

Közbeszerzések ellenőrzése



**Bakos Balázs, Berethalmi András,
Kugler Tibor, Lipták Beáta
Végh-Berta Bianka**



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

Szerzők:

Dr. Bakos Balázs
Dr. Berethalmi András
Dr. Kugler Tibor
Dr. Lipták Beáta
Dr. Végh-Berta Bianka

Szakmai lektor:

Rigó Csaba Balázs

2020-ban hatályosította:

Dr. Kugler Tibor (I. fejezet), Dr. Nyíri Szabina (II. fejezet),
Dr. Bakos Balázs (III. fejezet), Dr. Végh-Berta Bianka és
Dr. Lipták Beáta (IV. fejezet)

A hatályosítás szakmai lektora:

Rigó Csaba Balázs

A hatályosított kézirat lezárásának dátuma:

2020. február 28.

Kiadja:

© Nemzeti Közszerzői Egyetem;
Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2020

Felelős kiadó:

Prof. Dr. Kis Norbert
rektorhelyettes

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül 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	5
1. A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások fogalma és sajátosságai.....	5
2. A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások feletti törvényességi ellenőrzés fogalma, kezdeményezése és jellemzői.....	7
3. A törvényességi ellenőrzés alá vont eljárások köre.....	10
4. A törvényességi ellenőrzés során vizsgált szempontok.....	12
5. A törvényességi ellenőrzés lezárása.....	16
6. Jogszabálytár.....	19
II. A hirdetményellenőrzés	20
1. A hirdetményellenőrzés fogalma.....	20
2. A hirdetményellenőrzés hatályos szabályozása, folyamata.....	21
2.1. <i>A hirdetménykezelés, hirdetményellenőrzés jogforrásai</i>	21
2.2. <i>A hirdetményellenőrzés alanyai</i>	21
2.2.1. A Közbeszerzési Hatóság.....	21
2.2.2. Az ajánlatkérő.....	22
2.2.3. A Közbeszerzési Hatóság elnöke.....	22
2.3. <i>A hirdetményellenőrzés tárgya</i>	22
2.3.1. A közzétételi kérelem.....	22
2.3.2. A hirdetmény.....	23
2.3.3. A közbeszerzési dokumentum.....	24
2.4. <i>Az ajánlatkérők bejelentkezési kötelezettsége</i>	24
2.5. <i>A hirdetmények megküldése, javítása és visszavonása</i>	25
2.5.1. A hirdetmények megküldése.....	25
2.5.2. A hirdetmények javítása.....	25
2.5.3. A hirdetmények visszavonása.....	26
2.6. <i>A hirdetményellenőrzés folyamata</i>	26
2.6.1. A kötelező ellenőrzési körbe tartozó hirdetmények.....	26
2.6.2. Hirdetmények, amelyek ellenőrzése nem kötelező.....	26
2.6.3. Az ellenőrzés folyamata.....	27
2.6.4. A hiánypótlási felhívás.....	28
2.6.5. A hiánypótlásválasz.....	30
2.7. <i>Az ellenőrzési díj</i>	31
3. A hirdetményellenőrzés módszertana, az ellenőrzés gyakorlati kérdései.....	32
3.1. <i>A hirdetmények jogalapjának vizsgálata</i>	32
3.1.1. Az eljárást megindító felhívások.....	32
3.1.2. A korrigendumok.....	33
3.1.3. Az eljárás eredményéről szóló tájékoztatók.....	33
3.1.4. A szerződés módosításáról szóló tájékoztatók.....	34
3.2. <i>A hirdetmények jogszabályoknak való megfeleléségének vizsgálata</i>	34
3.2.1. Az eljárást megindító felhívások.....	34
3.2.2. A korrigendumok.....	37
3.2.3. Az eljárás eredményéről szóló tájékoztatók.....	37
3.2.4. A szerződés módosításáról szóló tájékoztatók.....	38
4. A hirdetmények feladása, közzététele.....	38
5. Jogszabálytár.....	40
6. Irodalomjegyzék.....	40

III. A közbeszerzések ellenőrzése: közbeszerzési szerződések teljesítésének és módosításának ellenőrzése.....	41
1. A Közbeszerzési Hatóság által végzett szerződés-ellenőrzési tevékenység keretei....	41
1.1. Jogi keretek	41
1.2. Az ellenőrzés célja.....	42
1.3. Az ellenőrzés terjedelme.....	43
2. Az ellenőrzés menete	45
2.1. Az ellenőrzés elrendelése.....	45
2.1.1. Éves Ellenőrzési terv	46
2.1.2. Jogszabályban feljogosított szervek/személyek kezdeményezései	47
2.1.3. Szerződésmódosításról közzétett tájékoztató hirdetmények	49
2.1.4. Közérdekű bejelentések.....	49
2.2. Az ellenőrzés lefolytatása	50
2.2.1. Az ellenőrzés során alkalmazott eszközök.....	51
2.2.2. Az ellenőrzés során vizsgált egyes szempontok.....	52
3. Az ellenőrzés lezárása	56
3.1. A jegyzőkönyv.....	56
3.2. Az ellenőrzés jogkövetkezményei	56
3.2.1. Jogsértés hiánya.....	57
3.2.2. Közbeszerzési jogsértés.....	57
3.2.3. Nem közbeszerzési jogsértés.....	57
3.2.4. Szerződésmódosítás semmisségének megállapítása iránti per.....	58
4. Jogszabálytár	59
IV. EU-támogatásból megvalósuló beszerzések ellenőrzése.....	60
1. AZ UNIÓS TÁMOGATÁSOK ELLENŐRZÉSI RENDSZERE.....	60
1.1. Uniós ellenőrzési rendszer.....	60
1.2. Hazai ellenőrzési rendszer.....	61
1.2.1. Első szintű ellenőrzés	61
1.2.2. Második szintű ellenőrzés	65
1.2.3. Ellenőrzések eredménye, szabálytalanságok megállapítása.....	67

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 nem vehet benne részt bármely érdekelt gazdasági szereplő, aki a beszerzés tárgyára ajánlatot kíván tenni.* A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás ugyanis főszabály szerint ajánlattételi felhívás közvetlen megküldésével indul,¹ 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 A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás speciális eseteiben az ajánlattételre felhívott gazdasági szereplők személyét maga a Kbt. határozza meg, az ajánlatkérő által alkalmazni kívánt egyes jogalapok sajátosságához igazodóan. Ennek tipikus példája valamely megelőző, a nyilvánosság biztosítása mellett lefolytatott (tipikusan nyílt vagy meghívásos) eljárás eredménytelensége, amelyet követően a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás az előzményi eljárás ajánlattevőinek részvétele mellett – a jogszabályban meghatározott további feltételek fennállása esetén – folytatható le.³ Ebben az esetben az ajánlatkérő szabadsága a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás ajánlattevői körének meghatározása körében látszólagos, amit tovább szűkít a Közbeszerzési Döntőbizottság gyakorlata is. A jogorvoslati fórum egy konkrét esetben akként foglalt állást, hogy amennyiben az előzményi eljárásban közös ajánlattevők vettek részt, úgy az ajánlatkérő az azt követő hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásban köteles elfogadni, ha az adott gazdasági szereplők külön-külön tesznek ajánlatot, vagyis az ismételt közös ajánlattétel elmaradása nem minősül érvénytelenségi oknak.⁴ Az eljárás zárt és az ajánlatkérő által – adott esetben a jogszabályi keretekre figyelemmel – 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)*, amelyek során véglegesítik a közbeszerzés feltételrendszerét. Így tehát az *ajánlati kötöttség csak a*

¹ Lásd a Kbt. 99. § (1) bekezdését. Megjegyzendő, hogy kivételes esetekben az eljárás megindításához még ajánlattételi felhívás megküldése sem szükséges, amennyiben annak elkészítését – a konkrét esetben igazolt módon – előre nem látható okból előállt rendkívüli sürgősség nem teszi lehetővé, illetve az adott eljárás valamely speciális jogalapjára tekintettel az ajánlattételi felhívás alkalmazása nem lenne értelmezhető (például az árutözsdei beszerzés sajátos esetében).

² Lásd a Kbt. 99. § (2) bekezdését. Fontos rögzíteni, hogy a jogszabály – éppen az eljárásfajta jellemző sajátosság, a verseny korlátozott volta miatt – előírja, hogy az ajánlattételre felhívott gazdasági szereplők közösen nem tehetnek ajánlatot, ugyanakkor – amennyiben azt az eljárás jogalapja nem zárja ki – annak nincs akadálya, hogy valamely ajánlattételre felhívott gazdasági szereplő olyan gazdasági szereplővel tegyen közösen ajánlatot, amelynek az ajánlatkérő nem küldött ajánlattételi felhívást.

³ Lásd a Kbt. 98. § (2) bekezdésének a) pontját.

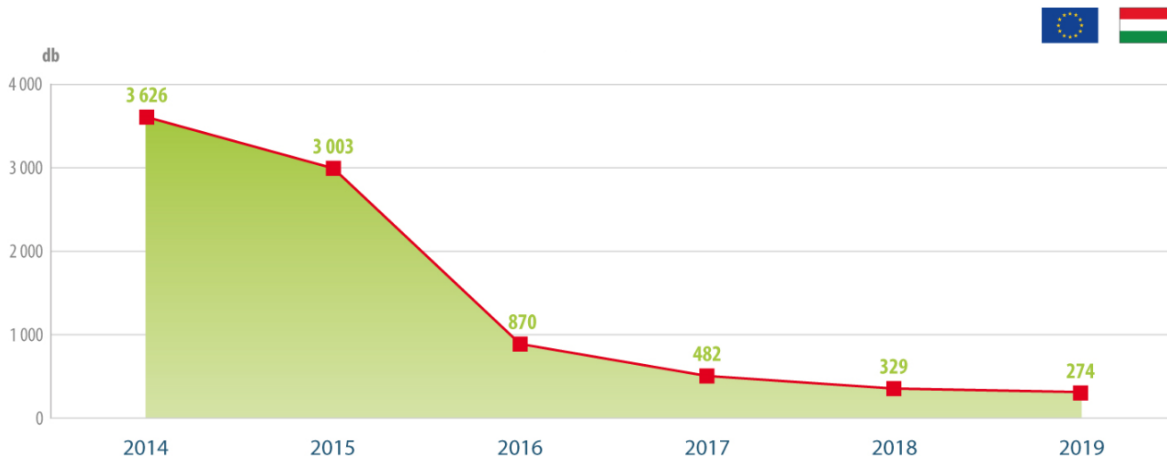
⁴ Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.330/9/2019. iktatószámú határozatát.

tárgyalások befejezésének időpontjától áll be.⁵ Megjegyzendő, hogy a tárgyalások során véglegesített feltételrendszerre is figyelemmel, a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásban minden esetben kötelező a végleges ajánlat írásbeli beadása.⁶

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 szempontjából.⁷ 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 hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás jogalapjait határozza meg az Irányelv 32. cikke és az azt átültető hazai szabályozás a Kbt. 98. §-a által.⁸

A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások alkalmazásának kockázatára és ezen eljárások magas számarányára az elmúlt években az Európai Bizottság többször felhívta Magyarországot figyelmét,⁹ aminek eredményeként egyrészt szigorodott a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásokra vonatkozó szabályozás,¹⁰ másrészt szigorodott az eljárások törvényességi ellenőrzésének gyakorlata.¹¹ A szigorú ellenőrzés eredményeként a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások száma és aránya az összes közbeszerzési eljáráshoz képest jelentős mértékben csökkent.

Míg 2014-ben 3626, 2015-ben 3003, 2016-ban 870 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. A következő években folytatódott a megindított hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások számának csökkenése, 2018-ban az ajánlatkérők már csak 329 eljárást indítottak, míg 2019-ben ez a szám már csak 274 volt.



Forrás: Gyorsjelentés 2019 – A magyar közbeszerzések számokban; 2020. 01. 23.

⁵ Lásd a Kbt. 100. § (4) bekezdését.

⁶ Lásd a Kbt. 99. § (2) bekezdését.

⁷ Lásd a Kbt. 2. § (1)–(2), illetve (4) bekezdését.

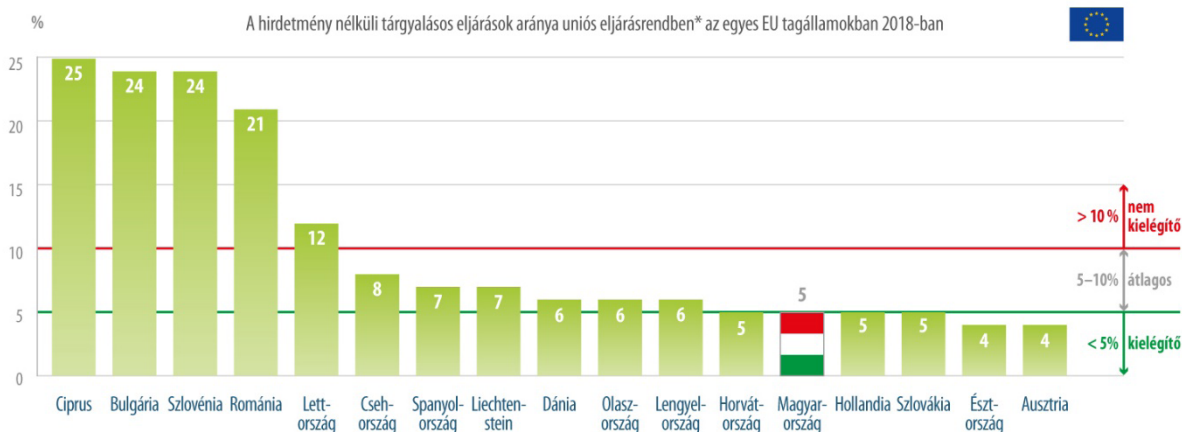
⁸ Az egyéb speciális jogalapok kapcsán lásd A törvényességi ellenőrzés alá vont eljárások köre című fejezetben írtakat.

⁹ Lásd az Európai Bizottság Belső Piaci Eredménytábla adatait a 2016-ig tartó időszak tekintetében.

¹⁰ Lásd a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvényt, valamint a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény módosításáról szóló 2016. évi CLX. törvényt, valamint a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény módosításáról szóló 2018. évi LXXXIII. törvény egyes rendelkezéseit.

¹¹ 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-kozle-menye-hirdetmeny-nelkuli-targyalasos-eljarasok-fokozottan-szigoru-ellenorzeserol> (Utolsó elérés időpontja: 2020. 02. 05.)

Hazánk erőfeszítéseit az Európai Bizottság is elismerte a Magyarországra vonatkozó 2018. évi országjelentésében.¹²



Forrás: Gyorsjelentés 2019 – A magyar közbeszerzések számokban; 2020. 01. 23.

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 volt,¹³ 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 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 felülvizsgálva.¹⁴ Ennek a potenciális összeférhetlenségi helyzetnek a feloldása érdekében a jogalkotó a Közbeszerzési Hatósághoz, illetve annak elnökéhez telepítette az eljárások törvényességi ellenőrzésének feladatát.¹⁵

¹² Lásd az Európai Bizottság 2018. évi, Magyarországra vonatkozó országjelentését [Brüsszel, 2018.3.7. SWD(2018) 215 final], 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.” URL: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-country-report-hungary-hu.pdf> (Utolsó letöltés időpontja: 2020. 02. 05.)

¹³ Lásd a *közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény* 100. §-át, valamint a *közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény* 132. §-át.

¹⁴ Lásd a Kbt. 98–103. §-aihoz fűzött előterjesztői indokolást.

¹⁵ Lásd a Kbt. 103. §-át, illetve 189. §-át.

A törvényességi ellenőrzés jellegét tekintve rögzíthető, hogy az nem azonos a „klasszikus” értelemben vett hatósági ellenőrzéssel,¹⁶ 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 – főszabály szerint – a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás megkezdését követően, legkésőbb az eljárás megkezdése napján benyújtja a Közbeszerzési Hatósághoz az eljárás ajánlattételi felhívását, az ajánlattételre felhívott gazdasági szereplők nevééről, címéről (székhelyéről, lakóhelyéről), a beszerzés becsült értékéről, a tárgyalásos eljárás alkalmazását megalapozó körülményekről szóló tájékoztatást, valamint a törvényességi ellenőrzésért fizetendő igazgatási szolgáltatási díj megfizetéséről szóló igazolást.¹⁷ A rendkívüli sürgősségre alapított jogalapon megindított hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás¹⁸ esetében legkésőbb az ajánlattételi felhívásnak vagy adott esetben a tárgyalási meghívónak a gazdasági szereplők részére történő megküldésével egyidejűleg, a Kbt. szóhasználatával élve „haladéktalanul” tájékoztatnia kell az ajánlatkérőnek a Közbeszerzési Hatóságot az előzőek szerint.¹⁹ Amennyiben a rendkívüli sürgősség miatt még tárgyalási meghívó készítésére sincs módja az ajánlatkérőnek, vagyis abban az esetben, ha az eljárás a tárgyalások megkezdésével indul, az ajánlatkérő akkor köteles a Közbeszerzési Hatóságot tájékoztatni, amikor az a rendkívüli sürgősséget előidéző helyzetben észszerűen lehetséges. Ez utóbbi esetben a tájékoztatás tartalma annyiban speciális, hogy a becsült értéket az ajánlatkérőnek csak akkor kell megadnia, ha az lehetséges (vagyis amennyiben azt meg tudja határozni, figyelemmel az eljárás tervezhetetlen volta miatti előkészítés hiányára), valamint a törvényességi ellenőrzésért fizetendő igazgatási szolgáltatási díj megfizetéséről szóló igazolást sem kell az ajánlatkérőnek előzetesen megküldenie.²⁰ Azokban az esetekben, ahol az eljárás – jellegénél fogva – nem ajánlattételi felhívás, illetve tárgyalási meghívó megküldésével indul,²¹ az ajánlatkérőnek legkésőbb az eljárás megkezdése napján kötelezettsége a Közbeszerzési Hatósághoz benyújtani a tárgyalásos eljárás alkalmazását megalapozó körülményekről szóló tájékoztatást.²² A „haladéktalanul”, illetve az „eljárás megkezdését követően” 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 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 közzétenni.²³ Ez utóbbi adatokat az ajánlatkérőnek az ajánlatok bontását követően, az ajánlatok bontásáról készült jegyzőkönyvvel együtt kell közzétennie. Az EKR ugyanakkor nem alkalmazandó, ha az ajánlatkérő az eljárását a Kbt. 98. § (4) bekezdés c) vagy d) pontja szerinti jogalapon folytatja le, illetve ha a Kbt. 98. § (2) bekezdés e) pontja szerinti hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás a tárgyalások megkezdésével indul.²⁴ Az ajánlatkérő továbbá saját hatáskörében is dönthet úgy, hogy nem alkalmazza az EKR-t,

¹⁶ Lásd az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényt.

¹⁷ Lásd a Kbt. 103. § (1) bekezdését.

¹⁸ Lásd a Kbt. 98. § (2) bekezdésének e) pontját.

¹⁹ Lásd a Kbt. 103. § (2) bekezdését.

²⁰ Lásd a Kbt. 103. § (2) bekezdését.

²¹ Lásd a Kbt. 98. § (4) bekezdésének c) és d) pontját.

²² Lásd a Kbt. 103. § (3) bekezdését.

²³ Lásd a Kbt. 103. § (6) bekezdését.

²⁴ Lásd a Kbt. 41. § (3) bekezdését.

amennyiben annak több napon keresztül fennálló – jogszabályban meghatározott – üzemzavara miatt a rendkívüli sürgősségre alapított hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás a rendkívüli helyzet által megkívánt idő alatt nem lenne megvalósítható.²⁵ Az EKR alkalmazása alóli gyakorlati, nem jogszabályon alapuló kivételt jelenthet az az eset, amikor egy ajánlatkérő hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárást kíván lefolytatni, azonban ez a gyakorlatban nem lehetséges, ugyanis például az EKR-ben erre technikailag – akár az adott eljárás jogalapjánál fogva, akár valamely más ok miatt – nincs mód. Egy ilyen helyzetben a Közbeszerzési Döntőbizottság az adott ügyben az ajánlatkérő terhére jogsértést nem állapított meg.²⁶ Ha valamilyen oknál fogva nincs lehetőség az eljárás EKR-en keresztül történő lefolytatására (illetve a Közbeszerzési Hatóság tájékoztatására), az ajánlatkérő számára az elektronikus kommunikáció ebben az esetben is kötelező.²⁷ A Közbeszerzési Hatóság – az Eüsztv. rendelkezéseinek megfelelően²⁸ – 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 be.²⁹

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 teljeskörűen 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 az EKR-ben közzétegye a Közbeszerzési Hatóságnak megküldött összes dokumentumot és a közbeszerzési dokumentumokat,³⁰ valamint az ajánlatok bontását követően a bontásról készült jegyzőkönyvet.³¹ Megjegyzendő, hogy a 2019. január 1. napját megelőző szabályozási környezet alapján kialakult joggyakorlattal ellentétben már nem követelmény az említett adatoknak az ajánlatkérő honlapján történő közzététele.

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 szándékaról úgynevezett önkéntes előzetes átláthatóságról szóló hirdetményt közzétenni.³² A hirdetmény közzétételenek előnye az ajánlatkérő számára az, hogy a főszabálytól eltérően a szerződése akkor sem lesz semmis, ha utóbb egy jogorvoslati eljárás nyomán a Közbeszerzési Döntőbizottság megállapítja, hogy nem álltak fenn a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás jogalapjának feltételei, vagyis az ajánlatkérő jogsértően alkalmazta az eljárást,³³

²⁵ Lásd a Kbt. 41/C. § (1) bekezdésének f) pontját.

²⁶ Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.198/9/2018. iktatószámú határozatát.

²⁷ 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.

²⁸ Lásd az Eüsztv. 1. § 17. pont a) alpontját, valamint 108. §-ának (1) bekezdését.

²⁹ További tájékoztatásként lásd a Közbeszerzési Hatóság honlapjának „e-Ügyintézés” menüpontját. URL: <http://www.kozbeszerzes.hu/e-ugyintezes/> (Utolsó elérés időpontja: 2020. 02. 05.)

³⁰ Lásd a Kbt. 3. § 21. pontját.

³¹ Lásd a Kbt. 103. § (6) bekezdését.

³² Lásd a Kbt. 103. § (5) bekezdését.

³³ Lásd a Kbt. 137. § (2) bekezdését.

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 pótlására.³⁴ 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 az ajánlatkérő közötti mindennemű kommunikáció, beleértve a hiánypótlási felhívás megküldését és annak teljesítését is, az EKR-en keresztül történik. Amennyiben az EKR az adott esetben nem alkalmazandó, illetve annak alkalmazását az ajánlatkérő mellőzi [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 úrlapon 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 közszolgáltató 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 irányadók,³⁶ 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 közbeszerzési eljárás alkalmazása esetén megghiúsulna.³⁷ 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 közbeszerzéseire* vonatkozó külön kormányrendelet tételesen meghatározza azokat az eseteket, amikor az ajánlatkérő hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárást alkalmazhat,³⁸ azzal a kitételrel, hogy az eljárás megkezdéséről az ajánlatkérőnek haladéktalanul tájékoztatnia kell

³⁴ Lásd a Kbt. 189. § (2) bekezdését.

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.

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

a Közbeszerzési Hatóságot. A tájékoztatásra egyebekben a Kbt.-ben előírt szabályok irányadók.³⁹ 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 alkalmazásához.⁴¹

Ami a *speciális tárgyú közbeszerzéseket* illeti, *gyógyszerek, illetve orvostechnikai eszközök beszerzése* esetében is lehetőség van hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás lefolytatására, sajátos szabályok mellett.⁴² Ebben az esetben a törvényességi ellenőrzés kötelezettségét a külön jogszabály és az eltérő rendelkezés hiányában mögöttes jogszabályként alkalmazandó Kbt. teremti meg.⁴³

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 *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 kezdeményeznie.⁴⁵ 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 körülményekről, a Hatóság – annak ellenére, hogy erre nincs törvényi kötelezettsége – lefolytatja a törvényességi ellenőrzést.⁴⁶ Megjegyzendő továbbá, hogy nem tartoznak a törvényességi ellenőrzés körébe a Kbt. Negyedik Része szerint lefolytatott hirdetmény nélküli koncessziós beszerzési eljárások,⁴⁷ tekintettel arra, hogy a jogalkotó a Kbt. Negyedik Része szerint lefolytatott koncessziós eljárásokra irányadó szabályok körében nem rendelte alkalmazni a Második és a Harmadik Rész tekintetében irányadó, a törvényességi ellenőrzésre vonatkozó szabályokat.⁴⁸

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.

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 Kbt. 128. §-át.

⁴⁸ Lásd a Kbt. 118. §-ának (1) és (3) bekezdését.

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, közzétételi, díjfizetési 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.

a) *Tájékoztatási kötelezettség*

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 reparálható.⁴⁹ Ha az ajánlatkérő – bár tájékoztatását a törvényben előírt határidőben megküldi – nem teljeskörűen tájékoztatja a Közbeszerzési Hatóságot, jogsértését szintén nem tudja a későbbiekben reparálni.⁵⁰ A tájékoztatási kötelezettség teljesítése objektív, vagyis annak elmulasztása nem menthető ki azáltal, hogy az ajánlatkérő a kötelezettségét nem szándékosan mulasztotta el.⁵¹

A tájékoztatási kötelezettség megsértése kapcsán az ellenőrzés és a joggyakorlat szigorát támasztja alá, hogy – a Közbeszerzési Hatóság elnökének a törvényességi ellenőrzési eljárása eredményeként kezdeményezett hivatalbóli jogorvoslati eljárás nyomán – a Közbeszerzési Döntőbizottság az adott ügyben annak ellenére is megállapította az ajánlatkérő jogsértését, hogy az ajánlatkérő a jogorvoslati eljárás megindítását követően visszalépett a közbeszerzéstől.⁵² Másként fogalmazva, a közbeszerzéstől való visszalépés csak reparálható jogsértések esetén mentesíti az ajánlatkérőt a jogsértés megállapítása alól. Másrészt az is rögzíthető, hogy a jogorvoslati eljárás megszüntetését eredményező reparációnak – az egyébként reparálható jogsértések esetében – csak a közbeszerzéstől való visszalépés minősülhet, az eljárás eredménytelenné nyilvánítása, a szerződés megszüntetése, illetve az ajánlat ajánlattevő általi visszavonása nem.⁵³

b) *A nyilvánosság biztosítására irányuló kötelezettség*

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 dokumentumokat, majd pedig az ajánlatok bontását követően a bontásról készült jegyzőkönyvet nyilvánosan közzétette-e.⁵⁴

⁴⁹ Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.131/9/2013. iktatószámú, D.393/6/2017. iktatószámú, D.364/5/2017. iktatószámú, D.550/10/2017. iktatószámú, D.30/6/2018. 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).

⁵⁰ 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.

⁵¹ Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.550/10/2017. iktatószámú és a D.30/6/2018. iktatószámú határozatát.

⁵² Lásd a Kbt. 53. § (1) bekezdését, valamint a Kbt. 151. § (5) bekezdését.

⁵³ Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.55/11/2019. iktatószámú határozatát.

⁵⁴ Lásd a Kbt. 103. § (6) bekezdését.

Fontos rögzíteni, hogy az ajánlatkérőnek a közzétételi kötelezettségének az EKR-ben kell eleget tennie. Azokban az esetekben, amikor az EKR a jogszabály erejénél fogva nem alkalmazandó,⁵⁵ illetve az ajánlatkérő annak alkalmazását mellőzi,⁵⁶ az ajánlatkérő nem mentesül a közzétételi kötelezettsége alól, ugyanis meghatározott adatok, illetve az eljárás iratanyagának EKR-ben történő közzététele ezekben az esetekben is kötelező.⁵⁷

c) Díjfizetési kötelezettség

A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény módosításáról szóló 2018. évi LXXXIII. törvény 2019. január 1. napjával felhatalmazást adott a közbeszerzésekért felelős miniszter részére, hogy az adópolitikáért felelős miniszter egyetértésével rendeletben szabályozza a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások Közbeszerzési Hatóság által végzett törvényességi ellenőrzése díjának mértékét, és a díj beszedésével, kezelésével, nyilvántartásával, visszatérítésével kapcsolatos részletes szabályokat.⁵⁸ A felhatalmazás nyomán *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* 2019. január 21. napjától hatályos rendelkezései rögzítik az igazgatási szolgáltatási díj fizetésével kapcsolatos alapvető szabályokat.⁵⁹

Az ajánlatkérőknek minden, 2019. január 21. napját követően megindított hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás esetében egységesen 250.000,- forint összegű díjat kell fizetnie, ami – annak megfelelő igazolása alapján – a törvényességi ellenőrzés megkezdésének feltétele.⁶⁰ Kivételes esetben, ha a rendkívüli sürgősségre alapított eljárás a tárgyalások megkezdésével indul, az ajánlatkérőnek lehetősége van az igazgatási szolgáltatási díjat legkésőbb az eljárás lezárulásától számított öt munkanapon belül megfizetni. Fontos rögzíteni, hogy a díj visszatérítésére csak túlfizetés, illetve téves utalás esetén kerül sor, a közbeszerzéstől történő visszalépés esetén nem.

d) A közbeszerzési szabályoknak történő megfelelés

A közbeszerzésre vonatkozó szabályoknak való megfelelés vizsgálata kiterjed a beszerzés tárgya meghatározásának jogszerűségére, 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 felhívásra.⁶¹

⁵⁵ Lásd a Kbt. 41. § (3) bekezdését.

⁵⁶ Lásd a Kbt. 41/C. § (1) bekezdés f) pontját.

⁵⁷ Lásd a Kbt. 41. § (5) bekezdését és a Kbt. 41/C. § (6) bekezdését.

⁵⁸ Lásd a Kbt. 198. § (2) bekezdésének a) pontját.

⁵⁹ Lásd a hivatkozott rendelet 15/A. §-át.

⁶⁰ Fontos megjegyezni, hogy a Közbeszerzési Hatóság ellenőrzési gyakorlata alapján a díjfizetés, illetve annak igazolásának elmaradása esetén is megkezdődik a törvényességi ellenőrzés, melynek keretében a Közbeszerzési Hatóság Elnöke hiánypótlásra szólítja fel az ajánlatkérőt a díj megfizetése, illetve annak igazolása körében. A hiánypótlás eredménytelensége végső soron hivatalbóli jogorvoslati eljárás kezdeményezését vonhatja maga után. A Közbeszerzési Hatóság ezirányú gyakorlatának indoka, hogy a törvényességi ellenőrzés – díjfizetéstől függetlenül – minden esetben lefolytatásra kerüljön, így biztosítva, hogy az ajánlatkérők ne éljenek vissza a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás alkalmazásának szűk körben biztosított lehetőségével.

⁶¹ Ez utóbbi feltétel kapcsán lásd a Kbt. 99. § (3) bekezdését. Megjegyzendő, hogy 2019. április 1. napjától a Kbt. 98. § (2) bekezdés b) pontja szerinti joggalapon lefolytatott hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások esetében az ajánlatkérőnek minden esetben kötelező legalább három gazdasági szereplőt felhívni ajánlattételre, vagyis a korábbiaktól eltérően e körben már nincs mérlegelési lehetősége a felhívottak számát illetően.

Az eljárás feltételrendszerének vizsgálata körében kiemelés 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 sürgösségre 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 szabályai.⁶² 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 sürgösségre tekintettel lefolytatott eljárás az alkalmassági követelmények szempontjából is sajátosnak minősül, hiszen ebben az esetben az ajánlatkérőnek nem szükséges indokolnia, ha eltekint alkalmassági követelmény előírásától.⁶³ 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 ajánlattételre.⁶⁴ 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 igazolásokat.⁶⁵ Más esetben azonban az általános bírálati szabályok érvényesülnek az eljárásban, és az ennek való megfelelést a Közbeszerzési Hatóság szintén ellenőrzi.

Az *értékelési szempontokkal* kapcsolatban kiemelés 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 esetében,⁶⁶ 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 szempontját.⁶⁷ Ugyanakkor, ha a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásra tervpályázati eljárást követően kerül sor,⁶⁸ az ajánlatok értékelése csak a legjobb ár-érték arányt megjelenítő szempontrendszeren alapulhat.⁶⁹

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] vizsgálja,⁷⁰ hanem a felhívás speciális tartalmi elemeinek⁷¹ 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 szabályaival⁷² – a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás szabályai nem adnak lehetőséget arra, hogy az ajánlatkérő eltekinthessen a tárgyalás tartásától. Ennek oka, hogy a tárgyalásra

⁶² Lásd a Kbt. 102. § (3) bekezdésének b) pontját.

⁶³ Lásd a Kbt. 102. § (3) bekezdés a) pontját.

⁶⁴ Lásd a Kbt. 65. § (2) bekezdését.

⁶⁵ Lásd a Kbt. 100. § (5) bekezdését.

⁶⁶ Lásd a Kbt. 76. § (5) bekezdését.

⁶⁷ Lásd a Kbt. 100. § (5) bekezdését.

⁶⁸ Lásd a Kbt. 98. § (5) bekezdését.

⁶⁹ Lásd a Kbt. 100. § (3) bekezdését.

⁷⁰ Lásd a Kbt. 50. §-át.

⁷¹ Lásd a Kbt. 100. § (1) bekezdését.

⁷² Lásd a Kbt. 87. § (6) bekezdését.

vonatkozó szabályok körében a Kbt. a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás szabályai kapcsán⁷³ visszautal a tárgyalásos eljárás szabályaira, ugyanakkor nem tartalmaz visszautalást az említett rendelkezésre a tárgyalás mellőzése kapcsán. Ezt az álláspontot a Közbeszerzési Döntőbizottság gyakorlata is megerősítette.⁷⁴

A tárgyalásra vonatkozó szabályokhoz is kapcsolódik, hogy az ajánlatkérőnek figyelemmel kell lennie arra, hogy a Kbt. szabályai alapján írásbeli végleges ajánlatot minden esetben be kell kérnie,⁷⁵ 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 eljárás és az az eset képez kivételt, amikor a közbeszerzési eljárást külön jogszabály szerinti folyamatba épített ellenőrzés mellett folytatja le az ajánlatkérő.⁷⁶

Az *ajánlattételre felhívott gazdasági szereplők számának vizsgálata* azokban az esetekben releváns, amikor a jogszabály alapján az ajánlatkérőnek kötelessége legalább három gazdasági szereplőt ajánlattételre felhívni, illetve amikor a jogszabály arra ösztönzi az ajánlatkérőt, hogy lehetőség szerint legalább három gazdasági szereplőt hívjon fel ajánlattételre.⁷⁷ Míg az első esetben az ajánlatkérő nem tekinthet el legalább három gazdasági szereplő ajánlattételre elhívásától, addig a második esetben – megfelelő indokolás mellett – dönthet úgy, hogy háromnál kevesebb gazdasági szereplő ajánlattételre történő felhívása mellett folytatja le az eljárását. 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 felhívást.⁷⁸ Ez alól a főszabály alól képez kivételt a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások azon esete, 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 meg.⁷⁹ Ebben az esetben ugyanis a Közbeszerzési Hatóságnak a Közbeszerzési Döntőbizottság által is több ízben megerősített gyakorlata 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 lehetőségét.⁸⁰

Végezetül, a Közbeszerzési Hatóság által gyakorolt törvényességi ellenőrzés kulcspontja 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 hivatkozni, 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

⁷³ Lásd a Kbt. 101. §-át.

⁷⁴ Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.166/2017. iktatószámú határozatát.

⁷⁵ Lásd a Kbt. 99. § (2) bekezdését.

⁷⁶ Lásd a Kbt. 100. § (4) bekezdését.

⁷⁷ Lásd a Kbt. 99. § (3) bekezdését.

⁷⁸ Lásd a Kbt. 99. § (2) bekezdését. A kérdéskörrel kapcsolatban lásd továbbá a Közbeszerzési Döntőbizottság korábban hivatkozott, D.330/9/2019. iktatószámú határozatát.

⁷⁹ Lásd a Kbt. 98. § (2) bekezdésének c) pontját.

⁸⁰ Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.883/4/2015. iktatószámú, illetve a D.915/6/2015. iktatószámú határozatát.

Közbeszerzési Hatóságnak megküldött tájékoztatásában bemutatnia a jogalap alkalmazását lehetővé tevő műszaki-technikai sajátosságokat, azokat a beszerzés tárgyra és műszaki leírására vonatkozó meghatározásnak is tükröznie kell.

A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás jogalapjának ellenőrzéséhez kapcsolódóan szükséges megjegyezni, hogy a hazai jogalkotó meghatározott ajánlatkérők jogszabályban meghatározott beszerzései tekintetében az uniós jogszabályi keretek által meghatározott Kbt.-beli jogalapokon túl is biztosította/biztosítja a – tipikusan rendkívüli sürgősségre alapozott – hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás lefolytatásának lehetőségét.⁸¹ Ezekben az esetekben egyrészt elmondható, hogy a Közbeszerzési Hatóság törvényességi ellenőrzésének szabályai a vonatkozó külön jogszabályban az általános szabályokhoz képest eltérően kerülhetnek meghatározásra,⁸² másrészt a jogalapok fennállásának ellenőrzése is sajátosan alakul. A Közbeszerzési Döntőbizottságnak – a Közbeszerzési Hatóság Elnöke által hivatalból kezdeményezett jogorvoslati eljárások nyomán körvonalazódott – gyakorlata szerint ugyanis a külön jogszabályban erre feljogosított ajánlatkérők ilyen esetekben a külön törvényi, jogszabályi felhatalmazás alapján alkalmazhatják a – rendkívüli sürgősségre alapított – hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárást.⁸³

5. A TÖRVÉNYESSÉGI ELLENŐRZÉS LEZÁRÁSA

a) A Közbeszerzési Hatóság döntése

Ha a Közbeszerzési Hatóság a törvényességi ellenőrzése eredményeként – akár hiánypótlási felhívás kibocsátása nélkül, akár pedig hiánypótlást követően⁸⁴ – 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 lennie.⁸⁵ A Közbeszerzési Hatóság a Kbt. alapján a döntését az EKR-ben teszi közzé.⁸⁶ Ezenfelül a Közbeszerzési Hatóság – a jogalkalmazók támogatása érdekében – a részletes indokolással ellátott döntéseit a honlapján is közzéteszi. A Közbeszerzési Hatóság honlapján az egyes döntések kereshető formában, teljes terjedelmükben elérhetők.⁸⁷ Ezen túlmenően, a Közbeszerzési Hatóság tájékoztató levélben értesíti az ajánlatkérőt, ha az általa megindított hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás alkalmazása megalapozott.

⁸¹ Lásd például a *Budapesten megrendezendő Úszó-, Vízilabda-, Műugró, Műúszó és Nyíltvízi Világbajnokság megvalósításához szükséges létesítményfejlesztéséről szóló 2015. évi XXXIII. törvény* 3. §-át, a *2020. évi Dubaji Világkiállításon történő magyar megjelenés sikeres megvalósításához, továbbá egyes nemzetközi nagyeseményekhez kapcsolódó rendelkezésekről szóló 2019. évi XIV. törvény* 3. §-át, valamint a *Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanácsról, valamint a Digitális Kormányzati Ügynökség Zártkörűen Működő Részvénytársaság és a kormányzati informatikai beszerzések központosított közbeszerzési rendszeréről szóló 301/2018. (XII. 27.) Korm. rendelet* 30. §-ának (9) bekezdését.

⁸² Lásd például a *2020. évi Dubaji Világkiállításon történő magyar megjelenés sikeres megvalósításához, továbbá egyes nemzetközi nagyeseményekhez kapcsolódó rendelkezésekről szóló 2019. évi XIV. törvény* 10. §-ának (2) bekezdését.

⁸³ Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.919/11/2016. iktatószámú, D.920/11/2016. iktatószámú, D.926/10/2016. iktatószámú, D.928/9/2016. iktatószámú, D.929/9/2016. iktatószámú, D.930/9/2016. iktatószámú, D.931/9/2016. iktatószámú, D.932/9/2016. iktatószámú, D.933/9/2016. iktatószámú, D.934/9/2016. iktatószámú, D.937/8/2016. iktatószámú, valamint a D.938/8/2016. iktatószámú határozatát.

⁸⁴ Lásd a Kbt. 189. § (2)–(3) bekezdését.

⁸⁵ Lásd a Kbt. 103. § (4) bekezdését.

⁸⁶ Lásd a Kbt. 103. § (4) bekezdését.

⁸⁷ Lásd a Közbeszerzési Hatóság honlapjának „Adatbázisok” menüpontján belüli „Tájékoztatók HNT döntésekről” alpontját. URL: <http://www.kozbeszerzes.hu/adatbazisok/tajekoztatok-hnt-dontesekrol/> (Utolsó elérés időpontja: 2020. 02. 05.).

b) Hivatalbóli jogorvoslati eljárás kezdeményezése

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 jogosultságával⁸⁸ ellentétben jelen esetben a Hatóság elnökének nincs mérlegelési jogköre a jogorvoslat kezdeményezését illetően.⁸⁹ 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 közzé.⁹⁰ 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 tartozik.⁹¹ 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 szerződést.⁹² Szintén kötelező a bírság kiszabása a jogsértés megállapítása mellett, ha az ajánlatkérő elmulasztotta a Közbeszerzési Hatóság előzetes értesítését a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásról.⁹³ A bírság összege főszabály szerint a közbeszerzési eljárás becsült értékének legfeljebb 15%-a⁹⁴, 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%-a⁹⁵. Amennyiben pedig a Közbeszerzési Döntőbizottság azért nem állapítja meg a szerződés semmisségét, mert annak teljesítéséhez kiemelten fontos közérdek fűződik,⁹⁶ a jogsértés miatt kiszabott bírságon túl szintén kötelező további bírságot kiszabni, amelynek összege legfeljebb a szerződés értékének 15%-a⁹⁷.

c) A közbeszerzéstől való visszalépés és következményei

A versenyt korlátozó hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások szigorú törvényességi ellenőrzésének célja, hogy a közpénz felhasználása csak a lehető legszűkebb körben, a megfelelően indokolt és alátámasztott esetekben történhessen meg egy nem nyilvánosan meghirdetett közbeszerzési eljárásban. Az e körben elkövetett ajánlatkérői jogsértés – a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás jogalap nélküli lefolytatása – főszabály szerint a megkötött szerződés semmisségét eredményezi. Ugyanakkor az sem hagyható figyelmen kívül, hogy amennyiben nem kerül sor az eljárás lefolytatására, vagyis az ajánlatkérő nem használ fel közpénzt, a jogsértés végső soron reparálásra kerül, amit – bizonyos keretek között – a törvényi szabályozás és az ellenőrzési gyakorlat is elismer.

Fontos, hogy az ajánlatkérő az eljárás ajánlattételi határidejének lejárta előtt tudja reparálni a jogsértést, az ajánlattételi felhívásának visszavonása által.⁹⁸ A gyakorlatban tipikusan akkor kerül sor a

⁸⁸ Lásd a Kbt. 152. § (1) bekezdésének a) pontját.

⁸⁹ Lásd a Kbt. 153. § (1) bekezdésének d) pontját.

⁹⁰ Lásd a Kbt. 137. § (1) bekezdésének b) pontját és 137. § (2) bekezdését.

⁹¹ Lásd a Kbt. 145. § (3a) bekezdését.

⁹² Lásd a Kbt. 165. § (2) bekezdésének e) pontját és 165. § (6) bekezdésének c) pontját.

⁹³ Lásd a Kbt. 165. § (6) bekezdésének d) pontját.

⁹⁴ Lásd a Kbt. 165. § (7) bekezdését.

⁹⁵ Lásd a Kbt. 165. § (7b) bekezdését.

⁹⁶ Lásd a Kbt. 137. § (3) bekezdését.

⁹⁷ Lásd a Kbt. 165. § (7a) bekezdését.

⁹⁸ Lásd a Kbt. 53. § (1) bekezdését.

közbeszerzéstől történő visszalépésre, ha az ajánlatkérő – még az ajánlattételi határidőt megelőzően – a Közbeszerzési Hatóság hiánypótlási felhívása, illetve a hivatalból kezdeményezett jogorvoslati eljárás megindítása alapján úgy ítéli meg, hogy az eljárásfajta választása nem megalapozott.

A visszalépés jogkövetkezménye tekintetében különbség van ugyanakkor a fenti két eset között, vagyis attól függően, hogy a visszalépésre még a Közbeszerzési Hatóság törvényességi ellenőrzésének ideje alatt vagy már a Közbeszerzési Döntőbizottság jogorvoslati eljárásának kezdeményezését követően kerül sor, az ajánlattételi felhívás visszavonásának más lehet a következménye.

Ha az ajánlatkérő még a törvényességi ellenőrzési eljárás folyamatban léte alatt lép vissza a közbeszerzéstől, 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. Mivel a törvényességi ellenőrzés jogszabályi határideje tíz munkanap⁹⁹ (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 – 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 – főszabály szerint – a jogorvoslati eljárását végzéssel megszünteti.¹⁰⁰ Hangsúlyozandó ugyanakkor, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság gyakorlata szerint a jogorvoslati eljárás megszüntetésére csak akkor kerül sor, ha az ajánlattételi felhívás visszavonása által a jogsértés valóban reparálható lehet. Emiatt nem kerül sor a jogorvoslati eljárás végzéssel történő megszüntetésére (vagyis a Közbeszerzési Döntőbizottság az adott esetben érdemi határozat hozatalával, jogsértés megállapítása mellett fejezheti be a jogorvoslati eljárást) abban az esetben, ha a már megtörtént jogsértést a közbeszerzéstől történő visszalépés nem tudja reparálni¹⁰¹.

⁹⁹ Lásd a Kbt. 189. § (1) bekezdését.

¹⁰⁰ Lásd a Kbt. 151. § (5) bekezdését.

¹⁰¹ Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság már említett, D.18/10/2019. iktatószámú határozatát.

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 CXLI. törvény
- A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény és az azzal összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi CLX. törvény
- A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény módosításáról szóló 2018. évi LXXXIII. 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 orvostechikai 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.¹⁰²

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 meg.¹⁰³

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 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.*”¹⁰⁴

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**.

¹⁰² URL: <http://gtk.uni-miskolc.hu/files/4799/Az+ellen%C5%91rz%C3%A9s+m%C3%B3dszertana+-+egy+oldal+-+v%C3%A1ltozat.pdf> (Utolsó letöltés időpontja: 2020. 02. 05.)

¹⁰³ URL: <http://www.kozbeszerzes.hu/cikkek/hirdetmenyellenorzes> (Utolsó elérés időpontja: 2020. 02. 05.)

¹⁰⁴ Dr. Huszár András (2013): A kérelem és az eljárást megindító felhívások kitöltésével kapcsolatos leggyakoribb hibák. *Közbeszerzési Szemle*, III. évf. IX. sz. 45–51.

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 felhatalmazza a közbeszerzésekért felelős minisztert arra, 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, továbbá a Közbeszerzési Értesítőben, illetve a Közbeszerzési Hatóság honlapján történő közzététel rendjét, valamint – az adópolitikáért felelős miniszter egyetértésével – a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások 103. § szerinti, Közbeszerzési Hatóság által végzett törvényességi ellenőrzése díjának mértékét, és a díj beszedésével, kezelésével, nyilvántartásával, visszatérítésével kapcsolatos részletes szabályokat.

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 képviselőtében 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. § írja elő azt, hogy a Közbeszerzési Értesítő szerkesztését, kiadását, a hirdetmények kezelését, ellenőrzését, közzétételét és az Európai Unió Hivatalos Lapja kiegészítésében (Tenders Electronic Daily, továbbiakban: TED) közzéteendő vagy az ajánlatkérő által abban közzétenni kért hirdetmények közzétételre feladását a Közbeszerzési Hatóság 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 tartalmaznia¹⁰⁵:

- 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. § (3) bekezdésére,
- 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,
- a kérelem és a hirdetmény, illetve a közbeszerzési dokumentumok megküldésének napját;
- ha a hirdetmény ellenőrzése nem kötelező, akkor annak közlését, hogy a kérelmező kéri vagy nem kéri a hirdetmény ellenőrzését,
- ha a hirdetmény ellenőrzése kötelező, vagy azt a kérelmező kéri és az ellenőrzési díjjal kapcsolatban mentességre jogosult, ennek közlését,
- a Kbt. 75. § (4) bekezdése alapján, ha a Kbt. 41/C. § (1) bekezdésében foglalt valamely ok miatt az ajánlatok bontására nem az EKR-ben kerül sor, az eljárást megindító hirdetmény esetén a rendelkezésre álló fedezet összegét.

¹⁰⁵ Lásd az MvM rendelet 6. § (5) bekezdését.

2.3.2. A hirdetés

A hirdetményeket elsősorban a Kbt. 37. § (1) bekezdése sorolja fel, mely szerint az ajánlatkérő hirdetés 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 hirdetésnyel, valamint a külön jogszabály szerinti időszakos előzetes tájékoztatót tartalmazó hirdetésnyel meghirdetett meghívásos és tárgyalásos eljárás, továbbá külön jogszabály szerinti előminősítési hirdetésnyel 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 hirdetésnyet,
- 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 hirdetésnyeket is meghatároz, így a Kbt. 37. § (1) bekezdése nem tekinthető teljes körűnek.

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

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

A hirdetésnyek mintáit a TED-en közzéteendő hirdetésnyek esetében a *közbeszerzési hirdetésnyek közzétételére használandó hirdetésnyminták 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 hirdetésnyek 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 szerzési 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 tájékoztatás, a javasolt szerződéses feltételek, a gazdasági szereplők által benyújtandó dokumentumok mintái, részletes ártáblázat vagy árazatlan költségvetés.¹⁰⁶

A Közbeszerzési Hatóság az ajánlatkérő által összeállított, a közbeszerzési eljárás megindításához szükséges egyéb közbeszerzési dokumentumokat (a továbbiakban: közbeszerzési dokumentumok) kizárólag erre irányuló kérelemre ellenőrzi.¹⁰⁷ 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.

2.4. Az ajánlatkérők bejelentkezési kötelezettsége

A Kbt. 26. § (1) bekezdése alapján az ajánlatkérő – kivéve a Kbt. 5. § (2) és (4) 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.¹⁰⁸

A Közbeszerzési Hatóság a Kbt. 26. § (2) bekezdése értelmében az elektronikus közbeszerzési rendszerben (a továbbiakban: EKR) naprakész nyilvántartást köteles vezetni az ajánlatkérőkről. Az ajánlatkérő az 26. § (1) bekezdés szerinti bejelentési vagy változásbejelentési kötelezettségét az EKR-ben történő regisztráció vagy adatmódosítás útján teljesíti.¹⁰⁹

Az ajánlatkérő szervezet regisztrációja és adatmódosítása 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.¹¹⁰ A jogviszony alanyai azok, akik jogok és kötelezettségek hordozói lehetnek, vagyis akiket a hatályos jogrendszer szerint alanyi jogosultságok illelhetnek 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.¹¹¹

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

¹⁰⁶ Lásd a Kbt. 3. § 21. pontját.

¹⁰⁷ Lásd az MvM rendelet 9. § (5) bekezdését.

¹⁰⁸ Lásd a Kbt. 26. § (2) bekezdését.

¹⁰⁹ Lásd a Kbt. 26. § (1a) bekezdését.

¹¹⁰ Lásd az EKR rendelet 6. § (2) bekezdését.

¹¹¹ Lásd az EKR rendelet 6. § (3) bekezdését.

2.5. A hirdetések megküldése, javítása és visszavonása

2.5.1. A hirdetések megküldése

A kérelmet és mellékleteit – főszabály szerint – az EKR-ben kell létrehozni és az EKR-en keresztül kell a Közbeszerzési Hatóság részére megküldeni.

Ha az elektronikus kommunikáció az EKR-től eltérő informatikai rendszerben történik, vagy az elektronikus úton történő kommunikáció és az EKR alkalmazása nem kötelező, a kérelmet és mellékleteit a Közbeszerzési Hatóság által üzemeltetett informatikai rendszer igénybevételével kell létrehozni és azon keresztül a Közbeszerzési Hatóság részére megküldeni.¹¹² 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.¹¹³

A Kbt.-ben meghatározott hirdetések elektronikus úton történő benyújtására az MvM rendelet rendelkezései szerint, a Kbt.-ben meghatározott eltérésekkel kerülhet sor.¹¹⁴

A TED-en vagy a Közbeszerzési Értesítőben közzéteendő vagy közzétehető hirdetések TED-en történő közzétételre való feladását, illetve a Közbeszerzési Értesítőben történő közzétételét a Közbeszerzési Hatósághoz megküldött kérelemmel kell kezdeményezni.¹¹⁵ A hirdetmény közzétételre való feladására vagy közzétételére irányuló kérelmet a kérelmező nyújthatja be a Közbeszerzési Hatósághoz.¹¹⁶ 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.¹¹⁷

A kérelemhez mellékelni kell

- a közzétenni kívánt hirdetményt,
- adott esetben a minőségellenőrzési tanúsítványt,
- adott esetben a szerződés módosításáról szóló tájékoztatót tartalmazó hirdetmény esetében a szerződésmódosítás jogszerűségével kapcsolatos megállapításokat tartalmazó dokumentumot, valamint
- a közbeszerzési dokumentumokat, ha a kérelmező a közbeszerzési dokumentumok ellenőrzését is kéri.¹¹⁸

2.5.2. A hirdetések javítása

A kérelmező a megküldött kérelem, hirdetmény, illetve a közbeszerzési dokumentumok tartalmát érintő javítást kezdeményezhet a hirdetmény, illetve a közbeszerzési dokumentumok ismételt, teljes terjedelemben történő megküldésével. A hirdetmény, illetve a közbeszerzési dokumentumok javítására irányuló kérelmet és a javított hirdetményt, illetve a közbeszerzési dokumentumokat legkésőbb a kérelem és hirdetmény, illetve a közbeszerzési dokumentumok megküldését követő munkanapig lehet benyújtani a Közbeszerzési Hatósághoz.

¹¹² Lásd az MvM rendelet 6. § (2)-(3) bekezdését.

¹¹³ Lásd az MvM rendelet 5/A. § (1) bekezdését.

¹¹⁴ Lásd az MvM rendelet 5. §-t.

¹¹⁵ Lásd az MvM rendelet 6. § (1) bekezdését.

¹¹⁶ Lásd az MvM rendelet 6. § (4) bekezdését.

¹¹⁷ Lásd az MvM rendelet 6. § (4) bekezdését.

¹¹⁸ Lásd az MvM rendelet 6. § (5) bekezdését.

A hirdetés megküldési – a Közbeszerzési Értesítőben közzéteendő hirdetések esetében egyben a feladási – napjának a javított hirdetés megküldésének napja minősül.¹¹⁹

2.5.3. A hirdetések visszavonása

A kérelmező a közzétételi kérelmét visszavonhatja. A közzétételi kérelem visszavonására irányuló kérelmet legkésőbb a kérelem és hirdetés megküldését követő munkanapig lehet benyújtani a Közbeszerzési Hatósághoz.¹²⁰ A hirdetéskezelés során a közzétételi kérelem visszavonása nem azonos a Kbt. 53. § (1)–(2) bekezdése szerinti visszavonás jogintézményével, így a már közzétett hirdetések esetében nem alkalmazható a fenti, MvM rendelet 8. §-a szerinti kérelem visszavonása.

2.6. A hirdetésellenőrzés folyamata

2.6.1. A kötelező ellenőrzési körbe tartozó hirdetések

A felhívások: a közbeszerzési eljárást megindító felhívás, a koncessziós beszerzési eljárást megindító felhívás, a tervpályázati kiírás, a közbeszerzési eljárást meghirdető és a koncessziós eljárást meghirdető hirdetések ellenőrzése kötelező.¹²¹

A korigendumok: az eljárást megindító, meghirdető felhívások módosítását, vagy az ajánlattételi – több szakaszból álló eljárásban részvételi – határidő és a pályaművek benyújtására vonatkozó határidő meghosszabbítását tartalmazó hirdetés ellenőrzése kötelező.¹²²

Az eljárás eredményéről és a tervpályázati eljárás eredményéről szóló tájékoztatót tartalmazó hirdetések ellenőrzése kötelező.¹²³

A szerződés módosításáról szóló tájékoztatót tartalmazó hirdetések ellenőrzése szintén kötelező.¹²⁴

2.6.2. Hirdetések, amelyek ellenőrzése nem kötelező

A 2.6.1 pontban nem szereplő hirdetések és közbeszerzési dokumentumok ellenőrzése nem kötelező, így különösen az előzetes tájékoztató, időszakos előzetes tájékoztató – ha nem eljárás meghirdetésére irányulnak –, a felhasználói oldalon közzétett hirdetés, a nem eljárás megindítására vonatkozó hirdetés módosítása, a helyesbítés és az önkéntes előzetes átláthatóságra vonatkozó hirdetés.¹²⁵

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.¹²⁶

Ha a hirdetés az eljárást megindító vagy meghirdető felhívás és tervpályázati kiírás [Kbt. 53. § (1) bekezdése szerinti] visszavonására irányul, annak ellenőrzése nem kötelező.¹²⁷

¹¹⁹ Lásd az MvM rendelet 7. §-át.

¹²⁰ Lásd az MvM rendelet 8. §-át.

¹²¹ Lásd az MvM rendelet 9. § (1) bekezdését.

¹²² Lásd az MvM rendelet 9. § (2) bekezdését.

¹²³ Lásd az MvM rendelet 9. § (3) bekezdését.

¹²⁴ Lásd az MvM rendelet 9. § (4) bekezdését.

¹²⁵ Lásd az MvM rendelet 9. § (5) bekezdését.

¹²⁶ Lásd az MvM rendelet 9. § (1) bekezdését.

¹²⁷ Lásd az MvM rendelet 9. § (2) bekezdését.

A szerződés módosításáról szóló tájékoztatót tartalmazó hirdetmények 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 szerződésmódosítás jogszerűségével kapcsolatos megállapításokat tartalmazó dokumentumot.¹²⁸

A hirdetményellenőrzést az ellenőrzési körbe nem tartozó hirdetmények esetében is kérheti az ajánlatkérő vagy képviselője.¹²⁹

2.6.3. Az ellenőrzés folyamata

A Közbeszerzési Hatóság – a Kbt.-ben és az MvM rendeletben meghatározott követelmények teljesülésének ellenőrzését megelőzően – a hirdetmény közzétételére irányuló kérelmet először abból a szempontból vizsgálja meg, hogy az megfelel-e az MvM rendelet 6. § (2) vagy (3) bekezdése szerinti követelményeknek, és amennyiben nem felelnek meg az MvM rendelet 6. § (2) vagy (3) bekezdése szerinti követelményeknek, úgy a kérelem beérkezésétől számított két munkanapon belül elektronikus úton felhívja az ajánlatkérőt a dokumentum ismételt benyújtására.¹³⁰

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

Első lépcső: ajánlatkérők nyilvántartása szerinti adatok ellenőrzése.

A Közbeszerzési Hatóság megvizsgálja, hogy a hirdetmény szerinti ajánlatkérőnek a kérelem, illetve a hirdetmény szerinti adatai megegyeznek-e az ajánlatkérők nyilvántartása szerinti adatokkal. Ha az ajánlatkérő ajánlatkérők nyilvántartása szerinti adatai eltérnek a kérelemben vagy a hirdetményben szereplő adataitól, akkor a Közbeszerzési Hatóság a kérelmezőt hiánypótlásra hívja fel, és tájékoztatja, hogy a hirdetmény csak hiánypótlási kötelezettség teljesítését követő egy munkanap elteltével küldhető meg.¹³¹

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

Ha a kérelemben a kérelmező úgy nyilatkozott, hogy nem kéri a hirdetmény ellenőrzését és a kérelem alapján megállapítható, hogy a hirdetmény ellenőrzése nem kötelező, akkor a Közbeszerzési Hatóság a hirdetményt vagy közzéteszi a Közbeszerzési Értesítőben, vagy továbbítja a TED-nek.¹³²

Ha a kérelem hiányosságai miatt nem állapítható meg, hogy a hirdetmény ellenőrzése kötelező-e, vagy hogy a kérelmező kéri-e a hirdetmény, 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.¹³³

Harmadik lépcső: a kérelmi elemek tartalmi vizsgálata.

A kötelező vagy kérelemre induló hirdetményellenőrzés esetében, ha a kérelemben a kérelmező úgy nyilatkozott, hogy kéri a hirdetmény, illetve a közbeszerzési dokumentumok ellenőrzését, akkor a Közbeszerzési Hatóság megvizsgálja, hogy a kérelem megfelelően tartalmazza-e a kötelező kérelmi elemeket [MvM rendelet 6. § (6) bekezdés].¹³⁴

¹²⁸ Lásd az MvM rendelet 9. § (4) bekezdését.

¹²⁹ Lásd az MvM rendelet 9. § (5) bekezdését.

¹³⁰ Lásd az MvM rendelet 10. § (1) bekezdését.

¹³¹ Lásd az MvM rendelet 10. § (4) bekezdését.

¹³² Lásd az MvM rendelet 10. § (5) bekezdés a) pontját.

¹³³ Lásd az MvM rendelet 10. § (5) bekezdés b) pontját.

¹³⁴ Lásd az MvM rendelet 10. § (5) bekezdés c) és 10. § (8) bekezdés a) pontját.

Negyedik lépcső: az ellenőrzési díj alóli mentesség vizsgálata.

A kötelező vagy kérelemre induló hirdetményellenőrzés esetében a Közbeszerzési Hatóság erre irányuló kérelem esetén megvizsgálja az ajánlatkérő ellenőrzési díjjal kapcsolatos mentességre való jogosultságának megalapozottságát.¹³⁵

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.¹³⁶

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.¹³⁷

2.6.4. A hiánypótlási felhívás

Az általános hiánypótlás

Ha a Közbeszerzési Hatóság megállapítja, hogy a kérelem vagy a hirdetmény vagy az ellenőrzött közbeszerzési dokumentum nem felel meg az ellenőrzési folyamat jogszabályi [MvM 10. § (8) bekezdés a)–e) pont szerinti] előírásainak, a kérelmezőt – a hiány, illetve a jogszabályba ütköző előírás megjelölése mellett – a kérelem megküldését követően legkésőbb két, a közbeszerzési dokumentumok és azok módosítása esetében öt munkanapon belül elektronikus úton hiánypótlásra hívja fel.¹³⁸

A hiánypótlási felhívást a Közbeszerzési Hatóság elektronikus úton küldi meg a kérelmezőnek.¹³⁹

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

- arról, hogy ha a felhívás alapján megküldött hirdetmény ismét nem felel meg a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogszabályoknak, a hirdetmény a megküldött tartalommal fog megjelenni,¹⁴⁰
- arról, hogy az ellenőrzési díj összegének az adott hirdetmény esetében előírt mértékét a hiánypótlási felhívás alapján megküldött hirdetmény tekintetében kell elérnie,¹⁴¹
- 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 befi-

¹³⁵ Lásd az MvM rendelet 10. § (8) bekezdés b) pontját.

¹³⁶ Lásd az MvM rendelet 10. § (8) bekezdés c) pontját.

¹³⁷ Lásd az MvM rendelet 10. § (8) bekezdés d) és e) pontját.

¹³⁸ Lásd az MvM rendelet 11. § (1) bekezdését.

¹³⁹ Lásd az MvM rendelet 11. § (2) bekezdését.

¹⁴⁰ Lásd az MvM rendelet 11. § (3) bekezdését.

¹⁴¹ Lásd az MvM rendelet 11. § (4) bekezdését.

zetésre, a Közbeszerzési Hatóság a kérelmezőt kizárólag a befizetendő ellenőrzési díj összegének meghatározásával hívja fel hiánypótlásra.¹⁴²

Ismételt hiánypótlás

Amennyiben a hiánypótlásra történő felhívás alapján

- az ajánlatkérő a hiánypótlásra történő felhívás alapján megküldött hirdeteménnyel, 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 elektronikus úton tájékoztatja,¹⁴³
- 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 hívja fel a hirdetmény megküldésétől számított két, ha a kérelmező a közbeszerzési dokumentumok ellenőrzését is kéri, öt munkanapon belül.¹⁴⁴

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) megalapozza 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.¹⁴⁵ Bár a hibaüzenet továbbítása jogtechnikailag javításra történő felhívás, de tartalmát tekintve megegyezik a hiánypótlásokkal, ezért célszerű a hiánypótlások körében említeni.

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.¹⁴⁶

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 elektronikus úton tájékoztatja.¹⁴⁷

¹⁴² Lásd az MvM rendelet 11. § (5) bekezdését.

¹⁴³ Lásd az MvM rendelet 12. § (6) bekezdés a) pontját.

¹⁴⁴ Lásd az MvM rendelet 12. § (8) bekezdését.

¹⁴⁵ Lásd az MvM rendelet 19. § (3) bekezdését.

¹⁴⁶ Lásd az MvM rendelet 11. § (8) bekezdését.

¹⁴⁷ Lásd az MvM rendelet 11. § (10) bekezdését.

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, elektronikus úton felhívja az ajánlatkérőt a hirdetmény megküldésére.¹⁴⁸

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,¹⁴⁹
- a Kiadóhivatal által küldött hibaüzenet esetében annak továbbításától számított tizenöt napon belül jogosult megküldeni ajánlatkérő.¹⁵⁰

A Kbt. 37. § (2) bekezdése és (4)–(5) bekezdései tartalmazzák azokat a hirdetményeket és határidőket, amelyekre az MvM rendelet a hiánypótlási felhívás teljesítése tekintetében 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 három 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 három munkanapon belül kell megküldeni közzétételre,
- az ajánlatkérő a szerződés módosításáról szóló hirdetményt legkésőbb a szerződés módosításától számított öt 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.¹⁵¹

A hiánypótlásra nyitva álló határidő eredménytelen eltelte esetén a Közbeszerzési Hatóság a kérelmet visszavontnak tekinti, és erről a kérelmezőt elektronikus úton tájékoztatja.¹⁵²

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.¹⁵³

¹⁴⁸ Lásd az MvM rendelet 11. § (11) bekezdését.

¹⁴⁹ Lásd az MvM rendelet 12. § (1) bekezdését.

¹⁵⁰ Lásd az MvM rendelet 19. § (3) bekezdését.

¹⁵¹ Lásd az MvM rendelet 12. § (2) bekezdését.

¹⁵² Lásd az MvM rendelet 12. § (3) bekezdését.

¹⁵³ Lásd az MvM rendelet 12. § (5) bekezdését.

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.¹⁵⁴

A kötelező vagy kérelemre induló hirdetmény-ellenőrzéséért, közbeszerzési dokumentumok ellenőrzéséért ellenőrzési díjat kell fizetni.¹⁵⁵

Az ellenőrzési díj mértéke

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

- az eljárást megindító, meghirdető felhívás, illetve közbeszerzési eljárást, illetve a koncessziós 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, meghirdető felhívás, a tervpályázati kiírás 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.¹⁵⁶

Az ellenőrzési díj azon a napon minősül megfizetettnek, amely napon az a Közbeszerzési Hatóság számláján jóváírásra kerül.¹⁵⁷

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.¹⁵⁸

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.

¹⁵⁴ Lásd a Kbt. 191. § (2) bekezdését.

¹⁵⁵ Lásd az MvM rendelet 13. § (1) bekezdését.

¹⁵⁶ Lásd az MvM rendelet 13. § (2) bekezdését.

¹⁵⁷ Lásd az MvM rendelet 13. § (5) bekezdését.

¹⁵⁸ 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 hirdetménnyel 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,
- a hirdetmény feladása az EKR jogszabályban meghatározott üzemzavara miatt, kizárólag az ajánlattételi és részvételi határidő kötelező meghosszabbítása céljából szükséges, és
- ajánlatkérő mentességre jogosult.¹⁵⁹

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

- a kérelmező a közzétételi kérelmet visszavonja, és a kérelemmel vagy a hirdetménnyel 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.¹⁶⁰

A befizetett ellenőrzési díjból a *túlfizetett összeg* utalandó vissza, ha a megfizetett ellenőrzési díj összege meghaladja az előírt mértéket.¹⁶¹

3. A HIRDETMÉNYELLENŐRZÉS MÓDSZERTANA, AZ ELLENŐRZÉS GYAKORLATI KÉRDÉSEI

3.1. A hirdetmények jogalapjának vizsgálata

3.1.1. 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,
- a koncessziós beszerzési eljárás esetében a hasznosításhoz kapcsolódó működési kockázat jogalapja megfelelő-e,
- a nemzeti rendben megküldött eljárást megindító felhívások 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.

¹⁵⁹ Lásd az MvM rendelet 14. §-át.

¹⁶⁰ Lásd az MvM rendelet 14. §-át.

¹⁶¹ Lásd az MvM rendelet 14. §-át.

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, másrésről 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.¹⁶²

3.1.2. *A korigendumok*

A korigendumok közzétételére jellemzően a Kbt. 52. §-a és 55. §-a tekintetében, az ajánlattelevagy 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 is¹⁶³, valamint akkor, ha a megjelent és a megküldött hirdetmény között a közzétételi folyamat során keletkezett eltérés (helyesbítés).¹⁶⁴

Az eljárást megindító felhívások tartalmának módosítása esetében a jogalap tekintetében a legfontosabb követelmény, hogy a felhívás módosítása nem eredményezheti a beszerzés tárgyra 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 volna.¹⁶⁵ 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 határozatában¹⁶⁶ állapított meg.

3.1.3. *Az eljárás eredményéről szóló tájékoztatók*

A Kbt. 37. § (1) bekezdés h) pontja szerinti tájékoztató közzétételére az eljárást megindító hirdetmény visszavonása (uniós eljárásrendben), 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.

¹⁶² Lásd a Kbt. 8. § (7) bekezdését.

¹⁶³ Lásd az EKR rendelet 16. §-át.

¹⁶⁴ Lásd az MvM rendelet 23–24. §-át.

¹⁶⁵ Lásd a Kbt. 55. § (6) bekezdését.

¹⁶⁶ URL: https://www.kozbeszerzes.hu/adatbazis/megtekint/dbhatarozat/portal_282334/
(Utolsó elérés ideje: 2020. 02. 05.)

Az eljárás eredményéről szóló tájékoztatók közzététele esetében ritkán merülnek fel a közzététel jogalapját érintő jogsértések, azonban ezek felmerülése esetében a 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 megküldeni.¹⁶⁷

Az eljárás eredményéről szóló tájékoztató esetében a hirdetmény közzétételenek jogalapjára vonatkozóan a Közbeszerzési Döntőbizottság a D.571/8/2017. számú határozatában¹⁶⁸ 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.

3.1.4. A szerződés módosításáról szóló tájékoztatók

A Kbt. 37. § (1) bekezdés j) pontja szerinti tájékoztató közzététele 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 megküldeni¹⁶⁹.

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

3.2. A hirdetmények jogszabályoknak való megfelelésének vizsgálata

3.2.1. 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 a közbeszerzésekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2019. évi CXX. törvény alapján 2020. április 1. napjától nem vizsgálja, hogy ha a részajánlattétel nem biztosított, ajánlatkérő a Kbt. 61. § (4) bekezdése szerinti indokolást megadta-e az eljárást megindító

¹⁶⁷ Lásd a Kbt. 37. § (3) és (4) bekezdését.

¹⁶⁸ URL: https://www.kozbeszerzes.hu/adatbazis/megtekint/dbhatarozat/portal_278534/
(Utolsó elérés ideje: 2020. 02. 05.)

¹⁶⁹ Lásd a Kbt. 37. § (5) bekezdését.

felhívásban. A Közbeszerzési Döntőbizottság a D.4/9/2018. számú határozatában¹⁷⁰ 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 határozatában¹⁷¹ 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 meghatározni 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 súlysámok 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 meghatározni, hogy – az éves teljes árbevétel vizsgálata esetén – az a gazdasági

¹⁷⁰ URL: https://www.kozbeszerzes.hu/adatbazis/megtekint/dbhatarozat/portal_291136/
(Utolsó elérés ideje: 2020. 02. 05.)

¹⁷¹ URL: https://www.kozbeszerzes.hu/adatbazis/megtekint/dbhatarozat/portal_245934/
(Utolsó elérés ideje: 2020. 02. 05.)

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 alkalmatlannak.¹⁷² 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 határozata¹⁷³ 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 ajánlatkérőnek.

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 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 tárgyat tekintve az adott közbeszerzéssel műszakilag egyenértékű korábbi szállítás, építési beruházás, illetve szolgáltatás igazolását követeli meg.¹⁷⁴

A referenciák szerződéstípusának meghatározása tekintetében a Közbeszerzési Döntőbizottság D.921/19/2016. számú határozata¹⁷⁵ 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 tapasztalatokkal 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. 65. § (3) bekezdésének megsértését jelentheti. A Közbeszerzési Döntőbizottság a D.275/24/2018. számú határozatában¹⁷⁶ 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. 65. § (3) bekezdésének megsértését jelentheti. A Közbeszerzési Döntőbizottság D.625/13/2017. számú határozata¹⁷⁷ ezzel kapcsolatban megállapítja, hogy a közbeszerzés tárgyához nem kapcsolódó szakemberre vonatkozó előírás aránytalan, ezért ajánlatkérő megsértette a Kbt. 65. § (3) bekezdését.

¹⁷² Lásd a Kbt. 65. § (5) bekezdését.

¹⁷³ URL: https://www.kozbeszerzes.hu/adatbazis/megtekint/dbhatarozat/portal_336334/ (Utolsó elérés ideje: 2020. 02. 05.)

¹⁷⁴ Lásd a Kbt. 65. § (5) bekezdését.

¹⁷⁵ URL: https://www.kozbeszerzes.hu/adatbazis/megtekint/dbhatarozat/portal_225137/ (Utolsó elérés ideje: 2020. 02. 05.)

¹⁷⁶ URL: https://www.kozbeszerzes.hu/adatbazis/megtekint/dbhatarozat/portal_323534/ (Utolsó elérés ideje: 2020. 02. 05.)

¹⁷⁷ URL: https://www.kozbeszerzes.hu/adatbazis/megtekint/dbhatarozat/portal_285135/ (Utolsó elérés ideje: 2020. 02. 05.)

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 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 Kbt. 54. § (4) bekezdés szerinti megsértése esetére az ajánlatkérőnél előreláthatólag felmerülő költségek mértékére tekintettel kell megállapítani.¹⁷⁸

3.2.2. *A korrigendumok*

A korrigendumok 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 határozatában¹⁷⁹ 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 korrigendum feladására az eredeti hirdetmény ajánlattételi határidejének lejártát követően kerül sor, az jogsértő állapotot eredményez, és ajánlatkérő megsérti ezzel a Kbt. 55. § (2) bekezdését.

A korrigendumok kapcsán szükséges kitérni a Kbt. 55. § (2a) bekezdésében foglaltakra, mely szerint amennyiben az EKR a Kbt. végrehajtási rendeletében szabályozott üzemzavara folytán nem lehetséges a módosító hirdetményt az ajánlattételi vagy részvételi határidő lejártáig feladni, az ajánlatkérő az ajánlattételi, illetve részvételi határidő módosításáról szóló hirdetményt az ajánlattételi vagy a részvételi határidő lejártá után is feladhatja. A módosításról szóló hirdetményt az üzemzavar elhárulását követően haladéktalanul, de legkésőbb a következő munkanapon fel kell adni és erre a körülményre a módosító hirdetményben utalni kell.

E körben megjegyzendő, hogy a hirdetményellenőrzési díjat nem kell befizetni, ha a hirdetmény feladása az EKR jogszabályban meghatározott üzemzavara miatt, kizárólag az ajánlattételi és részvételi határidő kötelező meghosszabbítása céljából szükséges.¹⁸⁰

3.2.3. *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 költségtérítés fizetésére kötelezheti.¹⁸¹ A költségtérítés szabályával a jogalkotó szándéka elsősorban az volt, hogy megelőzze az eljárást lezáró hirdetmény közzétételének elhúzóását.

¹⁷⁸ Lásd a Kbt. 54. § (3) bekezdését.

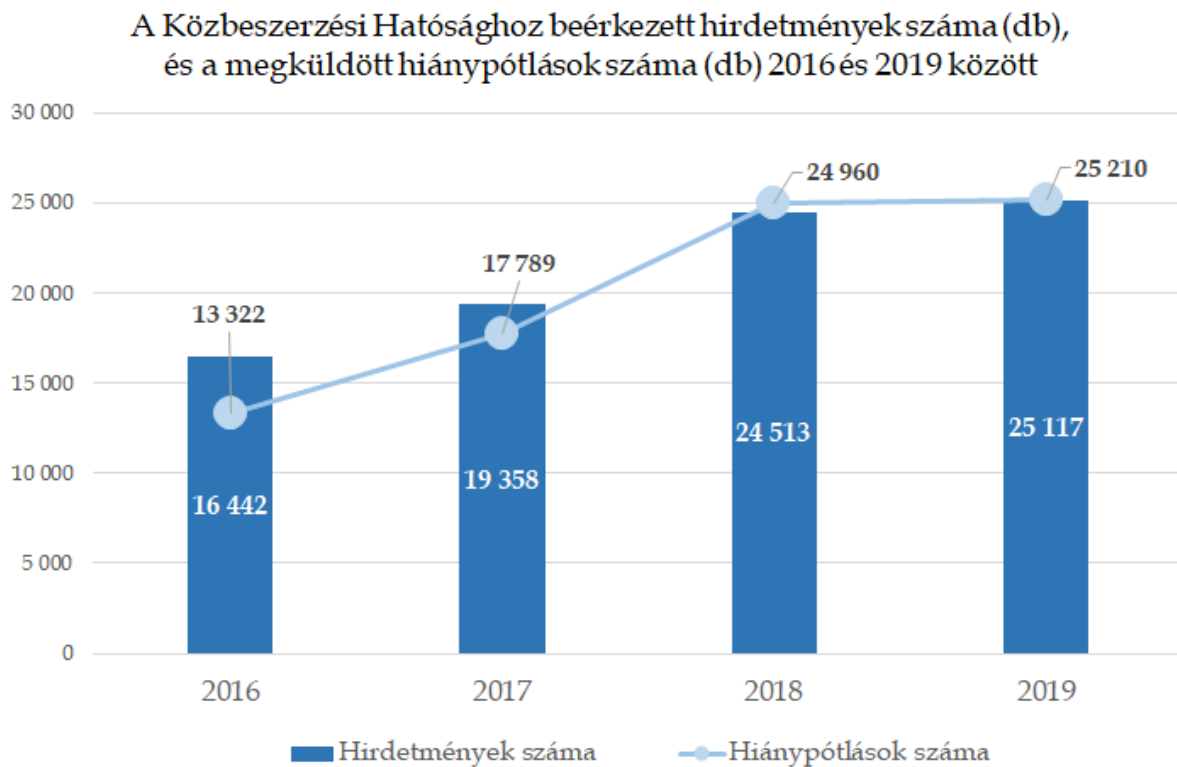
¹⁷⁹ URL: https://www.kozbeszerzes.hu/adatbazis/megtekint/dbhatarozat/portal_331137/
(Utolsó elérés ideje: 2020. 02. 05.)

¹⁸⁰ Lásd az MvM rendelet 13. § (2a) bekezdését.

¹⁸¹ Lásd az MvM rendelet 15. § (1) bekezdését.

3.2.4. A szerződés módosításáról szóló tájékoztatók

A szerződésmódosításáról szóló tájékoztató esetében a 3.4.3 pontban írtak irányadók azzal, hogy ebben az esetben a Kbt. 37. § (5) bekezdésében foglalt határidőt figyelembe véve kell ajánlatkérőnek eljárnia.



1. ábra: A hirdetményellenőrzés, Forrás: Közbeszerzési Hatóság; 2020. 01. 23.

Az elmúlt három évben folyamatosan emelkedett a Közbeszerzési Hatóságnak megküldött hirdetmények száma, így 2019-ban **25 117 hirdetmény** került iktatásra és feldolgozásra. Az előző három évben a hirdetményellenőrzés során a hirdetményekkel kapcsolatban ajánlatkérőknek megküldött hiánypótlások száma is folyamatosan emelkedett, mely 2019-ban elérte a **25 210 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.¹⁸² A hirdetménynek a TED-en történő közzétételre való feladására elektronikus úton kerül sor.¹⁸³ A TED-en megjelenő hirdetmények tájékoztató jelleggel az EKR-ben és a Közbeszerzési Értesítőben is közzétételre kerülnek.¹⁸⁴

¹⁸² Lásd az MvM rendelet 19. § (1) bekezdését.

¹⁸³ Lásd az MvM rendelet 19. § (2) bekezdését.

¹⁸⁴ Lásd az MvM rendelet 20. § (2) bekezdését.

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.¹⁸⁵ 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.¹⁸⁶

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.¹⁸⁷ 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.¹⁸⁸

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.¹⁸⁹

¹⁸⁵ Lásd az MvM rendelet 20. § (4)–(5) bekezdéseit.

¹⁸⁶ Lásd az MvM rendelet 20. § (6) bekezdését.

¹⁸⁷ Lásd az MvM rendelet 19. § (4) bekezdését.

¹⁸⁸ Lásd az MvM rendelet 20. § (3) bekezdését.

¹⁸⁹ 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

1. 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 Hatóságot¹⁹⁰ [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.

E 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 ellenőrzése.¹⁹¹ 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 kapcsolatban,¹⁹² 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 – 2020. február 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.¹⁹³ alapján hatósági ellenőrzés (a továbbiakban: szerződés-ellenőrzési eljárás) keretében – jogszabályban¹⁹⁴ 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 intézkedéseket.” A Kbt., az Ákr. és a végrehajtási rendeletek¹⁹⁵ – 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.

¹⁹⁰ Lásd a Kbt. 187. § (2) bekezdését.

¹⁹¹ Lásd a Kbt. 187. § (2) bekezdés j) pontját.

¹⁹² Lásd a régi Kbt. 172. § (2) bekezdés l) pontját.

¹⁹³ Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény

¹⁹⁴ A közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződések teljesítésének és módosításának Közbeszerzési Hatóság által végzett ellenőrzéséről szóló 308/2015. (X. 27.) Korm. rendelet

¹⁹⁵ Lásd a Kbt. 198. § (1) bekezdését, különösen a 16. pontot.

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 tartalmazzák.¹⁹⁶

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. E 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 feladata.¹⁹⁷ Ehelyütt megjegyzendő, hogy a jogalkotó megkívánja a többi alapelv érvényesülését is úgy a szerződések teljesítése, mint az azok előzményeként lefolytatott közbeszerzési eljárások során.¹⁹⁸ 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 történt-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

¹⁹⁶ 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.).

¹⁹⁷ 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.

¹⁹⁸ Különösen igaz ez a szerződések jogszerűtlen módosítására, melyek esetén végső soron sérül a verseny tisztasága, az esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód követelménye. Egrészt 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.

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.

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 szerződések,¹⁹⁹
- ezek módosításai (és az arról közzétett hirdetmények), és
- a tervpályázati eljárás eredményei.²⁰⁰

A 308/2015. Korm. rendelet tovább pontosítja a fentieket. Egyrészt megfogalmazza, hogy szerződések alatt a közbeszerzési szerződést és a közszolgálati szerződést is érti.²⁰¹ Továbbá egyértelműsíti, hogy a fentiek teljesülése esetén az ellenőrzés nem terjed ki a jogerős bírósági vagy végleges hatósági határozattal elbírált kérdések vizsgálatára.²⁰²

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 köteles.²⁰³ 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

¹⁹⁹ 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.

²⁰⁰ Lásd a tervpályázati eljárásokról szóló 310/2015. (X. 28.) Korm. rendeletet.

²⁰¹ Lásd a 308/2015. Korm. rendelet 2. § 1. pontja alapján a Kbt. 3. § 24. és 27. pontját.

²⁰² Lásd a 308/2015. Korm. rendelet 1. § (2) bekezdését

²⁰³ Lásd még a 308/2015. Korm. rendelet 8. § (3) bekezdését.

fogva a Hatóság elnökének megkeresésére a szervezet csak az Ákr.-ben foglalt szabályok szerint tagadhatja meg az adatszolgáltatást.²⁰⁴

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 melletti 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 sor,²⁰⁵ 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

²⁰⁴ Lásd Ákr. 105. § (2) bekezdése alapján az Ákr. 66. §-át.

²⁰⁵ Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.146/11/2010. számú határozatát. (URL: https://www.kozbeszerzes.hu/adat-bazis/megtekint/dbhatarozat/portal_34739/) (Utolsó elérés dátuma: 2020. 02. 05.)

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 döntenie 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 ilyenén – 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.

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 indul²⁰⁶. A Közbeszerzési Hatóság elnökének diszkrecionális 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 Terv²⁰⁷
- Jogszabályban feljogosított szervek/személyek kezdeményezései²⁰⁸
- Szerződés módosításáról közzétett tájékoztató hirdetmények²⁰⁹
- Közérdekű bejelentések²¹⁰

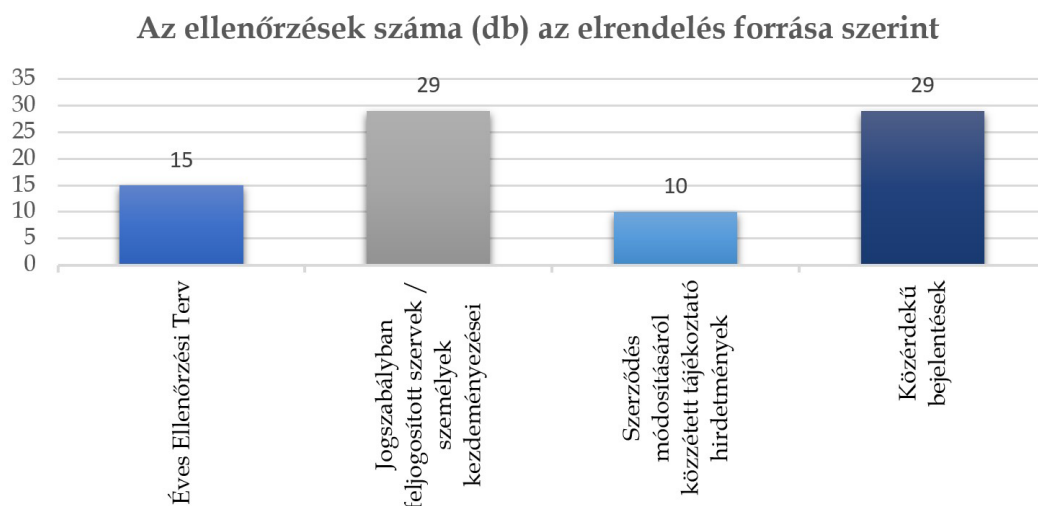
²⁰⁶ Lásd a 308/2015. Korm. rendelet 5. § (1) bekezdését.

²⁰⁷ Lásd a 308/2015. Korm. rendelet 4. §-át.

²⁰⁸ Lásd a 308/2015. Korm. rendelet 5. § (2) bekezdését és a Kbt. 152. § (1) bekezdés a)–n) pontját.

²⁰⁹ Lásd a Kbt. 37. § (1) bekezdés j) pontját és a 141. § (7) bekezdését.

²¹⁰ Lásd a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvényt.



2. ábra: Az ellenőrzések száma az elrendelés forrása szerint.

Forrás: Közbeszerzési Hatóság, Beszámoló az Országgyűlés részére 2018.

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 elérhető.²¹¹ 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 feltárással 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*.

²¹¹ Kozbeszerzes.hu (2018), Szerződés-ellenőrzés. URL: <http://www.kozbeszerzes.hu/cikkek/szerzodes-ellenorzes> (Utolsó elérés időpontja: 2020. 02. 05.)

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

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. E szervek/személyek megegyeznek azokkal, akik egyébként közbeszerzési jogsértés észlelése esetén a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárását kezdeményezhetik²¹². A Kbt. és a 308/2015. Korm. rendelet 2015. november 1-jei hatálybalépésével e 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.

Érdemes 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
- a szerződés szerinti ellenszolgáltatás, amennyiben ez nem állapítható meg, a becsült érték megjelölését.²¹³

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.²¹⁴ A határidő elmulasztása esetén igazolásnak nincs helye, a Közbeszerzési Hatóság elnöke a rendelkezésre álló iratok alapján dönt az ellenőrzés elrendeléséről.

²¹² Lásd a Kbt. 152. § (2) bekezdés a)–n) pontját.

²¹³ 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.

²¹⁴ Lásd a 308/2015. Korm. rendelet 5. § (4) bekezdését.

A gyakorlat azt mutatja, hogy a hiányosan benyújtott kérelmek legtöbbje 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 megsértésre 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 – példálózó felsorolással – meghatározza azokat az feltételeket, amelyek fennállása esetén nincs mód annak megtételére. Ezek a következők:²¹⁵

- 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 jogosultól származik,
- *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.733/13/2014.²¹⁶ számú végzés is:

„A Döntőbizottság rámutat, hogy a következetes bírósági és döntőbizottsági gyakorlat alapján a tudomásra jutás időpontja nem azonos az ajánlatkérői, beszerzői 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, beszerzői 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.”

²¹⁵ Lásd a 308/2015. Korm. rendelet 5. § (5) bekezdését.

²¹⁶ A Közbeszerzési Döntőbizottsági és bírósági határozatok és végzések a következő linken érhetők el: URL: <http://www.kozbeszerzes.hu/adatbazis/keres/dbhatarozat/> (Utolsó elérés időpontja: 2020. 02. 05.)

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 megszünteti.²¹⁷

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

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 hirdetményt²¹⁸ 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 fellelhető, 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.”²¹⁹ 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 orvoslása 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 nincs kötelezettsége. Nem szolgálhat ugyanis

²¹⁷ 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 elkésztése, valamint hatáskör/illetékesség hiánya és a tárgyi hatály hiánya miatt kerül erre sor – e két utóbbi esetről azonban már volt szó.

²¹⁸ 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.

²¹⁹ Lásd a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény 1. § (2) bekezdését.

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 tartalmazhat.*”²²⁰ Az alapvető különbség a panasz és a közérdekű bejelentés között, hogy míg az első intézmény az egyéni érdeksérelemek 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. Ezekben az 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 ezekben az 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. E rendelkezések fogalmazzák meg a kifizetések rendjét, melyek a fenti állapotok elkerülését hivatottak elkerülni.

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint kiemelt jelentőségű közérdek párosul e 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 történik,²²¹ az ellenőrzött szervezetek adatszolgáltatási kötelezettségüknek hivatali kapun keresztül,

²²⁰ Lásd a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény 1. § (3) bekezdését.

²²¹ Lásd az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvényt.

a Közbeszerzési Hatóság honlapján megtalálható űrlap kitöltésével tehetnek joghatályosan eleget.²²² E körülményekre való felhívást, valamint a Közbeszerzési Hatóság elérhetőségét minden kibocsátott végzés tartalmazza.²²³

A Kbt. 2020. február 1-jén hatályos szövege szerint a szerződés-ellenőrzési eljárásra nyitva álló ügyintézési határidő 90 nap, amely egy alkalommal, legfeljebb 30 nappal meghosszabbítható, azonban ebbe a határidőbe – egyebek mellett – nem számít bele az ügyfélnek a tényállás tisztázásához szükséges adatok közlésére, illetve okirat vagy más irat bemutatására való felhívásától az annak teljesítéséig terjedő időtartam.²²⁴

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 beszerzéséről,²²⁵ a helyszíni ellenőrzésről (szemléről) és a szakértő kirendeléséről²²⁶ 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 érhetőek el nyílt adatbázisokból²²⁷ – ez utóbbiak köre eljárástípusonként lehet szélesebb/szűkebb.

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.

²²² Az elektronikus kapcsolattartásról, valamint a kötelezően használt űrlapmintákról az ellenőrzött szervezetek a Hatóság honlapján tájékozódhatnak. URL: <http://www.kozbeszerzes.hu/e-ugyintezes/> (Utolsó elérés időpontja: 2020. 02. 05.)

²²³ Az ellenőrzési eljárások lefolytatására a Hatóság Szerződés-ellenőrzési Főosztálya az illetékes, melynek hivatali kapun keresztül elérhetősége: KHSZEF, KRID-azonosító: 341768375.

²²⁴ Lásd a Kbt. 189/A. §-át.

²²⁵ Lásd a 308/2015. Korm. rendelet 8. §-át.

²²⁶ Lásd a 308/2015. Korm. rendelet 9. §-át

²²⁷ Lásd a 308/2015. Korm. rendelet 8. § (2) bekezdését.

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 kerít.²²⁸ A helyszíni ellenőrzésre egyebekben a szemle szabályai az irányadók. Kiemelendő, hogy ez alapján a felek előzetes értesítése az eljárási cselekmény foganatosításáról 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,
- 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 névjegyzékből,²²⁹ vagy a 308/2015. Korm. rendelet szerinti szervezetek²³⁰ megkeresésével kerül sor. A szakértők igénybevételeinek 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 végzi.²³¹ 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.

²²⁸ Lásd a 308/2015. Korm. rendelet 8. § (5) bekezdését.

²²⁹ Lásd <https://inyr.im.gov.hu/Szakertok>.

²³⁰ Lásd a 308/2015. Korm. rendelet 9. § (1) bekezdését

²³¹ Lásd a 308/2015. Korm. rendelet 1. § (1) bekezdését.

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 igazolása²³² és a kifizetésükkel kapcsolatos szabályok²³³ 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 jogalkotó²³⁴ – a közbeszerzési eljárásban megjelenő alkalmasságigazoló szervek pedig jellemzően alvállalkozóként vesznek részt a szerződés teljesítésében. Összességében elmondható, hogy általánosan megkövetelt szabály, hogy a szerződés teljesítésében az, valamint olyan mértékben²³⁵ vegyen részt, aki arra jogosult – a fent említett esetben pedig köteles. Épp ezért e 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 vennének²³⁶. Az előzetességet megerősíti az ajánlatkérő vonatkozásukban 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 dokumentálnak kell lennie.²³⁷ 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

²³² Lásd a Kbt. 138. §-át

²³³ Lásd a Kbt. 135–136. §-át, építési beruházások esetén a 322/2015. Korm. rendelet 32/A. §-át.

²³⁴ Lásd a Kbt. 138. § (2) bekezdését.

²³⁵ Megjegyzendő, hogy 2019. január 1-jétől az alvállalkozói teljesítés mértékére vonatkozó szabály hatályon kívül helyezésre kerül. Lásd Kbt. 138. § (5) bekezdését.

²³⁶ Lásd a Kbt. 138. § (2) bekezdését.

²³⁷ 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).

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 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 megtartása.²³⁸ 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 felek.²³⁹

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. Ezekben az esetekben a szerződő feleknek – tekintettel arra, hogy az ajánlati kööttség az árazott költségvetésben szereplő tételre állt be – a szerződést módosítaniuk kell [kivételesen ez alól a Kbt. 141. § (4) bekezdés a) pontja szerinti eset],²⁴⁰ továbbá biztosítaniuk kell, hogy a helyettesítő termék a megajánlottal egyenértékű, vagy jobb minőségű. A Közbeszerzési Hatóság minden esetben azt vizsgálja, hogy az illető 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 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 realizál.²⁴¹ 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

²³⁸ Lásd a 322/2015. Korm. rendelet 32/A. §-át.

²³⁹ Lásd a Kbt. 138. § (2) bekezdését, a régi Kbt. 128. § (2) bekezdését és a Közbeszerzési Döntőbizottság D.296/2017. számú határozatát. URL: https://www.kozbeszerzes.hu/adatbazis/megtekint/dbhatározat/portal_261535/ (Utolsó elérés dátuma: 2020. 02. 05.)

²⁴⁰ 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.

²⁴¹ Ez az átalánydíjas szerződések sajátosságából fakad, melynek részletes ismertetésére nem kerül sor, lásd a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 6:245. §-át.

a Közbeszerzési Hatóság megállapította, hogy több esetben a megadottnál kisebb mennyiségben (árokprofilozás 2135 m helyett 1588 m), illetve csökkent minőségben (17 fűrt 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.401/25/2017. számú határozatában²⁴² 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 útépítés 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.

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.²⁴³

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 sor,²⁴⁴
- 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 indok,²⁴⁵

²⁴² URL: https://www.kozbeszerzes.hu/adatbazis/megtekint/dbhatarozat/portal_269335/ (Utolsó elérés dátuma: 2020. 02. 05.)

²⁴³ Termékkiváltással kapcsolatban lásd még a Közbeszerzési Döntőbizottság D.887/2016. számú határozatát. URL: https://www.kozbeszerzes.hu/adatbazis/megtekint/dbhatarozat/portal_222936/ (Utolsó elérés dátuma: 2020. 02. 05.)

²⁴⁴ Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.146/11/2010. számú határozatát. URL: https://www.kozbeszerzes.hu/adatbazis/megtekint/dbhatarozat/portal_34739/ (Utolsó elérés dátuma: 2020. 02. 05.)

²⁴⁵ Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.25/7/2017. számú határozatát. URL: https://www.kozbeszerzes.hu/adatbazis/megtekint/dbhatarozat/portal_237539/ (Utolsó elérés dátuma: 2020. 02. 05.)

- 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 igényét,²⁴⁶
- 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 lépett változások értelmében e jegyzőkönyv elkészítéséhez (az ellenőrzés lezárásához) kapcsolódik a Közbeszerzési Hatóság elnökének a jogsértésről való tudomásra jutásának vélelme. Amennyiben jogszabályban feljogosított szervek/személyek jelzése alapján került elrendelésre az ellenőrzés, úgy a jegyzőkönyv hozzájuk történő kézbesítése jelenti számukra a jogsértésről való tudomásszerzést.²⁴⁷ A Közbeszerzési Döntőbizottság előtt jogorvoslati eljárást előbbi esetben a jegyzőkönyv elkészülte, utóbbi esetben a jegyzőkönyv kézbesítésétől számított 60 napon belül lehet kezdeményezni – 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.

²⁴⁶ Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.71/8/2017. számú határozatát. URL: https://www.kozbeszerzes.hu/adatbazis/megtekint/dbhatarozat/portal_242734/ (Utolsó elérés dátuma: 2020. 02. 05.)

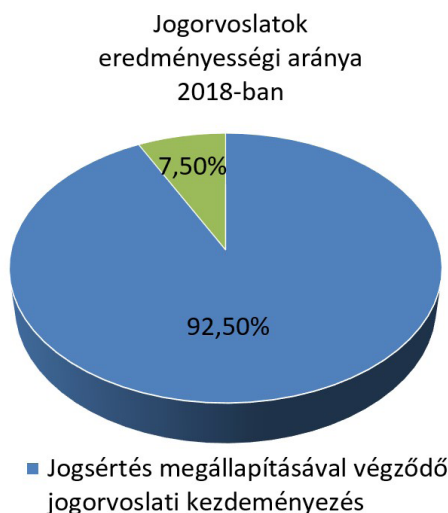
²⁴⁷ Lásd a Kbt. 152. § (9) bekezdését és a Kbt. 153. § (4) bekezdését.

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.

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 rendelkezésektől.²⁴⁸



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. Ezekben az 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.

²⁴⁸ Lásd a Kbt. 197. § (1)–(2) bekezdését.

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:

- 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),²⁴⁹

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

²⁴⁹ 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 Közbiztosítási 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. VÉGH-BERTA BIANKA

1. AZ UNIÓS TÁMOGATÁSOK ELLENŐRZÉSI RENDSZERE

1.1. Uniós ellenőrzési rendszer

Az Unió pénzügyi ellenőrzését, mint független szerv az **Európai Számvevőszék** végzi.²⁵⁰

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.²⁵¹ 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.²⁵²

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,²⁵³ 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 rendelete²⁵⁴ 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 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.²⁵⁵

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 kedvezményezettekre nehezedő adminisztratív terheket.

²⁵⁰ Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata 2012/C 326/01 (továbbiakban: EUMSZ) 285. cikk.

²⁵¹ EUMSZ 287. cikk (1) bekezdése.

²⁵² EUMSZ 287. cikk (2) bekezdése.

²⁵³ EUMSZ 287. cikk (3) bekezdése.

²⁵⁴ 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).

²⁵⁵ 1303/2013/EU rendelet 75. cikk (1) bekezdése.

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.²⁵⁶

Az európai uniós támogatásból 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.²⁵⁷

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 feladatköröknek megfelelően felelősek a programok irányításáért és ellenőrzéséért.²⁵⁸

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.

²⁵⁶ 1303/2013/EU rendelet 75. cikk (2) bekezdése.

²⁵⁷ URL: https://ec.europa.eu/anti-fraud/home_hu (Utolsó elérés dátuma: 2020. 02. 05.)

²⁵⁸ *Közbeszerzési Szemle* 2018/3. Dr. Bodánszky Nikolett: A közbeszerzésre vonatkozó szabályok megsértése a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap által társfinanszírozott kiadások tekintetében.

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.²⁵⁹ Az utólagos ellenőrzésről készült jelentés tartalmában egyenértékű az utóellenőrzési jelentéssel.²⁶⁰ 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 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.²⁶¹

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.²⁶²


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.

²⁵⁹ 272/2014. (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.

²⁶⁰ 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 99. § (2) bekezdése.

²⁶¹ 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 100. § (5) bekezdése, 108. § (11) bekezdése.

²⁶² 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 95. § (4) bekezdése.

<p>ELSŐ SZINTŰ ELLENŐRZÉSI RENDSZER</p> <p>272/2014 (XI.05.) Korm. rendelet</p>	
<p>I. Árbeszerzés, szolgáltatás esetén uniós értékhatár <u>felett</u>, építési beruházás nettó 300 millió Ft <u>felett</u> (101–109. §)</p>	
<p>Folyamatba épített ellenőrzés (ex ante)</p>	
<p><u>Közbeszerzési eljárás</u></p>	
<p>1. Irányító Hatóság²⁶³</p> <p>Támogathatósági, elszámolhatósági, műszaki szempontú ellenőrzése</p> <p>Dokumentumok megküldése: Kedvezményezett a közbeszerzési eljárás megindítását megelőzően megküldi az IH részére</p> <p>Támogathatósági nyilatkozat: Irányító Hatóság közbeszerzési dokumentumok beérkezésétől számított 5 munkanapon belül kiállítja, és tájékoztatja a KFF-t</p> <p style="text-align: center;"></p>	
<p>2. Miniszterelnökség KFF</p> <p>Közbeszerzési dokumentumok közbeszerzési-jogi szempontú ellenőrzése²⁶⁴</p> <p>Dokumentumok megküldése: Kedvezményezett a támogató tartalmú IH nyilatkozat kézhezvételét követően haladéktalanul kezdeményezi</p> <p>Jelentés vagy tanúsítvány: közbeszerzési dokumentumok beérkezésétől számított 5 munkanapon belül (jelentés, ha hiányosság van)</p> <p><u>2 körös ex ante ellenőrzés az eljárás megindításának szakaszában:</u></p>	
<p>1. kör</p> <p><u>közbeszerzési eljárás megindítására vonatkozó tanúsítvány</u></p> <p>(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></p> <p>(közbeszerzési eljárást megindító tanúsítvány kiállítását követő 5 munkanapon belül)</p> <ul style="list-style-type: none"> • közbeszerzési dokumentumok jóváhagyására vonatkozó tanúsítványt állít ki.

²⁶³ Hatósági engedélyhez kötött építési beruházás esetében a 272/2014. (XI. 05) Korm. rendelet 102. § (1) bekezdése irányadó.

²⁶⁴ 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 ki²⁶⁵

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

²⁶⁵ 2017. 01. 01-től hatályba lépett módosítás értelmében lásd még 272/2014. (XI. 05) Korm. rendelet 106. § (2a) bekezdése.

II. Árubeszerzés, szolgáltatás uniós értékhatár alatt, építési beruházás nettó 300 millió Ft alatt (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 szervezetet, amely funkcionálisan független az irányító hatóságtól és az igazoló hatóságtól. Ugyanaz az audithatóság több operatív program számára is kijelölhető.²⁶⁶

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

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,

²⁶⁶ 1303/2013/EU rendelet 123. cikk (4) bekezdése.

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 audithatóság által lefolytatott ellenőrzés második szintű ellenőrzés, és csak azokra a költségekre fókuszál, amelyeket az Európai Bizottság felé elszámoltak.²⁶⁷

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 vizsgálandó, hogy a kedvezményezett a projekt megvalósítása során a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás alapelvét 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 kedvezményezetteknel, 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.²⁶⁸

²⁶⁷ *Kohéziós politika 2014–2020. Az EU belső fejlesztéspolitikája a jelen programozási időszakban.* Szerkesztette: Nyikos Györgyi. 4. modul: Dr. Miklós-Molnár Marianna, 426. oldal. (Dialóg Campus Kiadó, kézirat lezárása: 2016. december 31.)

²⁶⁸ 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról 68. §.

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.

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.²⁶⁹

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 fogalommeghatározást 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 kedvezményezett terhelő kötelezettségek megsértése, amelyek eredményeképpen **Magyarország pénzügyi érdekei sérülnek, illetve sérülhetnek**.²⁷⁰




A fogalommeghatározásokból 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 érdeksérelem lehetősége is.

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

²⁶⁹ 17/2018. számú közigazgatási elvi határozat. URL: <https://kuria-birosag.hu/hu/elvhat/172018-szamu-kozigazgatasi-elvi-hatarozat> (Utolsó elérés dátuma: 2020. 02. 05.)

²⁷⁰ 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 3. § 47. pontja.

<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><i>Ki kezdeményezi a szabálytalansági eljárást?</i></p> <p>Irányító Hatóság vagy KFF a Kedvezményezett ellen</p> <p><i>Mikor kezdeményezi?</i></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 eljárás</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 eljárás</u> kezdeményezéséről.</p>	<p><i>Ki kezdeményezi a szabálytalansági eljárást?</i></p> <p>Irányító Hatóság a Kedvezményezett ellen az utóellenőrzés eredményétől függően</p> <p><i>Mikor kezdeményezi?</i></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> <p>1. Az ellenőrzés lefolytatásához szükséges valamennyi dokumentum kézhezvételét követően jelentést állít ki és egyet nem értése esetén dönt a szabálytalansági eljárás kezdeményezéséről</p> <p style="text-align: center;"></p> <p>A megítélése szerint szabálytalanság megállapítására okot adó közbeszerzési jogsértés esetén dönt a jogorvoslati eljárás kezdeményezéséről.</p> <p>2. Ha a támogatást igénylő, illetve a kedvezményezett megszegte a 101–106. §, vagy 108. § (1) bekezdésében foglalt kötelezettségét.</p> <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.²⁷¹

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.²⁷²

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

²⁷¹ 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 107. §.

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

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 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.²⁷³

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 határoznia az alkalmazandó pénzügyi korrekció mértékét.

„Az Unió által finanszírozott kiadásokra vonatkozóan a közbeszerzési szabályok megsértése esetén végrehajtandó pénzügyi korrekciók megállapításáról szóló iránymutatások meghatározásáról szóló” **C(2019) 3452 Bizottsági határozat** (2019. 05. 14.) 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.²⁷⁴

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

N°	Szabálytalanság	Korrekciós mérték
Az eljárást megindító hirdetemény és az ajánlattételi dokumentáció²⁷⁵		
1.	Nem tettek közzé eljárást megindító hirdeteményt.	<p>100% Az eljárást megindító hirdeteményt nem tették közzé a vonatkozó szabályoknak megfelelően (pl. nem történt meg az irányelvekben előírt közzététel az Európai Unió Hivatalos Lapjában [HL], ha az irányelvek ezt előírják).</p> <p>Ez alkalmazandó a közvetlen odaítélések vagy hirdetemény előzetes közzététele nélküli tárgyalásos eljárások esetén is, ha a használatukra vonatkozó kritériumok nem teljesülnek.</p> <p>25% Lásd, mint fenn, kivéve a tényt, hogy a közzététel egyéb megfelelő módszerekkel történt.</p>

²⁷³ 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 159. § (7) bekezdése.

²⁷⁴ *Közbeszerzési Szemle* 2018/3. Dr. Bodánszky Nikolett: A közbeszerzésre vonatkozó szabályok megsértése a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap által társfinanszírozott kiadások tekintetében

²⁷⁵ C(2019) 3452 Bizottsági határozat (2019. 05. 14.) az Unió által finanszírozott kiadásokra vonatkozóan a közbeszerzési szabályok megsértése esetén végrehajtandó pénzügyi korrekciók megállapításáról szóló iránymutatások meghatározásáról. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/GL_corrections_pp_irregularities_annex_HU.pdf (Utolsó elérés dátuma: 2019. 12. 09.)

N°	Szabálytalanság	Korrekciós mérték
2.	Építési beruházásra/szolgáltatásnyújtásra/árubeszerzésre irányuló szerződések mesterséges megosztása.	<p>100% Egy építési beruházási projekt vagy egy adott mennyiségű áru és/vagy szolgáltatás beszerzése mesterségesen számos szerződésre van felosztva. Ennek eredményeként az építési beruházás/árak/szolgáltatások részére vonatkozó egyes szerződések az irányelvekben szereplő küszöbérték alatt vannak, ami megakadályozza az építési beruházás/árak/szolgáltatások egészének közzétételét a HL-ben.</p> <p>25% Lásd, mint fenn, kivéve a tényt, hogy a közzététel egyéb megfelelő módszerekkel történt, ugyanolyan feltételek mellett, mint a fenti 1. pontban foglaltak.</p>
3.	Nincs megindokolva, hogy a szerződést miért nem bontották tételekre	5% Az ajánlatkérő szerv nem bocsátja rendelkezésre az arra vonatkozó döntésének fő indokait, hogy miért nem bontotta tételekre a szerződést.
4.	<p>Az ajánlatok beérkezésére vonatkozó határidő vagy a részvételi jelentkezések beérkezésére vonatkozó határidő be nem tartása.</p> <p>Vagy</p> <p>– Az ajánlatok beérkezésére vonatkozó határidő meghosszabbításának hiánya a közbeszerzési dokumentumokon végzett jelentős módosítások esetén</p>	<p>100%, ha a határidők 85%-kal vagy annál többel csökkennek, vagy a határidő 5 nap vagy annál kevesebb.</p> <p>25% ha a határidők 50%-kal vagy annál többel csökkennek (azonban 85% alatt vannak)</p> <p>10% a határidők 30%-kal vagy annál többel csökkennek (azonban 50% alatt vannak), vagy nem került sor a határidők meghosszabbítására a közbeszerzési dokumentumokon végzett jelentős módosítások esetén.</p> <p>5% a határidők kevesebb mint 30%-kal csökkennek.</p>

N°	Szabálytalanság	Korrekciós mérték
5.	<p>A potenciális ajánlattevők/részvételre jelentkezők számára nem áll rendelkezésre elegendő idő az ajánlattételi dokumentáció megszerzésére.</p> <p>vagy</p> <p>Az ajánlattételi dokumentáció megszerzésére vonatkozó korlátozások.</p>	<p>25% A gazdasági szereplők (azaz a potenciális ajánlattevők/részvételre jelentkezők) ajánlattételi dokumentáció beszerzésére rendelkezésre álló idő 5 nap vagy annál kevesebb. vagy</p> <p>Ha az ajánlatkérő szerv nem kínált elektronikus úton ingyenes, korlátlan és teljes körű közvetlen hozzáférést a közbeszerzési dokumentumokhoz a 2014/24/EU irányelv 53. cikkének (1) bekezdésével összhangban, az súlyos szabálytalanságnak minősül.</p> <p>10% A gazdasági szereplők (azaz a potenciális ajánlattevők/részvételre jelentkezők) számára túl kevés idő áll rendelkezésre az ajánlattételi dokumentáció beszerzésére (azaz az ajánlatok beérkezésére az ajánlattételi dokumentumokban meghatározott határidők 50%-a vagy annál kevesebb a vonatkozó rendelkezésekkel összhangban), ami indokolatlanul akadályozza a közbeszerzés verseny előtti megnyitását.</p> <p>5% A gazdasági szereplők (azaz a potenciális ajánlattevők/részvételre jelentkezők) ajánlattételi dokumentáció beszerzésére rendelkezésre álló idő csökkent, azonban kevesebb, mint az ajánlatok beérkezésére meghatározott határidő 80%-ával csökkent, a vonatkozó rendelkezésekkel összhangban.</p>
6.	<p>Az ajánlatok beérkezésére vonatkozó meghosszabbított határidő közzétételének hiánya</p> <p>Vagy:</p> <p>Az ajánlatok beérkezésére vonatkozó határidő meghosszabbításának hiánya.</p>	<p>5% Az ajánlatok (vagy a részvételi jelentkezések) beérkezésére vonatkozó kezdeti határidők a hatályos jogszabályok szerint megfelelőek voltak, azonban a vonatkozó szabályokkal összhangban megfelelő közzététel (azaz a HL-ben való közzététel) nélkül meghosszabbították azokat, azonban a (meghosszabbított határidők) közzététel(e) egyéb módszerekkel történt (lásd a fenti 1. pontban foglalt feltételeket).</p> <p>10% Lásd, mint fenn, és a (meghosszabbított határidők) közzététel(é)re nem került sor más módszerekkel (lásd a fenti 1. pontban foglalt feltételeket). Vagy: Az ajánlatok beérkezésére vonatkozó határidők meghosszabbításának elmulasztása, ha a további információkat, jöllehet azokat a gazdasági szereplők időben kérvényezték, bármilyen okból nem bocsátják rendelkezésre legalább az ajánlatok beérkezésének kitűzött határideje előtt hat nappal.</p>

N°	Szabálytalanság	Korrekción mérték
7.	A versenytárgyalásos eljárás vagy a versenypárbeszéd alkalmazását nem indokoló esetek.	<p>25% Az ajánlatkérő szerv tárgyalásos eljárás vagy versenypárbeszéd keretében ítélt oda közbeszerzési szerződést az irányelvben nem szereplő helyzetekben.</p> <p>10% Olyan esetek, amelyekben az ajánlatkérő szerv teljes átláthatóságot biztosított, beleértve az eljárás alkalmazásának a közbeszerzési dokumentumokban szereplő indoklását, nem korlátozta a kezdeti ajánlatot benyújtó, megfelelő, részvételre jelentkezők számát, valamint valamennyi ajánlattevő esetében biztosította az egyenlő bánásmódot az ajánlattételi tárgyalások során.</p>
8.	Az elektronikus és összetett beszerzésről szóló irányelvben meghatározott eljárás megsértése.	<p>25% Ha a megfelelés elmulasztása azt eredményezte, hogy a szerződést nem annak az ajánlattevőnek ítélték oda, akinek kellett volna, az súlyos szabálytalanságnak minősül.</p> <p>10% Az elektronikus és összetett beszerzésre vonatkozó külön eljárásokat nem tartották be a vonatkozó irányelvben foglaltaknak megfelelően, és a megfelelés elmulasztása elrettentő hatással lehet a potenciális ajánlattevőkre.</p>
9.	<p>A kiválasztási szempontok és/vagy odaítélési szempontok (és azok súlyozásának), illetve a szerződésteljesítési feltételek vagy a műszaki leírás közzétételének hiánya az eljárást megindító hirdetményben.</p> <p>Vagy</p> <p>Az odaítélési szempontok és azok súlyozásának nem elég részletes ismertetése.</p> <p>Vagy</p> <p>– A pontosítások/további információk kommunikálásának/közzétételének hiánya.</p>	<p>25%</p> <p>a) A kiválasztási szempontok és/vagy odaítélési szempontok (és azok súlyozásának) közzétételének hiánya az eljárást megindító hirdetményben.</p> <p>10%</p> <p>b) A szerződésteljesítési feltételek vagy a műszaki leírás közzétételének hiánya az eljárást megindító hirdetményben.</p> <p>c) Sem a közzétett, eljárást megindító hirdetmény, sem pedig az ajánlattételi dokumentáció nem ismerteti kellő részletességgel az odaítélési kritériumokat és azok súlyozását, ami indokolatlanul korlátozza a versenyt (azaz a kellő részletesség hiánya elrettentő hatással lehet a potenciális ajánlattevőkre).</p> <p>d) Az ajánlatkérő szerv által rendelkezésre bocsátott részleteket vagy további információkat (a kiválasztási/odaítélési kritériumokkal kapcsolatban) nem közölték valamennyi ajánlattevővel, vagy nem tették közzé.</p>

N°	Szabálytalanság	Korrekciós mérték
10.	<p>Olyan</p> <ul style="list-style-type: none"> – kizárási, kiválasztási, odaítélési kritériumok vagy – szerződésteljesítési feltételek vagy – műszaki leírás <p>alkalmazása, amelyek indokolatlan nemzeti, regionális vagy helyi preferenciák alapján diszkriminatív jellegűek.</p>	<p>25% Esetek, amelyekben a gazdasági szereplők elrettenhettek az ajánlatok benyújtásától a kizárási, kiválasztási és/vagy odaítélési kritériumok vagy a szerződésteljesítési feltételek miatt, amelyek indokolatlan nemzeti, regionális vagy helyi preferenciákat tartalmaztak.</p> <p>Ez a helyzet például akkor, ha az ajánlat benyújtásának idején rendelkezni kell az alábbiakkal:</p> <ul style="list-style-type: none"> i. székhely vagy képviselet az országban vagy a régióban; vagy ii. az ajánlattevők tapasztalata és/vagy végzettsége az országban vagy a régióban; iii. az ajánlattevőknek rendelkezniük kell felszereléssel az országban vagy a régióban. <p>10% Lásd, mint fenn, kivéve, ha a verseny minimális szintje továbbra is biztosított volt, azaz bizonyos számú gazdasági szereplő ajánlatot nyújtott be, amelyeket elfogadtak, és amelyek megfeleltek a kiválasztási kritériumoknak.</p>

N°	Szabálytalanság	Korrekciós mérték
11.	<p>Olyan</p> <ul style="list-style-type: none"> – kizárási, kiválasztási, odaítélési kritériumok vagy – szerződésteljesítési feltételek vagy – műszaki leírás <p>alkalmazása, amelyek az előző szabálytalanságtípus értelmében nem diszkriminatív jellegűek, de még így is korlátozzák a gazdasági szereplők hozzáférését</p>	<p>25% Olyan esetek, amelyekben az adott szerződésre vonatkozó minimum teljesítményszintek bizonyítottan nem kapcsolódnak a szerződés tárgyához. Vagy: Olyan esetek, amelyekben a kizárási, kiválasztási és/vagy odaítélési kritériumok vagy szerződésteljesítési feltételek olyan helyzetet eredményeznek, amelyben csak egyetlen gazdasági szereplő tud ajánlatot benyújtani, és ez az eredmény nem indokolható az adott szerződés műszaki jellemzőivel.</p> <p>10% Ez azokra a kritériumokra vagy feltételekre vonatkozik, amelyek ugyan nem diszkriminálnak a nemzeti/regionális/helyi preferenciák alapján, azonban mégis azt eredményezik, hogy az adott közbeszerzési eljárásához a gazdasági szereplők korlátozott hozzáféréssel rendelkeznek, ahogyan azt a következő esetek példázzák.</p> <p>1) olyan esetek, amelyekben az adott szerződésre vonatkozó minimum teljesítményszintek kapcsolódnak a szerződés tárgyához, azonban azzal nem arányosak;</p> <p>2) esetek, amelyekben az ajánlattevők/résztételre jelentkezők értékelése során a kiválasztási kritériumokat odaítélési kritériumokként használják;</p> <p>3) esetek, amelyekben adott védjegyek/márkák/szabványok vannak előírva³⁶, kivéve, ha ezek a követelmények a szerződés járulékos részére vonatkoznak, és az uniós költségvetésre gyakorolt lehetséges hatás csak formális (lásd az 1.4. szakaszt).</p> <p>5% Azok az esetek, amelyekben korlátozó kritériumokat/feltételeket/specifikációkat alkalmaztak, azonban a verseny minimális szintje továbbra is biztosított volt, azaz bizonyos számú gazdasági szereplő ajánlatot nyújtott be, amelyet elfogadtak, és amely megfelelt a kiválasztási kritériumoknak.</p>
12.	A szerződés tárgyának elégtelen vagy pontatlan meghatározása.	10% Az eljárást megindító hirdetményben és/vagy az ajánlattételi dokumentációban szereplő leírás elégtelen vagy pontatlan, ami nem teszi lehetővé a potenciális ajánlattevők/résztételre jelentkezők számára, hogy teljes mértékben meghatározzák a szerződés tárgyát, és ez a versenyt potenciálisan korlátozó elrettentő hatással bír.

N°	Szabálytalanság	Korrekciós mérték
13.	Az alvállalkozók igénybevételének indokolatlan korlátozása.	5% Az ajánlattételi dokumentáció (pl. a műszaki leírás) a szerződés egy elvontan meghatározott, százalékos arányban kifejezett része tekintetében korlátozza az alvállalkozók igénybevételét, függetlenül az esetleges alvállalkozók alkalmassága vizsgálatának lehetőségétől, és nem említi az érintett feladatok lényeges jellemzőit.
Az ajánlatok kiválasztása és az ajánlatok értékelése		
14.	A kiválasztási kritériumokat (vagy a műszaki leírást) módosították az ajánlatok felbontását követően vagy ezeket nem megfelelően alkalmazták.	25% A kiválasztási kritériumokat (vagy a műszaki leírást) módosították a kiválasztási szakasz során, vagy nem megfelelően alkalmazták a kiválasztási szakasz során, aminek eredményeként olyan győztes ajánlatot fogadtak el, amelyet nem lehetett volna elfogadni (vagy olyan ajánlatot utasítottak el, amelyet el kellett volna fogadni), ha a közzétett kiválasztási kritériumokat alkalmazták volna.
15.	Az ajánlatok értékelése olyan odaítélési kritériumok alapján történt, amelyek eltérnek az eljárást megindító hirdetményben vagy a kiírási feltételekben szereplőktől Vagy Az értékelés olyan további odaítélési kritériumok alapján történt, amelyeket nem tettek közzé.	10% Az eljárást megindító hirdetményben vagy az ajánlattételi dokumentációban meghatározott odaítélési kritériumokat (vagy vonatkozó alkritériumokat vagy súlyozásokat) (1) nem követték az ajánlatok értékelése során, vagy (2) további, nem közzétett odaítélési kritériumokat alkalmaztak az értékelés során. 25% Ahol a fenti két eset (indokolatlan nemzeti/regionális/helyi preferenciákon alapuló) diszkriminatív hatással járt, az súlyos szabálytalanságnak minősül.
16.	A szerződés odaítélésének ellenőrzési nyomvonalja nem megfelelő.	100% A vonatkozó dokumentációhoz való hozzáférés elutasítása kritikus szabálytalanság, mivel az ajánlatkérő szerv nem bocsát rendelkezésre bizonyítékot arra vonatkozóan, hogy a közbeszerzési eljárás megfelelt a hatályos szabályoknak. 25% Az (irányelvek alkalmazandó rendelkezéseiben előírt) vonatkozó dokumentáció nem elegendő a szerződés odaítélésének indoklásához, ami az átláthatóság hiányát eredményezi.

N°	Szabálytalanság	Korrekciós mérték
17.	Az odaítélési eljárás során folytatott tárgyalások, többek között a nyertes ajánlat módosítása az értékelés során.	<p>25% Az ajánlatkérő szerv engedélyezte az ajánlattevő/részvételre jelentkező számára, hogy módosítsa az ajánlatát az ajánlatok értékelése során, és a módosítás eredményeként az adott ajánlattevőnek/részvételre jelentkezőnek ítéli oda a szerződést.</p> <p>vagy</p> <p>Nyílt vagy meghívásos eljárás keretében az ajánlatkérő az értékelési szakaszban tárgyal valamely ajánlattevővel, illetve ajánlattevőkkel, azzal az eredménnyel, hogy jelentősen megváltoztatja a szerződést az eljárást megindító hirdetményben vagy az ajánlattételi dokumentációban eredetileg meghatározott feltételek tekintetében. vagy Koncessziók esetén az ajánlatkérő szerv engedélyezi az ajánlattevő/részvételre jelentkező számára, hogy módosítsa a tárgyat, az odaítélési kritériumokat és a minimumkövetelményeket a tárgyalások során, és a módosítás eredményeként az adott ajánlattevőnek/részvételre jelentkezőnek ítéli oda a szerződést.</p>
18.	Az ajánlatot módosították az értékelés alatt.	25% Amennyiben az, hogy az ajánlattevő előzetesen tanácsot ad az ajánlatkérő szervnek, a verseny torzulásához vezet, vagy a diszkriminációmentesség, egyenlő bánásmód és átláthatóság elveinek megsértését eredményezi, a 2014/24/EU irányelv 40. és 41. cikkében foglalt feltételek esetén.
19.	Versenytárgyalásos eljárás az eljárást megindító hirdetményben vagy a kiírási feltételekben meghatározott feltételek jelentős módosításával.	25% Versenytárgyalásos eljárás esetén a szerződés kezdeti feltételeit jelentősen módosították, ami új pályázat közzétételét teszi szükségessé.
20.	Kirívóan alacsony összegű ajánlatok indokolatlan visszautasítása.	25% Az építési beruházással/árúkkal/szolgáltatásokkal kapcsolatos, kirívóan alacsony értékű ajánlatokat elutasították, azonban az ajánlatok elutasítása előtt az ajánlatkérő szerv nem kérdezte meg írásban az érintett ajánlattevőket (pl. nem kért részleteket az ajánlat általa relevánsnak ítélt alkotóelemeivel kapcsolatban), vagy megkérdezte őket, azonban az ajánlatkérő szerv nem tudja bizonyítani, hogy értékelte az érintett ajánlattevők által megadott válaszokat.
21.	A közbeszerzési eljárás eredményét befolyásoló összeférhetlenség.	100% Ha a 2014/24/EU irányelv 24. cikke (vagy a 2014/23/EU irányelv 35. cikke vagy a 2014/25/EU irányelv 42. cikke) szerint nem közzétett vagy nem megfelelően orvosolt összeférhetlenséget tárnak fel, és az érintett ajánlattevő sikeresen elnyerte az adott szerződés(eke)t.

N°	Szabálytalanság	Korrekciós mérték
22.	Ajánlattétel összejátszással (versenyhivatal / kartellelles hivatal, bíróság vagy egyéb illetékes szerv által megállapított).	<p>10% 1a. eset: Az összejátszó ajánlattevők az ajánlatkérő szerv irányítási és ellenőrzési rendszerén belüli személy segítsége nélkül tevékenykedtek, és egyik összejátszó ajánlattevő nyerte el az adott szerződés(eke)t.</p> <p>25% 1b. eset: Ha csak az összejátszó vállalatok vettek részt a közbeszerzési eljárásban, a verseny súlyosan akadályozott.</p> <p>100% 2. eset: Az ajánlatkérő szerv irányítási és ellenőrzési rendszerén belüli személy részt vett az összejátszásban azzal, hogy támogatta az összejátszó ajánlattevőket, és az egyik összejátszó vállalat nyerte el az adott szerződés(eke)t.</p> <p>Ebben az esetben az összejátszó vállalatokat segítő, az ajánlatkérő szerv irányítási és ellenőrzési rendszerén belüli személy részéről csalás/összeférhetetlenség merül fel.</p>
A szerződés teljesítése		
23.	Az eljárást megindító hirdetményben vagy az ajánlattételi dokumentációban meghatározott szerződés elemek módosítása az irányelveknek nem felel meg.	<p>A szerződés összegének 25%-a</p> <p>A szerződés elemek módosítása azonban nem minősül pénzügyi korrekció hatálya alá eső szabálytalanságnak, ha a 72. cikk (2) bekezdésében foglalt feltételek teljesülnek, azaz: a) a módosítások értéke az alábbi értékek alatti: i. a 2014/24/EU irányelv 4. cikkében előírt küszöbértékek; valamint ii. a szolgáltatási és árubeszerzési szerződések eredeti szerződéses értékének 10%-a és az építési beruházási szerződések eredeti szerződéses értékének 15%-a alatti; valamint b) a módosítás nem változtatja meg a szerződés vagy keretmegállapodás általános jellegét. (2) A szerződés elemek (például az ár, az építési beruházások jellege, a teljesítési időszak, a fizetési feltételek, a felhasznált anyagok) lényeges módosítására kerül sor, ha a módosítás a végrehajtott szerződést jellegét tekintve az eredetileg megkötött szerződéstől lényegesen eltérővé teszi. A módosítás akkor minősül lényegesnek, ha a 2014/24/EU irányelv 72. cikkének (4) bekezdésében foglalt feltételek közül egy vagy több teljesül.</p> <p>Az eredeti szerződés értékének 50%-át meghaladó árnövekedés esetén az eredeti szerződés 25 %-a és a kapcsolódó szerződésmódosítások 100%-a (árnövekedés).</p>

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 ismertett 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 veszti 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.²⁷⁶

²⁷⁶ *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.



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

Felelős Kiadó:

Prof. Dr. Kis Norbert
rektorhelyettes

Címe:

1083 Budapest, Üllői út 82.

**Kiadói szerkesztő és
tördelő:**

Vöröss Ferenc

ISBN 978-963-498-263-0 (PDF)