évi 81. számában; 2017. május 19-én]

¹⁷⁵ Lásd a Kbt. 142. § (1)–(6) bekezdését. A jogalkotó egy alapvetően polgári jogi kérdést (a szerződés teljesítését) egy a Kbt.-ben foglalt kötelezettséggel terheli, így érdekeltté téve az ajánlatkérőt abban, hogy a közpénzekkel való felelős gazdálkodás elvét betartsa, az ajánlattevőt terhelő szerződéses kötelezettségeket pedig betartassa. Ellenkező esetben nem csupán az ajánlattevő, hanem az ajánlatkérő is a Közbeszerzési Döntőbizottság elé citálható.

eljárások során¹⁷⁶. Azonban, ahogy a közbeszerzési eljárások lefolytatásának szakaszában, úgy a szerződések módosítása és teljesítése során is követhetnek el jogsértéseket – szándékosan vagy hanyagságból – az ajánlatkérők és az ajánlattevők egyaránt.

A független ellenőrzés igényét pedig épp ez a helyzet hívta életre: ha a felek a lefektetett garanciális szabályok ellenére nem a Kbt.-nek megfelelően teljesítenék a szerződéseiket.

A fentiekre tekintettel független szervként a Közbeszerzési Hatóságot jelölte ki a jogalkotó, mely az ajánlatkérőre – többek között a fenti jogérvényesítési – és az ajánlattevőre vonatkozó közbeszerzési szabályok betartását figyelemmel kíséri, a teljesítést ellenőrzi, jogsértés észlelése esetén pedig kezdeményezi a Közbeszerzési Döntőbizottság jogorvoslati eljárását.

A Hatósági ellenőrzés rövid távú célja annak megállapítása, hogy a közbeszerzési szerződések teljesítése az azt megelőző közbeszerzési eljárásokban lefektetett feltételeknek megfelelően történik-e, valamint hogy az e feltételektől való eltérést a felek a Kbt. 141. §-ában foglaltak megtartásával kezelték-e. Az ellenőrzés hosszú távú célja a jogsértések elkövetésétől való elrettentés, a jogkövető magatartásra való ösztönzés és végső soron a közbeszerzési piac megtisztítása, hogy közpénzből azok részesülhessenek, akik a szabályok betartása mellett szerződészerű teljesítésükkel igazolták arra való érdemességüket.



1. ábra: A szerződésellenőrzés célrendszere, Forrás: Közbeszerzési Hatóság, Beszámoló az Országgyűlés részére 2018.

¹⁷⁶ Különösen igaz ez a szerződések jogszerűtlen módosítására, melyek esetén végső soron sérül a verseny tisztasága, az esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód követelménye. Egyrészt a közbeszerzési eljárásban részt vett versenytársak vonatkozásában, akik – a szerződésmódosítás következményeképp – a nyertes ajánlattevőtől eltérő módon nem részesültek az utóbb kialakított kedvezőbb teljesítési feltételekből, másrészt a módosítás helyett alkalmazandó új közbeszerzési eljárásban potenciálisan részt vevő ajánlattevők vonatkozásában, akiket ily módon kizárnak a teljesítésben való részvétel lehetőségétől.

1.3 AZ ELLENŐRZÉS TERJEDELME

A Kbt. és a 308/2015. Korm. rendelet az alábbiak szerint határozza meg tárgyi, időbeli, és területi hatályát az ellenőrzésre vonatkozóan.

Tárgyi hatály tekintetében a Kbt. 187. § (2) bekezdés j) pontja rendelkezik, amely alapján „figyelemmel kísérés”, valamint ellenőrzés alá kerülhetnek a következők:

- a közbeszerzési eljárás alapján kötött szerződések,
- a koncessziós beszerzési eljárás alapján kötött szerződések¹⁷⁷,
- ezek módosításai (és az arról közzétett hirdetmények), és
- a tervpályázati eljárás eredményei¹⁷⁸.

A 308/2015. Korm. rendelet tovább pontosítja a fentieket. Egyrészt megfogalmazza, hogy szerződések alatt a közbeszerzési szerződést és a közszolgálati szerződést is érti¹⁷⁹. Továbbá egyértelműsíti, hogy a fentiek teljesülése esetén az ellenőrzés nem terjed ki a jogerős bírósági vagy végleges hatósági határozattal elbírált kérdések vizsgálatára¹⁸⁰.

A Hatóság az ellenőrzés lefolytatása során az ellenőrzött szervezetek nyilatkozatai és a rendelkezésre álló dokumentumok (kérelmek, keresetlevelek, hatósági határozatok, bírósági határozatok) alapján figyelemmel kíséri, hogy más hatóság eljárása vagy bírósági eljárás van-e – vagy volt-e – folyamatban, illetve, hogy az ezen eljárásokban meghozott határozatok érintik-e a folyamatban lévő ellenőrzést. A már elbírált kérdések vonatkozásában a Hatóság ellenőrzést nem folytat le. Nincs akadálya azonban annak, hogy az ezen eljárásokban hozott, határozatok által nem érintett kérdéskörben a Hatóság lefolytassa az ellenőrzést és azok vonatkozásában megállapításokat tegyen.

A személyi hatály tekintetében a Kbt. 187. § (2) bekezdése és a 308/2018. Korm. rendelet 1. § (3) bekezdése, valamint 2. § 2. pontja alapján a fenti szerződések vonatkozásában az ellenőrzést a Hatóság végzi. Az ellenőrzés során valamennyi, a szerződés teljesítésében részt vevő állami és gazdasági szereplő ellenőrzött szervezetnek minősül és az ellenőrzés során adatszolgáltatásra köteles¹⁸¹. Fontos kiemelni, hogy nincs jelentősége annak, hogy az adott ellenőrzött szervezet a teljesítésben milyen minőségében vett részt. Önmagában a részvétel ténye megalapozza az ellenőrizhetőséget, melynél fogva a Hatóság elnökének megkeresésére a szervezet csak az Ákr.-ben foglalt szabályok szerint tagadhatja meg az adatszolgáltatást¹⁸².

¹⁷⁷ 2019. január 1-jétől az ellenőrzések köre bővül: a közbeszerzési szerződések ellenőrzésén túl a Hatóság feladat- és hatásköre kiterjed a koncessziós beszerzési eljárások és a tervpályázati eljárások eredményeként megkötött szerződések ellenőrzésére is.

¹⁷⁸ Lásd a tervpályázati eljárásokról szóló 310/2015. (X. 28.) Korm. rendeletet.

¹⁷⁹ Lásd a 308/2015. Korm. rendelet 2. § 1. pontja alapján a Kbt. 3. § 24. és 27. pontját.

¹⁸⁰ Lásd a 308/2015. Korm. rendelet 1. § (2) bekezdését

¹⁸¹ Lásd még a 308/2015. Korm. rendelet 8. § (3) bekezdését.

¹⁸² Lásd Ákr. 105. § (2) bekezdése alapján az Ákr. 66. §-át.

Az ellenőrzések során a Hatóság elsősorban a szerződést megkötő feleket – jellemzően az ajánlatkérőt és nyertes ajánlattevőt –, az alvállalkozókat, szubalvállalkozókat és egyéb teljesítési segédeket – ideértve ezek jogutódjait is – keresi fel adatszolgáltatásra kötelezés céljából.

Már ehelyütt is érdemes rögzíteni, hogy az ellenőrzött személyektől kért nyilatkozatok és dokumentumok alatt nem kizárólag a szerződés teljesítési szakasza alatt keletkezett iratokat kell érteni. Annak érdekében, hogy a Hatóság teljes körű képet kapjon arról, milyennek kellene lennie a tárgyi szerződés teljesítésének, a szerződéskötést megelőző eljárás és az eljárást előkészítő szakasz (a Hatóságnál rendelkezésre nem álló) dokumentumainak megküldésére kéri az ellenőrzött szervezeteket. A tényállás tisztázása során csak így ellenőrizhető, hogy a felek eltértek-e az eljárásban közölt feltételektől, valamint ezek jogszerűségére is csak e dokumentumok megléte alapján lehet megállapításokat tenni. Különösen igaz ez a szerződések módosítására: a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja esetén az ajánlatkérői oldalról megkövetelt kellő gondosság mellett előre nem láthatóság feltételénél különös figyelmet kell fordítani arra, hogy milyen cselekményeket végzett az ajánlatkérő a szerződéskötést megelőző eljárás során (sor került-e pl. kiegészítő tájékoztatásra, helyszíni bejárásra), illetve az eljárás előkészítése során (építési beruházás esetén pl. kellő körültekintéssel felmérte-e a teljesítés helyszínét).

Az időbeli hatály kérdése sok bizonytalanságot okozott korábban a jogalkalmazók körében. Kérdésként merült fel ugyanis, hogy egy alapvetően új, eljárási szabályokkal kibővített hatósági ellenőrzési jogkör mennyiben alkalmazható a Kbt. hatálybalépése előtt megkötött – és adott esetben teljesített – szerződések ellenőrzésére. Legfőbb kérdésként az merült fel, hogy az ellenőrzés lefolytatása, és az alapján a Közbeszerzési Döntőbizottság jogorvoslati eljárásának kezdeményezése a visszaható hatály tilalmába ütközik-e. Mára az alábbi következetes gyakorlat alakult ki:

A Kbt. 197. § (1)–(2) bekezdései a következőképp rendelkeznek: *„E törvény rendelkezéseit a hatálybalépése után megkezdett beszerzésekre, közbeszerzési eljárások alapján megkötött szerződésekre, tervpályázati eljárásokra és az azokkal kapcsolatban kérelmezett, kezdeményezett vagy hivatalból indított jogorvoslati eljárásokra és előzetes vitarendezési eljárásokra kell alkalmazni. A 139. §, a 141. §, a 142. §, a 153. § (1) bekezdés c) pontja és a 175. § rendelkezéseit alkalmazni kell e törvény hatálybalépését megelőzően megkezdett beszerzések vagy közbeszerzési eljárások eredményeként kötött szerződések új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül történő módosításának lehetőségére, valamint a módosítás és teljesítés ellenőrzésére, továbbá a XXI. fejezet rendelkezéseit az ezekkel összefüggő jogorvoslati eljárásokra. (2) A közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény rendelkezéseit a 2015. november 1. napját megelőzően megkezdett beszerzésekre, – az (1) bekezdés második mondatában foglalt kivétellel – közbeszerzési eljárások alapján megkötött szerződésekre, tervpályázati eljárásokra és az azokkal kapcsolatban kérelmezett, kezdeményezett vagy hivatalból indított jogorvoslati eljárásokra és előzetes vitarendezési eljárásokra alkalmazni kell.”*

A fenti bekezdések szerint a Kbt. hatálybalépése előtt megkötött szerződések vonatkozásában is van lehetősége a Hatóság elnökének azok módosításainak és a teljesítésének ellenőrzésére, valamint a Kbt. 153. § (1) bekezdés c) pontja alapján jogorvoslati eljárás kezdeményezésére. A Kbt. nem tesz különbséget a tekintetben, hogy e szerződések teljesítése folyamatos vagy befejezett-e. A szerződésmódosítások esetében a kérdés könnyen eldönthető: mivel a módosításra a szerződés időbeli hatályának fennállása alatt kerülhet sor¹⁸³, így a már teljesített szerződések esetén fel sem merülhet, hogy azokat módosítsák a Kbt. 141. §-a alapján. A teljesítés esetében abban kellett állást foglalni, hogy a jogalkotó szándéka szerint – vagyis, hogy a közbeszerzési szerződéseket ellenőrzésnek vessék alá – különbséget kívánt-e tenni a már lejárt és folyamatban lévő szerződések között. Tekintettel arra, hogy ugyanakkora nemzetgazdasági érdek fűződik a két „szerződéstípus” jogszerű teljesítéséhez, a gyakorlat a Kbt. „hallgatását” ebben a kérdésben nemleges válaszként értelmezi. A 308/2015. Korm. rendelet 14. §-a is a fentieket erősíti meg: *„A Közbeszerzési Hatóság a Kbt. 197. § (1) bekezdésében foglaltak alapján e rendelet szabályai szerint jogosult ellenőrizni a 2015. november 1-jét megelőzően megkezdett beszerzések vagy közbeszerzési eljárások eredményeként kötött szerződések módosítását és teljesítését is.”*

A fentiekhez kapcsolódóan el kellett dönteni azt is, hogy tulajdonképpen a jogalkalmazók a visszaható hatály tilalmának követelményét megszegik-e, amikor olyan ellenőrzés alá vonják az ellenőrzötteket, amelyre a Kbt. hatálybalépése előtt azok nem számíthattak. Önmagában az, hogy valakit ellenőrzés alá vonnak, nem érinti abbéli kötelezettségét, hogy a szerződést jogszerűen teljesítse – hisz az kontroll nélkül is fennáll. A tény, hogy a felek illetően – számukra előre nem látható – módon is számon kérhetők, nem teszi terhesebbé a felek jogait és kötelezettségét. Hasonló kérdés-körben az Alkotmánybíróság már állást foglalt a 3060/2017. (III. 31.) AB határozatban. Az ebben kifejtetteket a Hatóság irányadónak tekinti saját ellenőrzési eljárására is. Megjegyzendő, hogy az ellenőrzés ráadásul egy alapvető közérdek érvényesítését szolgálja: a jogszerű, hatékony és felelős gazdálkodás elvének tiszteletben tartását közpénzfelhasználás (szerződésteljesítés) során.

A fentiek alapján nincs tehát akadálya annak, hogy bármely, már megkötött – a Kbt. és a 308/2015. Korm. rendelet tárgyi hatálya alá tartozó – szerződés esetében ellenőrzés elrendelésére kerüljön sor. Fontos azonban kiemelni, hogy a Közbeszerzési Hatóság ellenőrzései során a Kbt. 197. § (1)–(2) bekezdése alapján követeli meg az anyagi szabályok betartását. Ennek értelmében – a Kbt. 197. § (1) bekezdésében foglaltak kivételével – minden esetben az azon hatályban lévő és időállapotú jogszabályok betartását ellenőrzi, melyek az adott szerződést megelőző közbeszerzési eljárás megindításakor irányadók voltak.

¹⁸³ Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.146/11/2010. számú határozatát.

2. AZ ELLENŐRZÉS MENETE

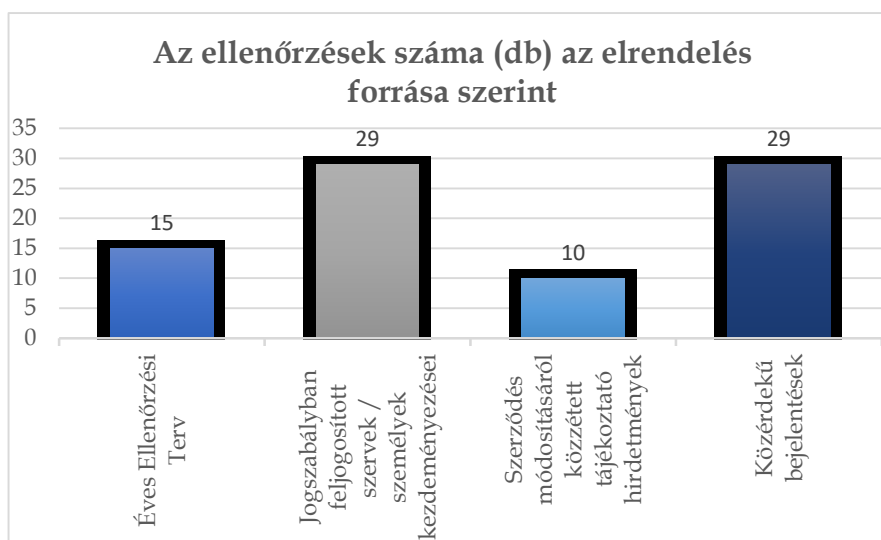
Az alábbiakban részletesen bemutatásra kerülnek a hatósági ellenőrzés állomásai, eljárási cselekményei és ezek mentén az eljárásban érintettek jogai és kötelezettségei.

2.1 AZ ELLENŐRZÉS ELRENDELÉSE

A Közbeszerzési Hatóság által végzett szerződés-ellenőrzési eljárás minden esetben hivatalból indul¹⁸⁴. A Közbeszerzési Hatóság elnökének diszkrécionális jogkörébe tartozik arról dönteni, hogy a rendelkezésére álló információk alapján elrendeli-e egy adott közbeszerzési szerződés teljesítésének vagy módosításának ellenőrzését. A hatósági ellenőrzés elrendelésére a Közbeszerzési Hatóság elnökének nincs jogszabályi kötelezettsége, csupán lehetősége az alábbiakban kifejtett, rendelkezésére bocsátott információk alapján.

Négy csoportba rendezhetők azon jellemző források, melyek alapján a Közbeszerzési Hatóság elnöke döntést hoz egy adott közbeszerzési szerződés ellenőrzésének szükségességéről. Ezek a következők:

- Éves Ellenőrzési Terv¹⁸⁵
- Jogszabályban feljogosított szervek/személyek kezdeményezései¹⁸⁶
- Szerződés módosításáról közzétett tájékoztató hirdetmények¹⁸⁷
- Közérdekű bejelentések¹⁸⁸



2. ábra: Az ellenőrzések száma az elrendelés forrása szerint, Forrás: Közbeszerzési Hatóság, Beszámoló az Országgyűlés részére 2018.

¹⁸⁴ Lásd a 308/2015. Korm. rendelet 5. § (1) bekezdését.

¹⁸⁵ Lásd a 308/2015. Korm. rendelet 4. §-át.

¹⁸⁶ Lásd a 308/2015. Korm. rendelet 5. § (2) bekezdését és a Kbt. 152. § (1) bekezdés a)–n) pontját.

¹⁸⁷ Lásd a Kbt. 37. § (1) bekezdés j) pontját és a 141. § (7) bekezdését.

¹⁸⁸ Lásd a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvényt.

2.1.1 ÉVES ELLENŐRZÉSI TERV

A Közbeszerzési Hatóság a tárgyévet megelőző év végéig – a Közbeszerzési Hatóság Szervezeti és Működési Szabályzatában (SzMSz) és a vonatkozó szervezeti egységek ügyrendjében kifejtett módon – megalkotja és közzéteszi az Éves Ellenőrzési Tervet (továbbiakban: Terv). A Terv mindenki számára nyilvános és a Közbeszerzési Hatóság honlapján elérhető¹⁸⁹. A Terv tartalmazza azon közbeszerzési – és 2019. január 1-jétől koncessziós – szerződéseket és főbb adataikat, melyek ellenőrzését a Közbeszerzési Hatóság elnöke el kívánja rendelni. Hangsúlyozandó, hogy – a többi ellenőrzés elrendelését esetlegesen kiváltó forráshoz hasonlóan – a Terv nem keletkeztet kötelezettséget a Közbeszerzési Hatóság elnökére nézve a Tervben foglaltak szerint valamennyi ellenőrzés végrehajtására. A Tervben a potenciálisan górcső alá vett szerződések egyértelműen azonosíthatók, az adott szerződés teljesítésében részt vevők tudják, hogy ellenőrzésükre az év folyamán sor kerülhet, így a korábban említett jogkövető magatartásra ösztönzés – legalábbis a folyamatban lévő teljesítéseknél – már pusztán a Terv nyilvánosságra hozatalával is megvalósulhat.

A Terv összeállításánál a Közbeszerzési Hatóság figyelembe veszi az elmúlt évek ellenőrzési tapasztalatait (azon beszerzések nagyobb számban jelennek meg a tervben, melyek arányaiban több jogsértés feltárásával jártak), más ellenőrzési jogkörrel felruházott szervek által tett javaslatokat, az ellenőrizni tervezett szerződések teljesítési helyeinek területi eloszlását, a szerződések teljesítésének határidejét (többnyire olyan szerződések kerülnek a Tervbe, melyek már vagy teljesültek, vagy tárgyévben teljesülni fognak), a beszerzések tárgyát, értékét, az ajánlatkérők és ajánlattevők minél diverzifikáltabb megjelenését.

A Tervsorok az alábbi adatokat tartalmazzák:

- *szerződés megnevezését,*
- *ajánlatkérő nevét,*
- *ajánlattevő nevét,*
- *a szerződés eredeti értékét,*
- *a szerződést megelőző közbeszerzési eljárás eredményéről szóló tájékoztató hirdetmény Közbeszerzési Értesítőben megjelent iktatószámát (KÉ-számot),*
- *az eljárás eredményéről szóló tájékoztató hirdetmény közzétételének idejét.*

A Közbeszerzési Hatóság tájékoztató jelleggel a tárgyévet követő év elején közzéteszi a Terv alapján ellenőrzéssel érintett szerződések megnevezését.

¹⁸⁹ Kozbeszerzes.hu (2018), Szerződés-ellenőrzés,
[URL:http://www.kozbeszerzes.hu/cikkek/szerzodes-ellenorzes](http://www.kozbeszerzes.hu/cikkek/szerzodes-ellenorzes), Utolsó elérés időpontja: 2019. 02. 19.

2.1.2 JOGSZABÁLYBAN FELJOGOSÍTOTT SZERVEK/SZEMÉLYEK KEZDEMÉNYEZÉSEI

A 308/2015. Korm. rendelet 5. § (2) bekezdése azt az esetkört rögzíti, amikor a Közbeszerzési Hatóság elnökének lehetősége van bizonyos hivatali szervek/személyek kérelmére a szerződés-ellenőrzési eljárás megindítására. Ezen szervek/személyek megegyeznek azokkal, akik egyébként közbeszerzési jogsértés észlelése esetén a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárását kezdeményezhetik¹⁹⁰. A Kbt. és a 308/2015. Korm. rendelet 2015. november 1-jei hatálybalépésével ezen szervezeteknek/személyeknek lehetőségük van eldönteni, hogy a Közbeszerzési Hatóság elnökéhez, vagy a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz fordulnak-e inkább, ha feladatellátásuk során Kbt.-be ütköző jogsértést tapasztalnak.

Érdeemes felhívni a figyelmet, hogy a Kbt. 152. § (1) bekezdés a) pontja alapján a Közbeszerzési Hatóság elnöke is ilyen kérelmezőnek minősül, ám értelemszerűen saját eljárásának kezdeményezéséhez – a többi kérelmezővel ellentétben – kérelem benyújtására nincs szükség. Ennek értelmében a Közbeszerzési Hatóság elnöke bármikor, bármilyen információ birtokában rendelkezhet a szerződés-ellenőrzési eljárás elrendeléséről, függetlenül attól, hogy a tárgyi szerződés a Tervben feltüntetésre került-e vagy sem.

A Közbeszerzési Hatóság elnökén kívül felsoroltak kérelemmel kezdeményezhetik a szerződés-ellenőrzési eljárás elrendelését. Kiemelendő, hogy a jogszabály, hasonlóképp a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt kezdeményezhető jogorvoslati eljárásokhoz, szubjektív határidő betartásához köti a kérelem benyújtását. A Közbeszerzési Hatóság elnökének ellenőrzési eljárását a jogsértés tudomásra jutásától számított 90 napon belül kell az arra feljogosítottaknak kezdeményezni.

A kérelem – a 308/2018. Korm. rendelet 5. § (3) bekezdése és az Ákr. 36. § (1) bekezdése alapján – a következő kötelező elemeket tartalmazza:

- az ügyfél és képviselője azonosításához szükséges adatokat és elérhetőségét,
- a kérelmezői jogosultságot alátámasztó tényeket,
- a szerződés alapjául szolgáló közbeszerzési eljárás azonosítóját,
- a szerződő felek megjelölését,
- *a megsértett jogszabályi rendelkezést,*
- a jogsértést alátámasztó bizonyítékok megjelölését,
- amennyiben bírósági vagy hatósági eljárás folyamatban van, illetve folyamatban volt a jogsértéssel kapcsolatban, az ezzel kapcsolatos dokumentumok, bírósági ítélet vagy hatósági határozat megjelölését,
- a Közbeszerzési Hatóság e rendelet hatálya alá tartozó eljárására és e rendelet 11. §-a szerinti intézkedésére vonatkozó kifejezett kérelmet, valamint

¹⁹⁰ Lásd a Kbt. 152. § (2) bekezdés a)–n) pontját.

- a szerződés szerinti ellenszolgáltatás, amennyiben ez nem állapítható meg, a becsült érték megjelölését¹⁹¹.

A Közbeszerzési Hatóság a kérelem beérkezését követően haladéktalanul elvégzi annak ellenőrzését, hogy az megfelel-e a jogszabályi követelményeknek és szükség esetén hiánypótlást bocsát ki, amelynek a kezdeményező ötnapos határidőn belül köteles eleget tenni.¹⁹² A határidő elmulasztása esetén igazolásnak nincs helye, a Közbeszerzési Hatóság elnöke a rendelkezésre álló iratok alapján dönt az ellenőrzés elrendeléséről.

A gyakorlat azt mutatja, hogy a hiányosan benyújtott kérelmek legtöbbször nem tudta megjelölni a megsértett jogszabályi rendelkezést. Fontos kiemelni, hogy a Közbeszerzési Hatóság hatáskörét és illetékességét, valamint azt, hogy az ügy potenciálisan a 308/2015. Korm. rendelet tárgyi hatálya alá esik-e, azt elsősorban a kezdeményező által megjelölt jogszabályhely alapján lehet megállapítani: az ellenőrzés csupán a Kbt.-ben és az ahhoz kapcsolódó végrehajtási rendeletekben foglalt megsértésének kivizsgálására terjedhet ki. Ha a kérelem nem jelöl meg ilyet, hiánypótlásra kerül sor, ha pedig a fentiekől eltérő jogsértésre hívja fel a figyelmet, úgy a hatáskörrel, illetékességgel rendelkező szervhez kerül áttételre. Érdemes tehát kellő körültekintéssel eljárni a kérelmek benyújtásánál, mert önmagában egy, a felek által elkövetett szabálytalanság – még ha az egy közbeszerzési szerződés teljesítése körében is merült fel – nem feltétlen alapozza meg a Közbeszerzési Hatóság elnökének ellenőrzési eljárását. Amennyiben magából az eredeti kérelemből vagy a felhívás után a hiánypótlásból megállapítható a Közbeszerzési Hatóság hatáskörének vagy illetékességének hiánya, vagy az ügy nem tartozik a 308/2015. Korm. rendelet tárgyi hatálya alá, úgy a kérelem elutasítására kerül sor.

Alapvetően az elnök diszkrecionális jogkörébe tartozik az ellenőrzési eljárás elrendeléséről dönteni, de a 308/2015. Korm. rendelet – példalózó felsorolással – meghatározza azokat az feltételeket, amelyek fennállása esetén nincs mód annak megtételére. Ezek a következők¹⁹³:

- az eljárásra a Közbeszerzési Hatóságnak nincs joghatósága,
- *a kérelmet határidőn túl nyújtották be,*
- a Közbeszerzési Hatóságnak nincs hatásköre vagy nem illetékes, és a kérelem áttételének nincs helye,
- a kérelem nyilvánvalóan lehetetlen célra irányul,
- a kérelem nyilvánvalóan nem az előterjesztésére jogosulttól származik,

¹⁹¹ Noha a kérelmi elemek jogszabályi felsorolása közt kifejezetten nem szerepel, de a kérelemben meg kell jelölni a kérelmező jogsértésről való tudomásszerzésének idejét is, tekintettel a fent bemutatott 90 napos szubjektív határidő megtartottságának ellenőrizhetőségére – vö. a 308/2015. Korm. rendelet 5. § (5) bekezdés b) pontjával.

¹⁹² Lásd a 308/2015. Korm. rendelet 5. § (4) bekezdését.

¹⁹³ Lásd a 308/2015. Korm. rendelet 5. § (5) bekezdését.

- a kérelem tartalmából megállapítható, hogy az ügy nem tartozik e rendelet tárgyi hatálya alá, vagy
- a kérelem a szerződéssel kapcsolatos jogerős bírósági vagy hatósági határozattal elbírált kérdésre vonatkozik.

A jogalkalmazók számára kiemelendő, hogy a 308/2015. Korm. rendelet alapján csak az arra feljogosítottak és ők is csak a megadott, tudomásra jutástól számított 90 napos határidőn belül nyújthatják be kérelmüket a pozitív elbírálás érdekében. A tudomásra jutás időpontjának meghatározásánál a Közbeszerzési Hatóság irányadónak tekinti azon következetes közbeszerzési döntőbizottsági és bírósági gyakorlatot, melyet számos közbeszerzési döntőbizottsági döntés is rögzített, így pl. a D.733/13/2014.¹⁹⁴ számú végzés is:

„A Döntőbizottság rámutat, hogy a következetes bírósági és döntőbizottsági gyakorlat alapján a tudomásra jutás időpontja nem azonos az ajánlatkérői, szerzői döntések jogsértő jellegéről és azok bizonyítékairól való tudomásszerzés időpontjával. Tudomásra jutás alatt a jogsértő tények kezdeményező tudomására hozását kell érteni, annak nincs jogi relevanciája, hogy azokat kezdeményező mikor és hogyan értelmezi, illetve, hogy milyen további bizonyítékok, okiratok, nyilatkozatok rendelkezésre állását tartja szükségesnek ahhoz, hogy meggyőződjön az ajánlatkérői, szerzői magatartás jogszerűtlenségéről. Amennyiben a kezdeményező szükségesnek tartja további iratok beszerzését, illetve az általa vélelmezett jogsértések további bizonyítékokkal való alátámasztását, úgy ezt a kezdeményezésre nyitva álló határidőn belül teheti meg. Ezt a jogértelmezést támasztja alá – többek között – a Fővárosi Bíróság 25.Kpk.45588/2006/3. sz. végzése is, amelyben rögzítésre került, hogy a Kbt. nem követeli meg a kérelmek megdönthetetlen bizonyítékokkal való alátámasztását, hiszen a kérelem tisztázása a Döntőbizottság feladata a jogorvoslati eljárásban.”

A fentiekre tekintettel a Közbeszerzési Hatóság elnöke a határidőn túl benyújtott kérelmeket elutasítja, illetve amennyiben az eljárás megindítása után észleli, hogy elutasításnak lett volna helye, úgy az ellenőrzési eljárást megszünteti¹⁹⁵.

Az ellenőrzés fenti kezdeményezők általi kérelme alapján történő elrendelése esetén erről a Közbeszerzési Hatóság értesíti a kezdeményezőt.

¹⁹⁴ A Közbeszerzési Döntőbizottsági és bírósági határozatok és végzések a következő linken érhetők el: URL: <http://www.kozbeszerzes.hu/adatbazis/keres/dbhatarozat/>, Utolsó elérés időpontja: 2019. 02. 20.

¹⁹⁵ Megjegyzendő, hogy a 308/2015. Korm. rendeletben felsorolt többi esetben is a kérelem elutasítására, illetve az ellenőrzés megszüntetésére kerül sor, de a gyakorlat azt mutatja, hogy legnagyobb számban a kérelem elkésztettség, valamint hatáskör/illetékesség hiánya és a tárgyi hatály hiánya miatt kerül erre sor – e két utóbbi esetről azonban már volt szó.

2.1.3 SZERZŐDÉSMÓDOSÍTÁSRÓL KÖZZÉTETT TÁJÉKOZTATÓ HIRDETMÉNYEK

A Kbt. 141. § (7) bekezdése és a Kbt. 37. § (1) bekezdés j) pontja rögzíti az ajánlatkérő azon kötelezettségét, hogy a közbeszerzési szerződések módosítása esetén arról hirdetményt¹⁹⁶ kell közzétenni. A nyilvánosság – és a Közbeszerzési Hatóság – többek között e közzététellel betekintést nyerhet a szerződések teljesítésébe. Alapvető követelmény, hogy a szerződő felek a szerződést az annak megkötését megelőző eljárásban közzétett feltételek szerint teljesítsék – ettől eltérni csak Kbt. 141. § (2)–(6) bekezdésében foglaltak szerint lehet. A 44/2015. MvM. rendelet 12. sz. melléklete rendelkezik a szerződésmódosításról szóló hirdetmény mintájának elemeiről.

Jogalkalmazók számára kiemelendő, hogy a hirdetményben az ajánlatkérőnek meg kell jelölnie a szerződésmódosítás Kbt. szerinti jogalapját, és a módosítás okait is. A Közbeszerzési Hatóság a 308/2015. Korm. rendelet 12. §-a szerint ellenőrzi ezen hirdetményeket, és amennyiben jogsértés feltételezhető, úgy ellenőrzési eljárás elrendelésére kerül sor, mely az elrendelés időpontjáig terjedően a szerződés teljesítésének ellenőrzésére is kiterjed. A tapasztalatok alapján elmondható, hogy az így megindított ellenőrzési eljárások elsődleges oka, hogy a jogalap vagy a módosítás oka egyáltalán nem vagy nem kellő részletességgel lett megjelölve. Az ajánlatkérők számára ezért megszívlelendő, hogy a megfelelően kitöltött hirdetménnyel elkerülhetik az adminisztratív teherrel és esetlegesen egyéb kellemetlenséggel járó ellenőrzési eljárást.

2.1.4 KÖZÉRDEKŰ BEJELENTÉSEK

A 2013. évi CLXV. törvény (továbbiakban: Panasztv.) rendelkezik a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről, amely alapján az állami szervek és a helyi önkormányzati szervek – így a Közbeszerzési Hatóság is – kötelesek azokat kezelni, a megfelelő intézkedéseket megtenni, adott esetben ellenőrzést lefolytatni.

„A panasz olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más – így különösen bírósági, közigazgatási – eljárás hatálya alá. A panasz javaslatot is tartalmazhat”¹⁹⁷. A Kbt. Hatodik Fejezete szabályozza a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslatok szabályait. A Kbt. 148. § (2) bekezdése rendelkezik az ügyfélképeségről, melynek egyik alapvető eleme a jog vagy jogos érdek sérelmének vagy veszélyeztetésének megléte – vagy legalábbis annak valószínűsítése. Az egyéni érdeksérelem a Kbt. szerinti ügyfélképeséget keletkeztet, melynek orvosolása a Kbt. szerinti jogorvoslati eljárás hatálya alá tartozik. A fentiekre tekintettel a Panasztv. szerinti panasz benyújtása esetén – annak megoldására – a Közbeszerzési Hatóság elnökének hatósági ellenőrzés lefolytatására

¹⁹⁶ Lásd a közbeszerzési és tervpályázati hirdetmények feladásának, ellenőrzésének és közzétételének szabályairól, a hirdetmények mintáiról és egyes tartalmi elemeiről, valamint az éves statisztikai összegezésről szóló 44/2015. MvM. rendeletet.

¹⁹⁷ Lásd a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény 1. § (2) bekezdését.

nincs kötelezettsége. Nem szolgálhat ugyanis az egyéni érdeksérelem Közbeszerzési Hatóság elnöke általi elintézése a Kbt. szerinti jogorvoslati eljárás szabályainak – különösen az annak kezdeményezésére nyitva álló szubjektív határidőnek – a megkerülésére.

Más a helyzet a közérdekű bejelentéseknél: *„a közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. A közérdekű bejelentés javaslatot is tartalmazhat¹⁹⁸.”* Az alapvető különbség a panasz és a közérdekű bejelentés között, hogy míg az első intézmény az egyéni érdeksérelem kezelésére, addig az utóbbi a közösségi érdek védelmére szolgál. Közérdekű bejelentést bárki benyújthat, és az alapján, ha megállapítható a Közbeszerzési Hatóság hatásköre és illetékessége, valamint feltételezhető a 308/2015. Korm. rendelet tárgyi hatályának megléte – tehát a bejelentés a szerződés teljesítésével kapcsolatos –, úgy a bejelentésben foglaltak ellenőrzési eljárás keretében történő kivizsgálására kerül sor.

Megjegyzendő, hogy abban az esetben, ha a közérdekű bejelentő egyben ügyfélképes is lenne a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt lefolytatandó jogorvoslati eljárásban, a Közbeszerzési Hatóság elnöke csak abban a kivételes esetben rendeli el a szerződés teljesítésének ellenőrzését, ha a bejelentő olyan jogsértést fogalmazott meg, mely alapján feltételezhető, hogy a közösség vagy társadalom érdeke is veszélyben forog. Ezen esetekben annak megítélése, hogy tulajdonképpen panasz vagy közérdekű bejelentés érkezett-e a Közbeszerzési Hatósághoz, mindig mérlegelés tárgyát képezi, melyet a Közbeszerzési Hatóság elnöke minden esetben elvégez.

A leggyakoribb közérdekű bejelentéseket – melyek alapján a szerződések ellenőrzésére kerül sor – olyan alvállalkozók fogalmazzák meg, akik a szerződés teljesítésében részt vettek, de kifizetésükre nem, vagy nem kellő mértékben került sor. A bejelentők ilyenkor annak reményében keresik fel a Közbeszerzési Hatóság elnökét, hogy „pénzükhöz jussanak”. Az egyéni érdeksérelem ezen esetekben egyértelműen tetten érhető, és az is, hogy polgári jogi igényről van szó, melynek érvényesítésében a Közbeszerzési Hatóság elnöke nem helyettesítheti őket. Mindazonáltal alapvető gazdasági érdek fűződik ahhoz, hogy a közbeszerzési szerződések teljesítésében részt vevők az általuk teljesített szolgáltatás ellenértékét megkapják, ne alakuljanak ki körbetartozások, és a gazdasági szereplők ne menjenek tönkre. Ez az elv megjelenik a Kbt. 135. §-ában és különösen az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet. (továbbiakban: 322/2015. Korm. rendelet) 30–32/B. §-ában. Ezen rendelkezések fogalmazzák meg a kifizetések rendjét, melyek a fenti állapotok elkerülését hivatottak elkerülni. A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint kiemelt jelentőségű közérdek párosul e

¹⁹⁸ Lásd a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény 1. § (3) bekezdését.

rendelkezések betartásához, így amennyiben ennek veszélyeztetése feltételezhető, az ellenőrzési eljárás elrendelésére kerül sor.

Az ellenőrzés közérdekű bejelentés alapján történő elrendelése esetén erről a Közbeszerzési Hatóság értesíti a bejelentőt.

2.2 AZ ELLENŐRZÉS LEFOLYTATÁSA

Miután a Közbeszerzési Hatóság meggyőződött arról, hogy a megvizsgálni kívánt szerződés a Kbt. és a 308/2015. Korm. rendelet hatálya alá tartozik, a Közbeszerzési Hatóság elnöke végzéssel elrendeli az ellenőrzést, és a tényállás tisztázására hívja fel az ellenőrzött szervezeteket. 2018. január 1-je óta a végzések kézbesítése és az ellenőrzés során a kapcsolattartás – főszabály szerint – elektronikusan történik¹⁹⁹, az ellenőrzött szervezetek adatszolgáltatási kötelezettségüknek hivatali kapun keresztül, a Közbeszerzési Hatóság honlapján megtalálható űrlap kitöltésével tehetnek joghatályosan eleget²⁰⁰. Ezen körülményekre való felhívást, valamint a Közbeszerzési Hatóság elérhetőségét minden kibocsátott végzés tartalmazza²⁰¹.

Az ellenőrzés időtartama hatvan nap.

2.2.1 AZ ELLENŐRZÉS SORÁN ALKALMAZOTT ESZKÖZÖK

Általánosságban elmondható, hogy a tényállás tisztázása során alkalmazott bizonyítási eszközök megegyeznek az Ákr. 62–72. §-ában foglaltakkal, ezek mindegyikének ismertetésére ehelyütt nem kerül sor. A 308/2015. Korm. rendelet nyilatkozatok és iratok beszerzéséről²⁰², a helyszíni ellenőrzésről (szemléről) és a szakértő kirendeléséről²⁰³ tesz említést – ezek képezik az ellenőrzés gerincét.

Főszabály szerint a Közbeszerzési Hatóság elsősorban iratok alapján végzi el az ellenőrzést. Ezek szolgáltatására tíznapos határidő kitűzésével hívja fel az ellenőrzött szervezeteket. Az iratok magukban foglalják a felek nyilatkozatait, az előkészítő eljárás, a közbeszerzési eljárás során keletkezett dokumentumokat, és a szerződés teljesítésével összefüggő dokumentumokat. A Közbeszerzési Hatóság mindazon iratok megküldését kérheti, melyek a tárgyi közbeszerzéssel kapcsolatosak és nem érhetők el nyílt adatbázisokból²⁰⁴ – ez utóbbiak köre eljárástípusonként lehet szélesebb/szűkebb.

¹⁹⁹ Lásd az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvényt.

²⁰⁰ Az elektronikus kapcsolattartásról, valamint a kötelezően használt űrlapmintákról az ellenőrzött szervezetek a Hatóság honlapján tájékozódhatnak: URL: <http://www.kozbeszerzes.hu/e-ugyintezes/>, Utolsó elérési időpontja: 2019. 02. 20.

²⁰¹ Az ellenőrzési eljárások lefolytatására a Hatóság Szerződés-ellenőrzési Főosztálya az illetékes, melynek hivatali kapun keresztüli elérhetősége: KHSZEF, KRID-azonosító: 341768375.

²⁰² Lásd a 308/2015. Korm. rendelet 8. §-át.

²⁰³ Lásd a 308/2015. Korm. rendelet 9. §-át

²⁰⁴ Lásd a 308/2015. Korm. rendelet 8. § (2) bekezdését.

A teljesség igénye nélkül ezek a dokumentumok:

- az eljárást megindító felhívás,
- a nyertes ajánlat,
- műszaki leírás,
- a szerződéstervezet, a megkötött szerződés, valamennyi mellékletével és módosításával együtt,
- árazott és árazatlan költségvetés,
- az építési napló, alnaplók, valamennyi melléklettel,
- talajmechanikai szakvélemény,
- ütemtervek,
- (rész)számlák, teljesítésigazolások, kifizetések igazolása,
- nyilatkozatok és alátámasztó dokumentáció termékhelyettesítés esetében,
- alvállalkozók bejelentésének, illetve kizáró okok alóli mentességének igazolása, a bejelentés idejének igazolásával együtt,
- szerződésmódosítás jogalapjának Kbt. alapján történő megjelölése és részletes indokolása,
- alvállalkozók, illetve alkalmasságigazolók megnyilatkoztatása a szerződés teljesítésében történt részvételéről, ennek mértékéről.

Minden egyes nyilatkozattétel esetében a Közbeszerzési Hatóság kéri az alátámasztásul szolgáló iratok csatolását is.

A fentiek közül említést érdemel az építési napló, melyet összevetve az ütemtervvel, az esetleges akadályközlésekkel, kooperációs jegyzőkönyvekkel, pótmunka-megrendelésekkel stb., rekonstruálhatóvá válik a teljesítés menete. Különösen érdekes lehet ez, ha helyszíni ellenőrzésre kerül sor folyamatban lévő teljesítés esetén – előfordulhat ugyanis, hogy a szemrevételezés során eltérés tapasztalható az iratokhoz képest.

A Közbeszerzési Hatóság – nem kizárólag, de különösen – építési beruházásoknál, leginkább, melyeknek teljesítése az ellenőrzéskor még folyamatban van, helyszíni ellenőrzésekre is sort kerít²⁰⁵. A helyszíni ellenőrzésre egyebekben a szemle szabályai az irányadók. Kiemelendő, hogy ez alapján a felek előzetes értesítése az eljárási cselekmény fogantatásáról opcionális.

A helyszíni ellenőrzés során a Közbeszerzési Hatóság:

- a megfigyelni kívánt területre, építménybe és egyéb létesítménybe beléphet,
- ott az ellenőrzés tárgyával összefüggő bármely iratot, tárgyat vagy munkafolyamatot megvizsgálhat,
- az ellenőrzött személyektől és a helyszínen tartózkodó bármely más személytől felvilágosítást kérhet,

²⁰⁵ Lásd a 308/2015. Korm. rendelet 8. § (5) bekezdését.

- a helyszínről, a folyamatokról fényképet vagy kép- és hangfelvételt készíthet,
- mintavételt végezhet, továbbá
- egyéb bizonyítást folytathat le.

A fentiekén túlmenően a Közbeszerzési Hatóság igazságügyi szakértőt is kirendel, ha az ügy megítélése szempontjából olyan szakkérdés megválaszolása szükséges, melyre a Közbeszerzési Hatóság megfelelő szakértelemmel nem rendelkezik. A megfelelő kompetenciával rendelkező szakértő kiválasztására – ideértve a szakértő szervezetet is – az Igazságügyi Minisztérium által vezetett szakértői névjegyzékből²⁰⁶, vagy a 308/2015. Korm. rendelet szerinti szervezetek²⁰⁷ megkeresésével kerül sor. A szakértők igénybevételének és díjazásuknak részletszabályait az igazságügyi szakértőkről szóló 2016. évi XXIX. törvény és az igazságügyi szakértők díjazásáról szóló 3/1986. (II. 21.) IM rendelet tartalmazza.

2.2.2 AZ ELLENŐRZÉS SORÁN VIZSGÁLT EGYES SZEMPONTOK

Az ellenőrzést a Közbeszerzési Hatóság (elsősorban közbeszerzési) jogi, műszaki és szakmai szempontok alapján végzi²⁰⁸. Az ellenőrzés valamennyi mozzanatának bemutatására, a bizonyítékok értékelésének folyamatára terjedelmi okok miatt nem kerül sor. A legsűrűbben előforduló jogsértések bemutatása azonban nélkülözhetetlen a normakövető jogalkalmazói magatartás elősegítése vagy legalábbis okulás céljából.

2.2.2.1 ALVÁLLALKOZÓK

A legsűrűbben előforduló jogsértések az alvállalkozók bevonásával kapcsolatosak. Ugyan adminisztratív jellegű mulasztásnak tűnhetnek, de az alvállalkozók bejelentése, a kizáró okok fenn nem állásának igazolása²⁰⁹ és a kifizetésükkel kapcsolatos szabályok²¹⁰ betartása mind nemzetgazdasági érdekeket szolgálnak. Egyrészt egészséges piaci körülmények kialakítását, gazdasági környezet megteremtését a közbeszerzési szerződések teljesítése során – például csak az vegyen részt a teljesítésben, aki arra érdemes (nem áll kizáró okok hatálya alatt), és aki részt vesz a teljesítésben, az jogszerűen kerüljön kifizetésre (körbetartozások elkerülése). Másrészt az állam oldaláról érdek fűződik a szerződések kifogástalan teljesítéséhez is, melyet többek közt az alkalmassági követelmények előírásával, és azok szerződés teljesítése során történő érvényesítésével kívánta biztosítani a jogalkotó²¹¹ – a közbeszerzési eljárásban megjelenő alkalmasságigazoló szervezet pedig jellemzően alvállalkozókként vesznek részt a szerződés teljesítésében. Összességében elmondható, hogy általánosan megkövetelt szabály, hogy a szerződés teljesítésében

²⁰⁶ Lásd <https://inyr.im.gov.hu/Szakertok>.

²⁰⁷ Lásd a 308/2015. Korm. rendelet 9. § (1) bekezdését

²⁰⁸ Lásd a 308/2015. Korm. rendelet 1. § (1) bekezdését.

²⁰⁹ Lásd a Kbt. 138. §-át

²¹⁰ Lásd a Kbt. 135. § - 136. §-át, építési beruházások esetén a 322/2015. Korm. rendelet 32/A. §-át.

²¹¹ Lásd a Kbt. 138. § (2) bekezdését.

az, valamint olyan mértékben²¹² vegyen részt, aki arra jogosult – a fent említett esetben pedig köteles. Épp ezért ezen szabályok betartásának ellenőrzésére különösen nagy hangsúlyt fektet a Közbeszerzési Hatóság.

Tekintettel a fentiek érvényesülésére az – ajánlatban meg nem jelölt – alvállalkozók bevonásáról az ajánlatkérőt még azelőtt értesíteni kell, hogy a teljesítésben ténylegesen részt vennének²¹³. Az előzetességet megerősíti az ajánlatkérő vonatkozásokban fennálló ellenőrzési kötelezettsége: a 322/2015. Korm. rendelet 27. § (1) bekezdése szerint *„az ajánlatkérőként szerződő fél vagy a nevében eljáró személy (szervezet) a szerződés teljesítésének ellenőrzése során az építési napló adatai alapján ellenőrzi, hogy a teljesítésben csak a Kbt. 138. § (2) és (3) bekezdésében foglaltaknak megfelelő alvállalkozó vesz részt”* – a jogalkotói szándék ugyanis nyilvánvalóan az, hogy a teljesítést egyáltalán ne kezdhesse el kizáró okok hatálya alatt álló alvállalkozó. Szükségszerű továbbá megemlíteni, hogy a jogalkalmazók között vitatott, hogy pusztán az építési naplóba történő bejegyzés (legyen az akár egy eseti bejegyzés az alvállalkozó munkavégzéséről, vagy az alvállalkozó nyilvántartási részben történő feltüntetése) önmagában a Kbt. 138. § (2) bekezdés szerinti bejelentésnek minősül-e. A Közbeszerzési Hatóság álláspontja az, hogy a bejelentést és a kizáró okokról szóló nyilatkozatot írásban kell benyújtani, és annak egyértelműnek, haladéktalannak és megfelelően dokumentáltnak kell lennie²¹⁴. Így javasolt az ajánlattevőknek egy építési naplóban történő eseti bejegyzést meghaladó módon írásbeli nyilatkozattal megtenni a bejelentést, mely egyben utalást tartalmaz a kizáró okok fenn nem álltára. Megjegyzendő, hogy a Közbeszerzési Hatóság elfogadja a 138. § (2) bekezdés szerinti kötelezettség teljesítéseként azt, ha az ajánlattevő az építési naplóhoz az alvállalkozói teljesítést megelőzően csatol olyan, az alvállalkozóval megkötött szerződést, mely tartalmazza, hogy az nem áll az előírt kizáró okok hatálya alatt. Ugyanígy nem alapozza meg a fenti szakasz teljesítését egy, az ajánlattevő által benyújtott számla, melyben a megfelelően részletezett alvállalkozói teljesítés mellé még egy kizáró okokról szóló nyilatkozatot is csatolnak – ebben az esetben ugyanis az alvállalkozói teljesítést nem előzi meg a bejelentés.

Önmagában tehát az építési naplóba történő eseti bejegyzést a Közbeszerzési Hatóság nem fogadja el a Kbt. 138. § (2) bekezdésében foglaltak maradéktalan teljesítéseként – ez azonban nem érinti az ajánlatkérő korábbiakban leírt ellenőrzési kötelezettségét. A Közbeszerzési Hatóság ajánlatkérői mulasztásként és a 322/2015. Korm. rendelet 27. § (1) bekezdésének megsértéseként értékeli, ha nincs megfelelően dokumentálva, hogy az ajánlatkérő kísérletet tett az alvállalkozó ellenőrzésére. Természetesen, ha az ajánlatkérő egyáltalán nem szerzett tudomást az alvállalkozó teljesítéséről – pl. mert sem az építési napló, sem az ajánlattevő által

²¹² Megjegyzendő, hogy 2019. január 1-jétől az alvállalkozói teljesítés mértékére vonatkozó szabály hatályon kívül helyezésre kerül. Lásd Kbt. 138. § (5) bekezdését

²¹³ Lásd a Kbt. 138. § (2) bekezdését.

²¹⁴ Lásd a Közbeszerzések Tanácsának útmutatóját a közbeszerzési eljárások eredményeként megkötött szerződések Kbt. szerinti módosításával, valamint teljesítésével kapcsolatos egyes kérdésekről [megjelent a Közbeszerzési Értesítő 2017. évi 81. számában; 2017. május 19-én]

benyújtott számlák és azok mellékletei nem tartalmaznak utalást alvállalkozói teljesítésre – akkor vele szemben nem kezdeményez a Közbeszerzési Hatóság jogorvoslati eljárást.

Az alvállalkozói teljesítéshez kapcsolódik – elsősorban építési beruházások esetén – a kifizetések rendjének megtartása²¹⁵. A részletszabályok ismertetésére nem kerül sor, de érdemes felhívni arra a figyelmet, ha az ajánlatkérő tudott bevont/nem megfelelően bevont alvállalkozók teljesítéséről, de a benyújtott számla/számlamelléklet alapján mégis az alvállalkozó kielégítését megelőzően fizeti ki az ajánlattevőt, akkor a Közbeszerzési Hatóság a jogorvoslati eljárást vele szemben is kezdeményezni fogja a kifizetések rendjének meg nem tartása miatt. Azonban, ha az alvállalkozói teljesítés rejtve maradt az ajánlatkérő előtt, úgy csak az ajánlattevő jogsértése miatt kezdeményez a Közbeszerzési Hatóság jogorvoslati eljárást.

A fentiek mellett fontos kiemelni, hogy a Közbeszerzési Hatóság vizsgálja, hogy a teljesítésbe bevonják-e az ajánlatban megjelölt alkalmasságigazoló gazdasági szereplőket, illetve amennyiben nem, helyettesítésükről az irányadó szabályok szerint gondoskodnak-e a felek²¹⁶.

2.2.2.2 TERMÉKHELYETTESÍTÉS/TERMÉKKIVÁLTÁS

A szerződések teljesítése során a felek gyakran az árazott költségvetésben szereplő termékek/munkarészek/anyagok (továbbiakban: termék) helyett másokra térnek át. Ennek indoka legtöbbször valamilyen, az ajánlatkérő számára előnyösebb pénzügyi megfontolás, vagy az, hogy az adott termék a piacon már nem kapható. Ezen esetekben a szerződő feleknek – tekintettel arra, hogy az ajánlati kööttség az árazott költségvetésben szereplő tételre állt be – a szerződést módosítaniuk kell (kivételt képez ez alól a Kbt. 141. § (4) bekezdés a) pontja szerinti eset²¹⁷), továbbá biztosítaniuk kell, hogy a helyettesítő termék a megajánlottal egyenértékű, vagy jobb minőségű. A Közbeszerzési Hatóság minden esetben azt vizsgálja, hogy az illetén termékkiváltás megfelelően dokumentált-e és abból megállapítható-e az egyenértékűség fennállása.

Jogsértés ezzel kapcsolatban leginkább úgy merül fel, hogy a felek nem, vagy nem jogszerűen módosítják a szerződést, a helyettesítő termék nem egyenértékű a megajánlott termékkel, és nem biztosítja azt a minőséget, amit az eredetileg megajánlott termék jelentett volna. Ehelyütt fontos kiemelni: önmagában az a tény, hogy egy adott terméket az eredetileg megajánlottól kisebb mennyiségben építenek be, még nem feltétlenül eredményez jogsértést. Ha pl. kevesebb köbméter föld

²¹⁵ Lásd a 322/2015. Korm. rendelet 32/A. §-át.

²¹⁶ Lásd a Kbt. 138. § (2) bekezdését, a régi Kbt. 128. § (2) bekezdését és a Közbeszerzési Döntőbizottság D.296/2017. számú határozatát.

²¹⁷ Ebben az esetben azt vizsgálja a Hatóság, hogy a felek az előre rögzített feltételeknek megfelelően jártak-e el a termékkiváltásnál. Általában a felek meghatározott dokumentumokhoz, paraméterekhez, pénzügyi kimutatásokhoz, műszaki ellenőri nyilatkozatokhoz stb. kötik a termékkiváltás jogszerűségét, így ezen dokumentumok meglétét és azt ellenőrzi a Hatóság, hogy ezek alapján valóban megállapítható-e az egyenértékűség.

megmozgatásával is el lehet végezni az árokprofilozást, és így az ajánlatkérő a beszerzési igényének megfelelő teljesítéshez jut, akkor a felek nem követnek el jogsértést, még ha az ajánlattevő így adott esetben nyereséget is realizál²¹⁸. Ettől eltérően, ha a mennyiségi követelmény nem teljesítése egyúttal minőségi romlást is eredményez, azzal a jogsértés megvalósul, ahogy az történt az alábbi jogesetben.

A Közbeszerzési Hatóság ellenőrzést folytatott le út pályaszerkezetének (kopóréteg) felújítása, árok profilozása, parkolók felújítása, szegélyek építése tárgyú szerződés teljesítésére. A Közbeszerzési Hatóság annak megállapítására, hogy a műszaki leírásnak megfelelő mennyiségben és minőségben teljesült-e a szerződés, igazságügyi szakértőt rendelt ki. Az elvégzett vizsgálatok alapján a Közbeszerzési Hatóság megállapította, hogy több esetben a megadottnál kisebb mennyiségben (árokprofilozás 2135 m helyett 1588 m), illetve csökkent minőségben (17 fúrt minta alapján csak felerészben volt előírt vastagságú – 5 cm helyett helyenként 3 cm – és anyagösszetételű az aszfalt) került sor a teljesítésre. Ezzel szemben az eredeti szerződéses ellenérték teljes összege kifizetésre került az ajánlattevő részére. Tekintettel arra, hogy a szerződő felek bizonyítottan tudtak a csökkentett műszaki tartalommal való teljesítésről és a felek akarategyezésben voltak, a Közbeszerzési Hatóság a szerződésmódosítás szabályait vette figyelembe és úgy találta, hogy azok alapján a felek jogértést követtek el. A csökkentett műszaki tartalom mellé nem párosult az ellenérték arányos csökkentése, megsértve ezzel az irányadó régi Kbt. 132. § (1) bekezdés b) pontját – a gazdasági egyensúly a nyertes ajánlattevő javára felborult.

A Közbeszerzési Döntőbizottság D.401/2017. számú határozatában kimondta: *„A fent hivatkozottak szerint a szolgáltatás a szerződésben rögzítettektől eltért, méghozzá annak mennyisége és minősége is csökkent. A felek a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányának eképpen megbomlásának helyreállításáról nem rendelkeztek. Ténykérdés, hogy általánydíjas szerződésről van szó, azonban a fent részletesen kifejtettek szerint a szerződéses cél, a kérelmezett által elvállalt munkaeredmény nem valósult meg teljes körűen. Ennek megfelelően az általánydíjat a feleknek arányosan csökkenteni kellett volna, s tekintettel arra, hogy ezt nem tették meg, megállapítható a gazdasági egyensúly megbomlása a kérelmezett felé, hisz nem teljes körűen elvégezett szolgáltatásért ugyanannyi ellenszolgáltatásban részesült.”* A Közbeszerzési Döntőbizottság bírságot szabott ki a felekkel szemben a Kbt. 132. § (1) bekezdésének b) pontjára tekintettel.

Megjegyzendő, hogy az eredeti műszaki tartalom szerinti átlagvastagságot el nem érő kopóréteggel teljesített útépités minőségileg azért aggályos, mert annak felújítására így hamarabb kell majd az ajánlatkérőnek ismét sort kerítenie – a vékonyabb kopóréteg ugyanis nem olyan tartós, nem bír el akkora terhelést, mint az eredetileg tervezett úttest. Az ügyben büntetőfeljelentés is született költségvetési csalás gyanúja miatt.

²¹⁸ Ez az általánydíjas szerződések sajátosságából fakad, melynek részletes ismertetésére nem kerül sor, lásd a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 6:245. §-át.

A fentiekre tekintettel javasolt az ajánlatkérőnek mindig megfelelően dokumentálnia és ellenőriznie a teljesítést, valamint körültekintően eljárni a teljesítés megítélését illetően, és szükséges esetben polgári jogi igényérvényesítéssel élni az egyébként szerződést szegő féllel szemben.²¹⁹

2.2.2.3 SZERZŐDÉSMÓDOSÍTÁSOK JOGALAPJA, SEMMISSÉG

A fenti két jogsértés mellett gyakran fordulnak elő a kellő jogalap hiányában módosított szerződések. Fontos kiemelni, noha a Kbt. a régi Kbt.-hez képest enyhébb szabályok mentén engedi a szerződést módosítani, a törvényi feltételek fennállása továbbra is szigorúan vizsgálandó.

Csupán felsorolás szintjén a legfontosabb szempontok, melyeket a feleknek szükséges figyelembe venni (az ellenőrzési tapasztalatok, elkövetett jogsértések alapján):

- a módosításra csak és kizárólag a szerződés időbeli hatályának fennállása alatt kerülhet sor²²⁰,
- Kbt. 141. § (4) bekezdés b) pontja: célszerűségi, garanciális, jótállási, felvonulási-organizációs indokok nem alapozzák meg az ajánlatkérő oldalán „jelentős hátrány” fennállását – így az, hogy az ajánlattevő már felvonult, nem elég indok²²¹,
- Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja: nem értékelhető előre nem látható körülményként, hogy a tárgyi szerződést megelőző közbeszerzési eljárás (visszatérő igények esetén az azt felváltó szerződést megelőző közbeszerzési eljárás) elhúzódik, azzal kapcsolatban jogorvoslati eljárás került lefolytatásra, és ezért a tárgyi szerződés meghosszabbításával lehet kielégíteni az ajánlatkérő igényét²²²,
- a szerződés meghosszabbítása semmisnek minősül, ha célja, hogy az ajánlattevőnek felróható késedelmet és az ezzel járó kötbér megfizetését a felek elkerüljék.

3. AZ ELLENŐRZÉS LEZÁRÁSA

3.1 A JEGYZŐKÖNYV

Az ellenőrzés jegyzőkönyv készítésével zárul – a Közbeszerzési Hatóság elnöke nem hoz határozatot. A jegyzőkönyv alapján a Közbeszerzési Hatóság elnöke eldöntheti, hogy milyen jogkövetkezményt alkalmaz. Fontos kiemelni, hogy a 2019. január 1-jével hatályba lépő változások értelmében e jegyzőkönyv kézbesítéséhez társul a Közbeszerzési Hatóság elnökének jogsértésről való tudomásra jutásának vélelme, így

²¹⁹ Termékkiváltással kapcsolatban lásd még a Közbeszerzési Döntőbizottság D.887/2016. számú határozatát.

²²⁰ Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.146/11/2010. számú határozatát.

²²¹ Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.25/2017. számú határozatát.

²²² Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.71/2017. számú határozatát.

a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt jogorvoslati eljárást ennek kézbesítésétől számított 60 napon belül lehet kezdeményezni²²³ – amennyiben az ellenőrzés jogsértést tárt fel. A jegyzőkönyv tartalmi és formai kellékeit a 308/2015. Korm. rendelet 10. § (2) bekezdése és az Ákr. 78. § (2) bekezdése tartalmazza.

A jegyzőkönyvet az ellenőrzött szervezeteknek az Eüsztv. szabályai alapján kézbesíti a Közbeszerzési Hatóság.

3.2 AZ ELLENŐRZÉS JOGKÖVETKEZMÉNYEI

Az ellenőrzés lezárásának négy jogkövetkezménye lehet:

- jogsértés hiánya esetén az ügy iratai irattárba kerülnek, további intézkedésre nem kerül sor,
- közbeszerzési jogsértés feltárása esetén a Közbeszerzési Hatóság elnöke kezdeményezi a Közbeszerzési Döntőbizottság jogorvoslati eljárását,
- nem közbeszerzési jogsértés feltárása esetén a Közbeszerzési Hatóság elnöke értesíti a hatáskörrel/illetékességgel rendelkező szervet,
- a Kbt. 142. § (3) bekezdése szerinti semmis szerződésmódosítás észlelése esetén a Közbeszerzési Hatóság elnöke annak megállapítása iránti pert kezdeményez a Kbt. 175. §-a alapján.

Az utóbbi három jogkövetkezmény alkalmazása egymást nem zárja ki, egynél több, esetlegesen különféle minőségű jogsértés feltárása esetén akár valamennyi jogkövetkezmény alkalmazására is sor kerülhet.

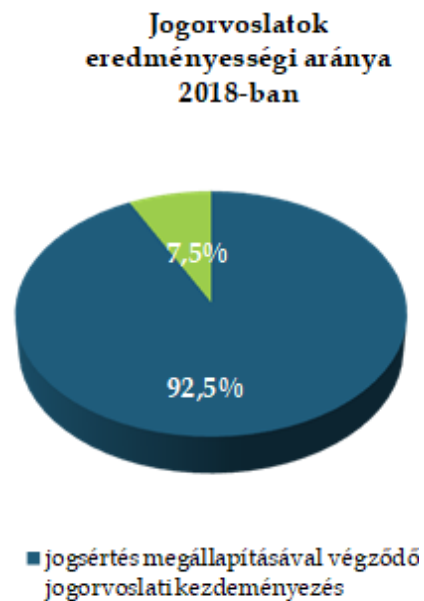
3.2.1 JOGSÉRTÉS HIÁNYA

Jogsértés hiánya esetén az ügy aktája további intézkedés nélkül kerül a Közbeszerzési Hatóság irattárába. Fontos azonban kiemelni, hogy olyan információ alapján, mely az ellenőrzés lezárása után jut a Közbeszerzési Hatóság elnökének tudomására, az alábbi három jogkövetkezmény továbbra is alkalmazható.

²²³ Lásd a Kbt. 152. § (9) bekezdését és a Kbt. 153. § (4) bekezdését.

3.2.2 KÖZBESZERZÉSI JOGSÉRTÉS

Közbeszerzési jogsértés esetén a Kbt. 153. § (1) bekezdés c) pontja alapján a Közbeszerzési Hatóság elnöke a Közbeszerzési Döntőbizottságnál jogorvoslati eljárás lefolytatását kezdeményezi. Kiemelendő, hogy a megjelölt jogsértés nem kizárólag a szerződés teljesítését vagy módosítását érintheti, hanem valamennyi, Kbt.-ben és a vonatkozó végrehajtási rendeletben érintett szabályozást. Továbbá megjegyzendő, hogy a megjelölt jogsértés nem csupán a Kbt., hanem a régi Kbt. rendelkezéseibe ütköző is lehet – függően az irányadó rendelkezésektől²²⁴.



3. ábra: Jogorvoslatok eredményességi aránya 2018-ban,
Forrás: Közbeszerzési Hatóság, Beszámoló az Országgyűlés részére 2018.

2018-ban a Közbeszerzési Hatóság szerződés-ellenőrzési tevékenysége alapján a Közbeszerzési Hatóság elnöke által hivatalból kezdeményezett jogorvoslati eljárásokból a Közbeszerzési Döntőbizottság 92,5%-ban jogsértést állapított meg.

3.2.3 NEM KÖZBESZERZÉSI JOGSÉRTÉS

A Közbeszerzési Hatóság hivatalból észleli, ha ellenőrzése során más szerv hatáskörébe/illetékességébe tartozó szabálytalanság merül fel. Rendszerint ezek a jogsértések a versenyjogi szabályozást sértik, vagy büntetőjogi kategóriát érintenek. Ezen esetekben a Közbeszerzési Hatóság elnöke bejelentéssel él a Gazdasági Versenyhivatal (továbbiakban: GVH) felé, illetve feljelentést tesz a nyomozóhatóság felé. Annak érdekében, hogy a GVH és a nyomozóhatóság eljárásának eredményét ne veszélyeztesse, a Hatóság az ellenőrzött szervezeteknek kézbesítendő jegyzőkönyvbe nem foglalja bele az ezen intézkedések megtételére tett javaslatot.

3.2.4 SZERZŐDÉSMÓDOSÍTÁS SEMMISSÉGÉNEK MEGÁLLAPÍTÁSA IRÁNTI PER

Abban az esetben, ha feltételezhető, hogy a szerződésmódosítás célja – függetlenül attól, hogy egyébként a Kbt. 141. §-a szerinti jogalapjának valamelyike fennáll-e –, hogy:

²²⁴ Lásd a Kbt. 197. § (1)–(2) bekezdését.

- a felek mentesítsék az ajánlattevőt a szerződésszegés jogkövetkezményei alól (pl. késedelmi kötbér fizetése alól),
- az ajánlatkérő átvállaljon ajánlattevőt terhelő többletköltséget (pl. előre látható többletmunka költségeit), vagy
- az ajánlatkérő átvállaljon ajánlattevőt terhelő kockázatot (pl. bankgarancia helyett Kbt.-ben nem szabályozott biztosítékra kíván áttérni az ajánlattevő)²²⁵,

a Közbeszerzési Hatóság elnöke kezdeményezi a Kbt. 175. §-a szerinti polgári pert a módosítás semmisségének megállapítása iránt.

²²⁵ Lásd a Kbt. 142. § (3) bekezdését.

4. JOGSZABÁLYTÁR

- Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről
- A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény
- A közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény
- A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény
- Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény
- Az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény
- A közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződések teljesítésének és módosításának Közbeszerzési Hatóság által végzett ellenőrzéséről szóló 308/2015. (X. 27.) Korm. rendelet
- Az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet
- A közbeszerzési és tervpályázati hirdetmények feladásának, ellenőrzésének és közzétételének szabályairól, a hirdetmények mintáiról és egyes tartalmi elemeiről, valamint az éves statisztikai összegezésről szóló 44/2015. (XI. 2.) MvM rendelet

IV. EU-TÁMOGATÁSBÓL MEGVALÓSULÓ BESZERZÉSEK ELLENŐRZÉSE – DR. LIPTÁK BEÁTA, DR. BERTA BIANKA

1. AZ UNIÓS TÁMOGATÁSOK ELLENŐRZÉSI RENDSZERE

1.1. UNIÓS ELLENŐRZÉSI RENDSZER

Az Unió pénzügyi ellenőrzését, mint független szerv az **Európai Számvevőszék** végzi.²²⁶

Az Európai Számvevőszék megvizsgálja az Unió összes bevételre és kiadásra vonatkozó elszámolását. Megvizsgálja az Unió által létrehozott valamennyi szerv, illetve hivatal minden bevételre és kiadásra vonatkozó elszámolását is.²²⁷ A Számvevőszék megvizsgálja a bevételek és kiadások jogszerűségét és szabályszerűségét, valamint a pénzgazdálkodás hatékonyságát és eredményességét, ennek során jelentést tesz, különösen ha bármilyen szabálytalanságot észlel.²²⁸

Az ellenőrzést a nyilvántartások alapján és szükség esetén a helyszínen, az Unió többi intézményében, az Unió nevében bevételt vagy kiadást kezelő szervek, illetve hivatalok helyiségeiben és a tagállamokban végzik,²²⁹ melynek során a támogatott projektek közbeszerzéseinek ellenőrzésére is sor kerülhet.

Az **Európai Bizottság** rendszeresen ellenőrzi az európai uniós támogatásból 2014–2020 programozási időszakban megvalósított közbeszerzési eljárásokat az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete²³⁰ alapján.

A Bizottság a rendelkezésre álló információk alapján – beleértve az irányításért és a kontrollért felelős szervezetek kijelöléséről szóló információkat, a kijelölt szervezetek által évente, a költségvetési rendelet 59. cikkének (5) cikke szerint benyújtott dokumentumokat, a kontrolljelentéseket, az éves végrehajtási jelentéseket, valamint a

²²⁶ Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata 2012/C 326/01 (továbbiakban: EUMSZ) 285. cikk

²²⁷ EUMSZ 287. cikk (1) bekezdése

²²⁸ EUMSZ 287. cikk (2) bekezdése

²²⁹ EUMSZ 287. cikk (3) bekezdése

²³⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről (továbbiakban: 1303/2013/ EU rendelet)

nemzeti és uniós szervezetek által végzett auditokat – meggyőződik arról, hogy a tagállamok felállították az e rendeletnek és az alapspecifikus szabályoknak megfelelő irányítási és kontrollrendszereket, és hogy ezek a rendszerek eredményesen működnek a programok végrehajtása során.²³¹

A Bizottság tisztségviselői helyszíni auditokat vagy ellenőrzéseket végezhetnek. A Bizottság figyelembe veszi, hogy el kell kerülni a tagállamok által végzett auditok vagy ellenőrzések indokolatlan megkettőzését, továbbá szem előtt tartja az uniós költségvetésre jelentett kockázat mértékét és azt, hogy az alapspecifikus szabályoknak megfelelően minimalizálni kell a kedvezményezetteknek nehezedő adminisztratív terheket.

Az ilyen auditok vagy ellenőrzések kiterjedhetnek különösen az irányítási és kontrollrendszerek eredményes működésének vizsgálatára a programban vagy annak egy részében, a műveletek ellenőrzésére, valamint a műveletek vagy programok hatékony és eredményes pénzgazdálkodásának értékelésére.²³²

Az európai uniós támogatásokból megvalósuló közbeszerzések ellenőrzése kapcsán meg kell még említeni az **Európai Csalás Elleni Hivatalt (OLAF)**, mely szervezet kivizsgálja az EU költségvetését károsító csalásokat, valamint az uniós intézményekben előforduló korrupciós cselekményeket és súlyos kötelezettségszegéseket, továbbá csalás elleni politikát dolgoz ki az Európai Bizottság számára.²³³

A magyarországi OLAF Koordinációs Iroda az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelmével kapcsolatos feladatai végrehajtása érdekében közvetlen kapcsolatot tart az OLAF-fal, a tagállamok csalásellenes szolgálataival, valamint az érintett hazai intézményekkel, továbbá biztosítja az együttműködést az OLAF és az érintett magyarországi szervezetek és hatóságok között, és elősegíti az információáramlást a szakterület hazai szervezetei között.

1.2. HAZAI ELLENŐRZÉSI RENDSZER

Elsősorban a tagállamok feladata a 1303/2013/EU rendelet 74. cikk (2) bekezdése alapján, hogy biztosítsák az operatív programok megfelelő irányítási és kontrollrendszerének működtetését. A 1303/2013/EU rendelet 72. cikk h) pontja értelmében az irányítási és kontrollrendszerek feladata a szabálytalanságok – beleértve a csalást is – megelőzése, azonosítása és kijavítása, valamint a jogosulatlanul kifizetett összegek és az esetleges késedelmi kamatok visszafizettetése. A hivatkozott rendelet 73. cikke kimondja, hogy a megosztott irányítás elvével összhangban a tagállamok és a Bizottság az ebben a rendeletben és az alapspecifikus szabályokban meghatározott feladatköreiknek megfelelően felelősek a programok irányításáért és ellenőrzéséért.²³⁴

²³¹ 1303/2013/EU rendelet 75. cikk (1) bekezdése

²³² 1303/2013/EU rendelet 75. cikk (2) bekezdése

²³³ https://ec.europa.eu/anti-fraud/home_hu

²³⁴ *Közbeszerzési Szemle 2018/3. Dr. Bodánszky Nikolett – A közbeszerzésre vonatkozó szabályok megsértése a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap által társfinanszírozott kiadások tekintetében*

1.2.1 ELSŐ SZINTŰ ELLENŐRZÉS

A 2014-2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet (továbbiakban: Korm. rendelet) határozza meg az uniós források felhasználásával kapcsolatos részletszabályokat. A Korm. rendelet XVI. Fejezete tartalmazza részletesen az Európai Unió támogatásból finanszírozott közbeszerzési eljárások első szintű ellenőrzésének szabályozását.

Az első szintű ellenőrzés alapvetően két – időben egymástól elkülönülő – ellenőrzési folyamatot foglal magában. Az elhatárolás alapja a közbeszerzési eljárás becsült értéke, valamint a beszerzés tárgya.

Az egyik ellenőrzési forma a folyamatba épített (ex ante) ellenőrzés, mely az uniós értékhatárokat elérő vagy meghaladó értékű közbeszerzési eljárások, valamint az építési beruházás, építési koncesszió esetén a háromszázmillió forintot elérő vagy meghaladó értékű közbeszerzési eljárások esetén alkalmaz az Irányító Hatóság, valamint a Miniszterelnökség Közbeszerzési Felügyeleti Főosztálya (továbbiakban: KFF).

A másik ellenőrzési forma az utóellenőrzés (ex post), melyet az uniós közbeszerzési értékhatárokat el nem érő beszerzések, továbbá a háromszázmillió forintot el nem érő építési beruházások esetén folytat le az Irányító Hatóság.

A közbeszerzési eljárás eredményeként kötött szerződés módosítása esetében az első szintű ellenőrzés azonos a közbeszerzési eljárás ellenőrzési folyamatával, azaz a szerződésmódosítást megelőzően szükséges megküldeni a módosítással érintett dokumentumokat, valamint a módosítás indoklását az Irányító Hatóság részére. Amennyiben ex ante típusú ellenőrzéssel érintett a szerződésmódosítás is, abban az esetben az Irányító Hatóság, valamint a KFF is véleményezi a szerződésmódosítást.

A folyamatba épített ellenőrzés, valamint az utóellenőrzés határidőben történő kezdeményezésének elmulasztása esetén a KFF, valamint az Irányító Hatóság utólagos ellenőrzést folytat le az ellenőrzés lefolytatásához szükséges valamennyi dokumentum kézhezvételét követő tizenöt munkanapon belül.²³⁵ Az utólagos ellenőrzésről készült jelentés tartalmában egyenértékű az utóellenőrzési jelentéssel.²³⁶ Abban az esetben is utólagos ellenőrzés kerül lefolytatásra, amennyiben a kedvezményezett megszegte a Korm. rendeletben foglalt kötelezettségét és a szerződésmódosítás utóellenőrzését nem határidőben kezdeményezte.

A Korm. rendelet 2017. január 1-én hatályba lépett módosítása következtében folyamatba épített ellenőrzés esetében a kedvezményezett a közbeszerzési-jogi ellenőrzés kezdeményezésével egyidejűleg a közbeszerzési eljárást megindíthatja,

²³⁵ 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet a 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről (továbbiakban: 272/2014. (XI. 05.) Korm. rendelet) 99. § (1) bekezdése

²³⁶ 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 99. § (2) bekezdése

kivéve, ha gyorsított vagy hirdetmény nélküli eljárás ellenőrzését kezdeményezte.²³⁷ Ebben az esetben a KFF az eljárás megindítására vonatkozóan jelentést nem, kizárólag tanúsítványt ad ki.²³⁸ A kedvezményezett folyamatba épített ellenőrzés esetében meghozhatja az eljárást lezáró döntését, illetve több szakaszból álló eljárás esetén a részvételi szakaszát lezáró döntését az eljárás lefolytatásának KFF általi ellenőrzésével egyidejűleg is. Ebben az esetben – a szerződéskötési moratórium letelte esetén – a szerződés is megköthető, az azonban a KFF által kiállított, támogató vagy feltétellel támogató tartalmú közbeszerzési záró tanúsítvány hiányában nem léphet hatályba.²³⁹

A kedvezményezett részére támogatás, valamint a szerződésmódosítással érintett támogatási összeg csak az irányító hatóság és a KFF által adott szerződésre, illetve szerződésmódosításra vonatkozó támogató tartalmú nyilatkozata, és véleménye, vagy további észrevétele alapján folyósítható.²⁴⁰

Fontos tehát, hogy támogató tartalmú tanúsítvány nélkül közbeszerzési szerződés nem köthető, nem módosítható, illetve a támogatás nem fizethető ki a Kedvezményezett részére.

Mint az a hivatkozott rendelkezésekből jól látható, a folyamatba épített első szintű ellenőrzés egy több körös ellenőrzési folyamatot foglal magában, ezzel is biztosítva a nagy értékű közbeszerzések esetén azt, hogy a döntéshozatal előtt felmerülő, és még reparálható szabálytalanságok kiszűrésre kerüljenek.

A Kedvezményezetteknek a közbeszerzési eljárás tervezésekor szükséges figyelembe venniük az ellenőrzési folyamatok időigényét, mely sok esetben jelentősen megnöveli a közbeszerzési eljárás lefolytatásának időtartamát.

Mind a folyamatba épített ellenőrzés, mind pedig az utóellenőrzés esetében a közbeszerzési eljárás során keletkezett összes dokumentum vizsgálata – folyamatba épített ellenőrzés esetén több lépcsőben – megtörténik, ezáltal az első szintű ellenőrzés teljeskörűsége biztosított.

Nagyon fontos megjegyezni azonban, hogy a közbeszerzési eljárások lefolytatásáért és Kbt. szerinti dokumentálásáért a kedvezményezett felelős.²⁴¹

A Korm. rendelet 1. sz. mellékletét képező Egységes Működési Kézikönyv XIX. Fejezete az Európai Unió támogatásból finanszírozott közbeszerzési eljárások ellenőrzésének sajátos szabályait részletezi, melyben rögzítésre került, hogy az első szintű ellenőrzések során kiadott jelentések és tanúsítványok a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötendő szerződés európai uniós támogatásból történő finanszírozhatóságának biztosítása érdekében készültek. A jelentések kiállítása az ajánlatkérő Kbt.-ben meghatározott felelősségét nem érintik.


²³⁷ 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 103. § (6) bekezdése

²³⁸ 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 103. § (1) bekezdése

²³⁹ 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 106. § (2a) bekezdése

²⁴⁰ 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 100. § (5) bekezdése, 108. § (11) bekezdése

²⁴¹ 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 95. § (4) bekezdése

ELSŐ SZINTŰ ELLENŐRZÉSI RENDSZER 272/2014 (XI.05.) Korm. rendelet	
I. Árubeszerzés, szolgáltatás esetén uniós értékhatár <u>felett</u>, építési beruházás nettó 300 millió Ft <u>felett</u> (101–109. §)	
Folyamatba épített ellenőrzés (ex ante)	
<u>Közbeszerzési eljárás</u>	
1. Irányító Hatóság²⁴²	
Támogathatósági, elszámolhatósági, műszaki szempontú ellenőrzése Dokumentumok megküldése: Kedvezményezett a közbeszerzési eljárás megindítását megelőzően megküldi az IH részére	
Támogathatósági nyilatkozat: Irányító Hatóság közbeszerzési dokumentumok beérkezésétől számított 5 munkanapon belül kiállítja, és tájékoztatja a KFF-t	
	
2. Miniszterelnökség KFF	
Közbeszerzési dokumentumok közbeszerzési-jogi szempontú ellenőrzése ²⁴³ Dokumentumok megküldése: Kedvezményezett a támogató tartalmú IH nyilatkozat kézhezvételét követően haladéktalanul kezdeményezi Jelentés vagy tanúsítvány: közbeszerzési dokumentumok beérkezésétől számított 5 munkanapon belül (jelentés, ha hiányosság van)	
<u>2 körös ex ante ellenőrzés az eljárás megindításának szakaszában:</u>	
<p>1. kör</p> <p><u>közbeszerzési eljárás megindítására vonatkozó tanúsítvány</u> (5 munkanap)</p> <ul style="list-style-type: none"> • a kizáró okokra, • az alkalmassági követelményekre, • az értékelési szempontokra, • a szerződés teljesítésével kapcsolatos feltételekre, és • a szerződést biztosító mellékkötelezettségekre vonatkozó előírásai. <p>Kbt.-nek és végrehajtási rendeleteinek való megfelelését, valamint gyorsított eljárás esetében az eljárás jogalapjának megalapozottságát ellenőrzi.</p>	<p>2. kör</p> <p><u>közbeszerzési – jogi vizsgálat alapján</u> (közbeszerzési eljárást megindító tanúsítvány kiállítását követő 5 munkanapon belül)</p> <ul style="list-style-type: none"> • közbeszerzési dokumentumok jóváhagyására vonatkozó tanúsítványt állít ki.

²⁴² Hatósági engedélyhez kötött építési beruházás esetében a 272/2014. (XI. 05) Korm. rendelet 102. § (1) bekezdése irányadó.

²⁴³ 2017.01.01-től hatályba lépett módosítás értelmében lásd még 272/2014. (XI. 05) Korm. rendelet 103. § (6) bekezdését

A közbeszerzési eljárás megindítására vonatkozóan (1–2. kör) a KFF az alábbiak szerint állít ki tanúsítványt:

- a.) **Támogató tartalmú**
- b.) **Feltétellel támogató tartalmú** tanúsítványban foglaltakat köteles az ajánlatkérő az eljárás dokumentumain átvezetni
- c.) **Nem támogató** tartalmú tanúsítvány esetén a Kedvezményezett köteles az eljárást visszavonni

A közbeszerzési eljárás lefolytatásának ellenőrzését követően:

Az összegezés megküldését megelőzően a KFF 10 munkanapon belül **záró tanúsítványt** állít ki²⁴⁴

Szerződésmódosítás

1. Irányító Hatóság

Támogathatósági, elszámolhatósági, műszaki, közbeszerzési-jogi szempontú ellenőrzés

Dokumentumok megküldése: a módosításra vonatkozó megállapodás megkötését megelőzően

Támogathatósági, elszámolhatósági, illetőleg műszaki szempontú ellenőrzésről szóló nyilatkozat: a Kedvezményezett által küldött dokumentumok beérkezésétől számított 5 munkanapon belül



2. Miniszterelnökség KFF

Közbeszerzési-jogi szempontú ellenőrzés

Dokumentumok megküldése: támogathatósági nyilatkozat kézhezvételét követően haladéktalanul

Jogszerűséget megállapító vélemény: a kezdeményezés beérkezésétől számított 13 munkanapon belül

Amennyiben a véleményben jogszerűséget megállapító észrevételt tett a KFF: A vélemény alapján módosított dokumentumokat – egyet nem értése esetén a részletes írásbeli indokolással együtt – a vélemény kézhezvételét követő 5 munkanapon belül megküldi a Kedvezményezett a KFF részére

KFF további észrevétele: a Kedvezményezett válaszána beérkezésétől számított 7 munkanapon belül

A jogszerűséget megállapító véleményt vagy jogszerűséget megállapító további észrevételt a Kedvezményezett 5 munkanapon belül megküldi az IH részére

²⁴⁴ 2017.01.01-től hatályba lépett módosítás értelmében lásd még 272/2014. (XI.05) Korm. rendelet 106. § (2a) bekezdése

II. Árubeszerzés, szolgáltatás uniós értékhatár <u>alatt</u>, építési beruházás nettó 300 millió Ft <u>alatt</u> (98–100. §)
Utóellenőrzés
<u>Közbeszerzési eljárás</u>
Irányító Hatóság
Támogathatósági, elszámolhatósági, műszaki, közbeszerzési-jogi szempontú ellenőrzés Dokumentumok megküldése: Kedvezményezett az ajánlatok elbírálásáról szóló írásbeli összegezés megküldését követő 2 munkanapon belül megküldi az IH részére Utóellenőrzési Jelentés: dokumentumok beérkezését követő 7 munkanapon belül az ellenőrzés eredményéről értesíti a Kedvezményezettet
<u>Szerződésmódosítás</u>
Irányító Hatóság
Támogathatósági, elszámolhatósági, műszaki, közbeszerzési-jogi szempontú ellenőrzés Dokumentumok megküldése: szerződésmódosítást követő 2 munkanapon belül Utóellenőrzési Jelentés: dokumentumok beérkezését követő 15 munkanapon belül Kivétel, azaz előzetes ellenőrzés nélkül megköthető szerződésmódosítás: 1. közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződésnek kizárólag a finanszírozási módra vonatkozó, a támogatási szerződésnek megfelelő módosítása, valamint 2. az alvállalkozói teljesítés mértékének módosítása esetén a kedvezményezett köteles a szerződésmódosításról – az alátámasztó dokumentumok megküldésével – az Irányító Hatóságot 15 napon belül tájékoztatni.

1.2.2. MÁSODIK SZINTŰ ELLENŐRZÉS

A második szintű ellenőrzés jogalapját a 2014–2020 programozási időszakra vonatkozóan a 1303/2013 EU rendelet 123. cikke teremtette meg, mely alapján a tagállam minden egyes operatív program számára audithatóságként kijelöl egy nemzeti, regionális vagy helyi közigazgatási hatóságot vagy szervet, amely funkcionálisan független az irányító hatóságtól és az igazoló hatóságtól. Ugyanaz az audithatóság több operatív program számára is kijelölhető.²⁴⁵

A 272/2014. (XI. 05.) Korm. rendelet tételesen rögzíti, hogy az audithatóság feladatait az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság (a továbbiakban: Főigazgatóság) látja el.

²⁴⁵ 1303/2013/EU rendelet 123. cikk (4) bekezdése

A Főigazgatóság az államháztartásért felelős miniszter irányítása alá tartozó központi hivatalként működő központi költségvetési szerv, mely az európai uniós és a nemzetközi támogatásokkal kapcsolatos ellenőrzési tevékenységét a vonatkozó uniós és nemzeti jogszabályok, valamint a nemzetközi ellenőrzési standardok szerint elkészített, a Főigazgatóság főigazgatója által jóváhagyott ellenőrzési kézikönyv szerint végzi. A Főigazgatóság részletes feladatait, illetve az ellenőrzés eljárásrendjét a 210/2010. (VI. 30.) Kormányrendelet rögzíti.

Szakmai tevékenységében a Főigazgatóság független az irányító hatóságoktól, közreműködő szervezetektől, az igazoló hatóságtól, illetve a kedvezményezettektől. A Főigazgatóság a tevékenységének tervezése során, a módszerek kiválasztásában és a program végrehajtásában önállóan jár el, befolyástól mentesen állítja össze a megállapításokat, következtetéseket és javaslatokat tartalmazó jelentéseket, amelyek tartalmáért felelősséggel tartozik.

A Főigazgatóság az Európai Bizottság és az államháztartásért felelős miniszter iránymutatásai alapján többek között az alábbi feladatokat látja el:

- a) elkészíti az auditstratégiát,
- b) elvégzi a **rendszerellenőrzéseket**,
- c) elvégzi a projektek **mintavételes ellenőrzését**,
- d) elvégzi az éves elszámolások vizsgálatát,
- e) ellenőrzést végez az Európai Bizottság felkérése esetén,
- f) nyomon követi az ellenőrzési jelentések megállapításait, javaslatainak hasznosulását, az intézkedési tervek végrehajtását,
- g) teljesíti az Európai Bizottság felé az éves beszámolási kötelezettségeket,
- h) elkészíti a zárónyilatkozatot és az azt megalapozó jelentést.

Az 1303/2013/EU rendelet 127. cikk (1) bekezdése szerinti **rendszerellenőrzés** célja annak vizsgálata, hogy az ellenőrzés alá vont operatív program(ok) irányítási és kontrollrendszerének változásai és működése összhangban vannak-e a jogszabályokkal, belső szabályzatokkal, valamint a rendszerellenőrzés tárgyát képező elemei, folyamatai biztosítják-e a támogatások jogszerű, szabályszerű és a támogatási célnak megfelelő felhasználását. A rendszerellenőrzés ennek megfelelően magában foglalja a kiválasztott tesztelemekhez kapcsolódó közbeszerzési eljárások, valamint azok első szintű ellenőrzésének vizsgálatát is. A Főigazgatóság a rendszerellenőrzés keretében a Kedvezményezettnek nem folytat le helyszíni ellenőrzést, mivel a hangsúly az uniós támogatások intézményrendszerének résztvevőin, az általuk végzett ellenőrzéseken van.

Az audit hatóságoknak az európai uniós támogatások ellenőrzése érdekében ún. **mintavételes ellenőrzéseket** kell lefolytatniuk, melyre vonatkozó szabályokat az 1303/2013/EU rendelet 127. cikke, valamint a 480/2014/EU rendelet 27. és 28. cikke tartalmazza. A jogszabály értelmében az audithatóság évente elvégzi az Európai

Bizottság felé bejelentett kiadások ellenőrzését az adott számviteli év vonatkozásában. Ebből tehát az következik, hogy az audíthatóság által lefolytatott ellenőrzés második szintű ellenőrzés, és csak azokra a költségekre fókuszál, amelyeket az Európai Bizottság felé elszámoltak.²⁴⁶

A mintavételes ellenőrzés végrehajtásának célja annak megállapítása, hogy a projekt keretében felmerült igazolt kifizetések szabályszerűek voltak-e, valamint a projekt végrehajtása megfelelt-e a vonatkozó jogszabályokban, belső eljárásrendekben és a támogatási szerződésben előírtaknak, illetve az ellenőrzési nyomvonalnak.

A mintavételes ellenőrzések keretében vizsgálendő, hogy a kedvezményezett a projekt megvalósítása során a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás alapelveit figyelembe vette-e. Ennek érdekében vizsgálat alá kerül valamennyi szerződés, amelyhez kapcsolódóan költségeket számoltak el. A vizsgálat részét képezi a projekt céljainak megvalósításához szükséges kötöttség ellenőrzése, valamint a beszerzési, illetve közbeszerzési eljárások részletes vizsgálata.

A Főigazgatóság ellenőrzési jogköre kiterjed a 210/2010. (VI. 30.) Kormányrendeletben meghatározott forrásokból nyújtott költségvetési támogatásokkal kapcsolatos ellenőrzésekre:

- a) a lebonyolításban érintett szervezeteknél,
- b) a kedvezményezettekénél, és
- c) a költségvetési támogatásokkal összefüggésben megvalósított beszerzésekre, az ezekre kötött szerződések teljesítésének vizsgálatára, ebben a vonatkozásban azon szerződő felekre is, amelyek a szerződés teljesítéséért felelősek, vagy abban közreműködnek.²⁴⁷

A Főigazgatóság az ellenőrzéseit az Ellenőrzési Kézikönyv szerinti módszertan alapján, a Kedvezményezettnél folytatott helyszíni vizsgálat során, ellenőrzési listák alapján végzi.

A mintavételes ellenőrzés 3 fő területre fókuszál (pénzügyi, fizikai, jogi/közbeszerzési), az ellenőrzési listák is ezek alapján kategorizálhatóak. A közbeszerzési eljárásokra vonatkozó ellenőrzési listák az adott közbeszerzési eljárás fajtájára és típusára vonatkozóan kerülnek kitöltésre, követve a Kbt. és a kapcsolódó közbeszerzési jogszabályok előírásait, figyelembe véve a Közbeszerzési Hatóság által kiadott útmutatókat, valamint az Európai Bizottság útmutatóit, és az általa végzett ellenőrzések tapasztalatait is.

A vizsgált közbeszerzési eljárásban született első szintű ellenőrzés dokumentumai nem kötik a Főigazgatóságot a közbeszerzési eljárás szabályszerűségének, valamint jogszerűségének vizsgálata során.

²⁴⁶ Kohéziós politika 2014–2020 Az EU belső fejlesztéspolitikája a jelen programozási időszakban, szerkesztette: Nyikos Györgyi, 4. modul: Dr. Miklós-Molnár Marianna, 426. oldal (Dialog Campus Kiadó, kézirat lezárása: 2016. december 31.)

²⁴⁷ 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról 68. §

A Főigazgatóság által az ellenőrzés eredményeként készített jelentés nem minősül közigazgatási ügyben hozott érdemi határozatnak, sem egyéb olyan döntésnek, melynek közigazgatási perben való bírósági felülvizsgálatát a vonatkozó uniós és hazai jog biztosítaná, ezért a Főigazgatóság jelentése ellen kezdeményezett közigazgatási perben a keresetlevél idézés kibocsátása nélküli elutasításának van helye.²⁴⁸

1.2.3. ELLENŐRZÉSEK EREDMÉNYE, SZABÁLYTALANSÁGOK MEGÁLLAPÍTÁSA

A támogatásból megvalósuló közbeszerzési eljárások ellenőrzésének célja egy jogszerű és szabályszerű közbeszerzési eljárás lebonyolításának elősegítése, és ezáltal egy eredményes közbeszerzési szerződés megkötése, amely megfelel a projekt céljának és az ajánlatkérő által támasztott követelményeknek. Ez a kontrollrendszer mind a hazai, mind pedig az uniós költségvetés védelmét biztosítja, mivel az ellenőrzést követően csak olyan költségek kerülhetnek elszámolásra és kifizetésre, amelyek megfelelnek a nemzeti és uniós jogszabályi előírásoknak is.

A támogatásból megvalósuló közbeszerzési eljárások ellenőrzésekor a közbeszerzési eljárás bármely szakaszában felmerülhet a szabálytalanság gyanúja. A 1303/2013 EU rendelet 2. cikkének 36. pontja határozza meg a szabálytalanság fogalmát, mely alapján szabálytalanságnak minősül az **uniós jog** vagy az annak alkalmazásához kapcsolódó **nemzeti jog** valamely rendelkezésének egy, az ESB-alapok megvalósításában részt vevő gazdasági szereplő **cselekedetéből vagy mulasztásából adódó bármilyen megsértése**, ami az **Unió költségvetését** a költségvetésre rótt indokolatlan költség formájában **sérti vagy sértheti**.

Ezt a fogalom meghatározást ültette át a 272/2014. (XI. 05.) Korm. rendelet, kibővítve azzal, hogy szabálytalanságnak minősül a nemzeti jogszabály, a támogatási szerződés, az 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 38. cikk (7) bekezdésében meghatározott finanszírozási megállapodás vagy a végső kedvezményezett és a pénzügyi közvetítő között kötött szerződés, illetve a végső kedvezményezett javára kiadott kezességvállalási nyilatkozat alapján a végső kedvezményezettet terhelő kötelezettségek megsértése, amelyek eredményeképpen **Magyarország pénzügyi érdekei sérülnek, illetve sérülhetnek**.²⁴⁹

A fogalom meghatározásokból is jól látható, hogy a támogatásból megvalósuló közbeszerzési eljárások ellenőrzésekor felmerülő szabálytalansági gyanú megállapításához elegendő a nemzeti, illetve uniós jogsértés, és az uniós vagy nemzeti költségvetés, vagy Magyarország pénzügyi érdekének sérelme vagy akár a pénzügyi érdeksérelme lehetősége is.

²⁴⁸ 17/2018. számú közigazgatási elvi határozat, <https://kuria-birosag.hu/hu/elvhat/172018-szamu-kozigazgatasi-elvi-hatarozat>, utolsó elérés dátuma: 2019. 02. 21.

²⁴⁹ 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 3. § 47. pontja

Lefordítva ezt a közbeszerzési eljárások első szintű ellenőrzésének nyelvére, az alábbi esetekben kerülhet sor a szabálytalansági eljárás lefolytatására:

<p>Folyamatba épített ellenőrzés (ex ante) 104. § (1) bekezdés, 105. § (3)–(4) bekezdés, 106. § (3) bekezdés</p>	<p>Utóellenőrzés (ex post) 98. § (4) bekezdés</p>
<p><u>Ki kezdeményezi a szabálytalansági eljárást?</u></p> <p>Irányító Hatóság vagy KFF a Kedvezményezett ellen</p> <p><u>Mikor kezdeményezi?</u></p> <p>1. Ha a kedvezményezett a közbeszerzési <u>eljárás megindítását megelőzően</u> kezdeményezte a közbeszerzési dokumentumok központi ellenőrzését, akkor a dokumentumok beérkezését követő 7 munkanapon belül dönt a szabálytalansági eljárás kezdeményezéséről.</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p><u>Dönt</u> a megítélése szerint szabálytalanság megállapítására okot adó, nem reparálható közbeszerzési jogsértés esetén a Kbt. szerinti <u>jogorvoslati eljárást</u> kezdeményezéséről.</p> <p>2. Ha a Kedvezményezett a <u>közbeszerzési eljárás lefolytatása</u> során a kijelölt KFF-megfigyelőt nem tájékoztatja az eljárási cselekmények időpontjáról, és a keletkezett közbeszerzési dokumentumokat nem csatolja haladéktalanul.</p> <p>KFF <u>dönthet</u> a szabálytalansági eljárás megindításáról</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>3. Az ajánlatok vagy a részvételi jelentkezések elbírálásáról készített <u>írásbeli összegezést követően</u> dönt a szabálytalansági eljárás kezdeményezéséről.</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p><u>Dönt</u> a megítélése szerint szabálytalanság megállapítására okot adó, nem reparálható közbeszerzési jogsértés esetén a Kbt. szerinti <u>jogorvoslati eljárást</u> kezdeményezéséről.</p>	<p><u>Ki kezdeményezi a szabálytalansági eljárást?</u></p> <p>Irányító Hatóság a Kedvezményezett ellen az utóellenőrzés eredményétől függően</p> <p><u>Mikor kezdeményezi?</u></p> <p>Az utóellenőrzésre beküldött dokumentumok beérkezését követő 7 munkanapon belül</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>Szabálytalanság megállapítására okot adó közbeszerzési jogsértés esetén a szabálytalansági eljárással párhuzamosan <u>jogorvoslati eljárást</u> is kezdeményez.</p>

<p style="text-align: center;">Utólagos ellenőrzés 109. § (1) bekezdés</p>	<p style="text-align: center;">Utólagos ellenőrzés 99. § (1) bekezdés</p>
<p><u>Ki kezdeményezheti a szabálytalansági eljárást?</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. KFF a Kedvezményezett ellen 2. Irányító Hatóság <p><u>Mikor kezdeményezheti?</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Az ellenőrzés lefolytatásához szükséges valamennyi dokumentum kézhezvételét követően jelentést állít ki és egyet nem értése esetén dönt a szabálytalansági eljárás kezdeményezéséről <p style="text-align: center;">↓</p> <p>A megítélése szerint szabálytalanság megállapítására okot adó közbeszerzési jogsértés esetén dönt a jogorvoslati eljárás kezdeményezéséről.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Ha a támogatást igénylő, illetve a kedvezményezett megszegte a 101–106. §, vagy 108. § (1) bekezdésében foglalt kötelezettségét. <p style="text-align: center;">↓</p> <p><u>Kezdeményezi</u> szabálytalansági eljárás lefolytatását azzal, hogy az esetleges korrekcióra elsődlegesen a projektmenedzsment, illetve a közbeszerzés sorok terhére kerül sor.</p>	<p><u>Ki kezdeményezheti a szabálytalansági eljárást?</u></p> <p>Irányító Hatóság a Kedvezményezett ellen</p> <p><u>Mikor kezdeményezheti?</u></p> <p>Ha a Kedvezményezett megszegte a 98. § (1) és (2) bekezdésében foglalt kötelezettségét és a közbeszerzési eljárás utóellenőrzését nem határidőben kezdeményezte.</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p><u>Kezdeményezheti</u> szabálytalansági eljárás lefolytatását azzal, hogy az esetleges korrekcióra elsődlegesen a projektmenedzsment, illetve a közbeszerzés sorok terhére kerül sor</p>

Szabálytalansági eljárás lefolytatása esetén a szabálytalanságról vagy a szabálytalansági gyanú elutasításáról a Korm. rendelet szerint hozott döntés tartalma az irányadó a támogatás folyósítása tekintetében.²⁵⁰

Ha a kedvezményezett a Korm. rendeletben foglalt kötelezettségeit nem, vagy nem megfelelően teljesíti, és a felelőssége szabálytalansági eljárás keretében megállapításra kerül, a támogatási szerződés szerinti támogatás egy része vagy egésze visszavonható.²⁵¹

Szabálytalansági eljárás lefolytatására kerül sor abban az esetben is, ha a második szintű ellenőrzés során a Főigazgatóság az átutalásigénylési dokumentációban nem elszámolható tételt tár fel a vizsgált közbeszerzési eljárás vonatkozásában. A Főigazgatóság felkéri az irányító hatóságot, hogy kezdeményezze az átutalásigénylési dokumentáció korrekcióját, tehát az Európai Bizottság felé történő elszámolás alapját képező költségnyilatkozatból kerüljön ki a szabálytalansággal érintett tétel. Az irányító hatóság az audithatóság megállapítására vonatkozóan gondoskodik a szabálytalansági eljárás lefolytatásáról, melynek eredménye azonban nem befolyásolja a

²⁵⁰ 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 107. §

²⁵¹ 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 95. § (5) bekezdése

költségnyilatkozatból történő levonást. Az igazoló hatóság (MÁK) az érintett tételeket kiveszi az éves elszámolásból, valamint az irányító hatóságtól kapott tájékoztatás alapján szükség szerint gondoskodik az átutalásigénylési dokumentáció megfelelő korrekciójáról.²⁵²

Az 1303/2013/EU rendelet 143. cikk (1)–(2) bekezdése rögzíti, hogy elsődlegesen a tagállamok feladata a szabálytalanságok kivizsgálása, a műveletek vagy operatív programok végrehajtásának, illetve ellenőrzésének jellegét vagy feltételeit érintő minden jelentősebb változás megállapítása nyomán történő fellépés, valamint a szükséges pénzügyi korrekciók elvégzése.

Amennyiben a Bizottság vagy az Európai Számvevőszék a társfinanszírozott közbeszerzési szerződések tekintetében szabálytalanságokat észlel ellenőrzései során, meg kell határozni az alkalmazandó pénzügyi korrekció mértékét.

„Az Unió által megosztott irányítás keretében finanszírozott kiadásokra vonatkozóan a közbeszerzési szabályok megsértése esetén alkalmazandó pénzügyi korrekciók megállapításáról szóló” **C(2013) 9527 Bizottsági határozat** (2013. 12. 19.) alapján kerül meghatározásra a támogatásból megvalósuló közbeszerzési eljárásokban feltárt szabálytalanságok pénzügyi korrekciójának mértéke.

Ezeket a korrekciókat mind az európai bizottság auditorainak, mind a tagállami ellenőrző hatóságoknak alkalmazniuk kell, és a tagállamnak meg kell tennie az 1303/2013/EU rendelet által előírt korrekciós intézkedéseket.²⁵³

Az alábbi összefoglaló táblázat szemlélteti az alkalmazott általános pénzügyi korrekciók mértékét:

N°	Szabálytalanság	Korrekciós mérték
Szerződési hirdetmény és ajánlattételi dokumentáció²⁵⁴		
1.	Nem tettek közzé szerződési hirdetményt.	100% / 25%
2.	Építési beruházásra/szolgáltatásnyújtásra/árubeszerzésre irányuló szerződések mesterséges megosztása.	100% / 25%
3.	Lerövidítették: – az ajánlatok beérkezésére vonatkozó határidőt, vagy – a részvételi jelentkezések beérkezésére vonatkozó határidőt.	25%, ha a határidő lerövidítése \geq 50% 10%, ha a határidő lerövidítése \geq 30% 5% egyéb határidő-lerövidítés esetében (ez a mérték 2% és 5% közé csökkenthető, amennyiben a szabálytalanság jellege és súlyossága nem indokolja az 5%-os korrekciós mérték alkalmazását).

²⁵² 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 159. § (7) bekezdése

²⁵³ Közbeszerzési Szemle 2018/3. Dr. Bodánszky Nikolett – A közbeszerzésre vonatkozó szabályok megsértése a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap által társfinanszírozott kiadások tekintetében

²⁵⁴ Iránymutatás az Unió által megosztott irányítás keretében finanszírozott kiadásokra vonatkozóan a közbeszerzési szabályok megsértése esetén végrehajtandó pénzügyi korrekciók megállapításáról. <http://ec.europa.eu/transparency/reqdoc/rep/3/2013/HU/3-2013-9527-HU-F1-1-ANNEX-1.Pdf>, utolsó elérés dátuma:2019. 02. 21.

N°	Szabálytalanság	Korrekciós mérték
4.	A potenciális ajánlattevők/részvételre jelentkezők számára nem áll rendelkezésre elegendő idő az ajánlattételi dokumentáció megszerzésére.	25%, amennyiben a potenciális ajánlattevők/részvételre jelentkezők számára az ajánlattételi dokumentáció megszerzéséhez szükséges idő rövidebb az ajánlatok beérkezésére vonatkozó határidő 50%-ánál (a vonatkozó rendelkezéseknek megfelelően). 10%, amennyiben a potenciális ajánlattevők/részvételre jelentkezők számára az ajánlattételi dokumentáció megszerzéséhez szükséges idő rövidebb az ajánlatok beérkezésére vonatkozó határidő 60%-ánál (a vonatkozó rendelkezéseknek megfelelően). 5%, amennyiben a potenciális ajánlattevők/részvételre jelentkezők számára az ajánlattételi dokumentáció megszerzéséhez szükséges idő rövidebb az ajánlatok beérkezésére vonatkozó határidő 80%-ánál (a vonatkozó rendelkezéseknek megfelelően).
5.	Nem tették közzé: – az ajánlatok beérkezésére vonatkozó határidő meghosszabbítását, vagy – a részvételi jelentkezések beérkezésére vonatkozó határidő meghosszabbítását.	10%. A korrekció mértéke 5%-ra csökkenthető a szabálytalanság súlyosságától függően.
6.	Olyan esetek, amelyek nem indokolnak hirdetmény közzétételével induló tárgyalásos eljárást.	25%. A korrekció mértéke 10%-ra vagy 5%-ra csökkenthető a szabálytalanság súlyosságától függően.
7.	A honvédelem és biztonság területén a 2009/81/EK irányelv hatálya alá tartozó szerződések odaítélése esetében a szerződési hirdetmény közzétételének nem kellően indokolt elmaradása.	100%. A korrekció mértéke 25%-ra, 10%-ra vagy 5%-ra csökkenthető a szabálytalanság súlyosságától függően.
8.	Nem határozták meg: – a kiválasztási feltételeket a szerződési hirdetményben; és/vagy – a bírálati szempontokat (és azok súlyszámait) a szerződési hirdetményben vagy az ajánlattételi dokumentációban.	25%. A korrekció mértéke 10%-ra vagy 5%-ra csökkenthető, ha a kiválasztási feltételek/bírálati szempontok szerepelnek ugyan a szerződési hirdetményben (vagy a bírálati szempontok az ajánlattételi dokumentációban), de nem kellő részletességgel.
9.	A szerződési hirdetményben vagy az ajánlattételi dokumentációban jogellenes és/vagy diszkriminatív kiválasztási feltételeket és/vagy bírálati szempontokat határoztak meg.	25%. A korrekció mértéke 10%-ra vagy 5%-ra csökkenthető a szabálytalanság súlyosságától függően.

N°	Szabálytalanság	Korrekción mérték
10.	A kiválasztási feltételek nem kapcsolódnak a szerződés tárgyához és azzal nem arányosak.	25%. A korrekció mértéke 10%-ra vagy 5%-ra csökkenthető a szabálytalanság súlyosságától függően.
11.	Diszkriminatív műszaki leírás.	25%. A korrekció mértéke 10%-ra vagy 5%-ra csökkenthető a szabálytalanság súlyosságától függően.
12.	A szerződés tárgyának elégtelen meghatározása.	10%. A korrekció mértéke 5%-ra csökkenthető a szabálytalanság súlyosságától függően. Amennyiben az elvégzett építési munkákat nem tették közzé, azok összegére 100%-os korrekció alkalmazandó.
Az ajánlatok elbírálása		
13.	A kiválasztási feltételeknek az ajánlatok bontása utáni, az ajánlattevők nem szabályos elfogadását eredményező megváltoztatása.	25%. A korrekció mértéke 10%-ra vagy 5%-ra csökkenthető a szabálytalanság súlyosságától függően.
14.	A kiválasztási feltételeknek az ajánlatok bontása utáni, az ajánlattevők nem szabályos elutasítását eredményező megváltoztatása.	25%. A korrekció mértéke 10%-ra vagy 5%-ra csökkenthető a szabálytalanság súlyosságától függően.
15.	Az ajánlattevők/részvételre jelentkezők értékelése jogellenes kiválasztási feltételek vagy bírálati szempontok alkalmazásával történt.	25%. A korrekció mértéke 10%-ra vagy 5%-ra csökkenthető a szabálytalanság súlyosságától függően.
16.	Az átláthatóság és/vagy egyenlő bánásmód alapelve nem érvényesül az értékelés alatt.	25%. A korrekció mértéke 10%-ra vagy 5%-ra csökkenthető a szabálytalanság súlyosságától függően.
17.	Az ajánlatot módosították az értékelés alatt.	25%. A korrekció mértéke 10%-ra vagy 5%-ra csökkenthető a szabálytalanság súlyosságától függően.
18.	Tárgyalás az odaítélési szakaszban.	25%. A korrekció mértéke 10%-ra vagy 5%-ra csökkenthető a szabálytalanság súlyosságától függően.
19.	Hirdetmény közzétételével induló tárgyalásos eljárás a szerződési hirdetményben vagy az ajánlattételi dokumentációban meghatározott feltételek jelentős módosításával.	25%. A korrekció mértéke 10%-ra vagy 5%-ra csökkenthető a szabálytalanság súlyosságától függően.
20.	A kirívóan alacsony ajánlatok elutasítása.	25%
21.	Összeférhetetlenség.	100%

N°	Szabálytalanság	Korrekción mérték
A szerződés teljesítése		
22.	A szerződési hirdetményben vagy az ajánlattételi dokumentációban meghatározott szerződési elemek jelentős módosítása.	A szerződés összegének 25%-a plusz a szerződés kiegészítő összegének értéke, ami a szerződés elemeinek jelentős módosításából adódik.
23.	A szerződés tárgyi hatályának szűkítése.	A szerződés tárgyi hatálya szűkítésének értéke plusz a végleges tárgyi hatály értékének 25%-a (csak abban az esetben, ha jelentős a szerződés tárgyi hatályának szűkítése).
24.	Kiegészítő építési beruházásra/ szolgáltatásnyújtásra/árubeszerzésre irányuló szerződések versenyztetés nélküli odaítélése (amennyiben az ilyen odaítélés az eredeti szerződési feltételek jelentős módosítását képezi) a következő feltételek egyikének nem teljesülése esetén: <ul style="list-style-type: none"> – előre nem látható események miatt előállt rendkívüli sürgősség, – előre nem látható körülmény miatt előállt kiegészítő építési beruházások, szolgáltatások, árubeszerzések. 	A kiegészítő szerződések értékének 100%-a. Ahol a kiegészítő építési beruházásra/ szolgáltatásnyújtásra/árubeszerzésre irányuló, az irányelvek rendelkezéseinek megsértésével odaítélt (írásban vagy egyéb módon kötött) szerződések teljes értéke nem haladja meg az irányelvek szerinti értékhatárokat és az eredeti szerződés értékének 50%-át, a korrekció mértéke 25%-ra csökkenthető.
25.	A vonatkozó rendelkezésekben meghatározott értékhatárt meghaladó kiegészítő építési beruházások vagy szolgáltatások.	Az eredeti szerződés értékének 50%-át meghaladó összeg 100%-a.

A korrekciós mértékek meghatározásakor figyelembe vételre kerül a szabálytalanság súlyossága és az arányosság elve. Ezek a korrekciós mértékek akkor alkalmazandók, amikor nem lehetséges pontosan számszerűsíteni a szóban forgó szerződést érintő pénzügyi hatásokat.

A közbeszerzési szabályok megsértéséhez kapcsolódó szabálytalanság súlyosságának, és a szabálytalanság uniós költségvetésre gyakorolt pénzügyi hatásának értékelése a következő tényezők figyelembevételével történik: a verseny szintje, átláthatóság és az egyenlő bánásmód.

Ha a szabálytalanság csupán formális és nincs semmilyen tényleges vagy potenciális pénzügyi hatása, nem kerül sor korrekcióra.

Az ismertetett korrekciós mértékek az irányelvek által nem, vagy csak részben szabályozott szerződésekre is alkalmazandók.

Az uniós szabályozás érdekeltté teszi a tagállamokat a szabálytalanságok feltárásában. Amennyiben ugyanis a tagállam intézményrendszere maga fedi fel a

szabálytalanságot és állapítja meg a jogosulatlanul felhasznált összeget, úgy a tagállam nem veszi el teljesen az érintett összeget: az adott célra ugyan már nem, de más célra felhasználhatja azt. Ha azonban az elkövetett hibát később a Bizottság tárja fel, és a tagállam nem érvényesít korrekciót, a tagállam végérvényesen elveszíti ezt az összeget. Amennyiben a tagállam megállapodik a Bizottsággal a korrekció mértékében, az összeg felhasználható marad.²⁵⁵

²⁵⁵ *Közbeszerzési Szemle 2018/3. Dr. Bodánszky Nikolett – A közbeszerzésre vonatkozó szabályok megsértése a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap által társfinanszírozott kiadások tekintetében*

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem kiadványa.



Kiadó:
Nemzeti Közszolgálati Egyetem;
Államtudományi és Közigazgatási Kar
www.uni-nke.hu

Felelős Kiadó:
Prof. Dr. Kis Norbert Dékán
Címe: 1083 Budapest, Üllői út 82.

Kiadói szerkesztő és tördelő:
Vöröss Ferenc

ISBN 978-963-498-020-9 (PDF)

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM

