

A KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG KERETÉBEN MŰKÖDŐ TANÁCS ÚTMUTATÓJA

2021. 05. 06.



A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója a keretmegállapodásokkal kapcsolatos egyes kérdésekről

(2021. május 6.)

A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban Kbt.) 183. §-ának c) pontja alapján a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács az alábbiak szerint útmutatót ad ki a keretmegállapodás, mint sajátos beszerzési módszer alkalmazási feltételrendszerének és értékelési szempontrendszerének meghatározásáról.

I. Bevezetés

Jelen útmutató célja, hogy a közbeszerzési jogszabályok alkalmazásához támpontot nyújtson az ajánlatkérők és a gazdasági szereplők részére a Közbeszerzési Döntőbizottság kapcsolódó döntései, és a közbeszerzésekkel kapcsolatos ellenőrzéseket ellátó szervek gyakorlatában felmerülő szempontok figyelembe vételével annak érdekében, hogy elősegítse a közbeszerzési eljárások körültekintőbb előkészítését a későbbi esetleges jogsértések hatékonyabb megelőzhetősége érdekében.

A keretmegállapodás megkötésére irányuló eljárás kifejezetten alkalmas az előre pontosan meg nem határozható beszerzési igények kielégítésére. Erre is tekintettel, a keretmegállapodás önmagában nem eredményeztet beszerzési kötelezettséget az ajánlatkérő és teljesítési kötelezettséget – értelemszerűen a magába a keretmegállapodásba foglalt kötelezettségek (pl. ajánlattételi kötelezettség, szerződéskötési kötelezettség) kivételével – a nyertes ajánlattevő részéről. A beszerzési kötelezettség csak a keretmegállapodás alapján történő versenyújranyitást/közvetlen megrendelés során jelenik meg ezért javasolt e beszerzési kötelezettség konkrét meghatározása a keretmegállapodásban.

A keretmegállapodás megkötésére irányuló közbeszerzési eljárásra a Kbt. általános szabályai vonatkoznak. Így azon körülménytől függetlenül, hogy a tényleges beszerzés konkrét tartalma a keretmegállapodás megkötését követően (közvetlen megrendelés, verseny újranyitása során, illetve írásbeli konzultáció tartásával) alakul ki, a keretmegállapodás megkötésére irányuló közbeszerzési eljárásban is meg kell határozni ajánlatkérőnek a beszerzés tárgya szerinti műszaki tartalmat, vagyis a műszaki leírás készítésének kötelezettségétől nem tekinthet el. A gazdasági szereplők a keretmegállapodás megkötésére irányuló közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérő által előírt műszaki tartalomnak megfelelően tesznek ajánlatot, amelyre vonatkozóan a keretmegállapodás keretében lefolytatott szerződéskötések során már csak az ajánlatkérő számára kedvezőbb újabb megajánlást tehetnek. A keretmegállapodás alapján – azaz a verseny újranyitása vagy a közvetlen megrendelés során – csak olyan

műszaki tartalom szerezhető be, melyre a keretmegállapodás megkötésére irányuló közbeszerzési eljárásban már ajánlatot tettek. Ilyen formában új tételek nem határozhatók meg a verseny újranyitása vagy a közvetlen megrendelés során.

A keretmegállapodás megkötésére irányuló közbeszerzési eljárásban alkalmazandó alkalmassági követelmények, illetve értékelési szempontrendszer előírása több kérdést vethet fel, tekintettel arra, hogy a keretmegállapodás megkötését követően megvalósításra kerülő egyedi beszerzések konkrét mennyisége és - a keretmegállapodás részét képező elemekből összeállított - konkrét tárgya a keretmegállapodás megkötését követően, az írásbeli konzultáció vagy verseny újranyitása során kerül meghatározásra.

Az ajánlatkérőnek - amennyiben a közbeszerzési dokumentumokban ekképp rendelkezik - fennáll a lehetősége, hogy a versenyújranyitás lefolytatásának gyorsítása, könnyítése érdekében - a Kbt. 81. § (5) bekezdéséből már ismert - fordított bírálatot alkalmazzon. Fordított bírálat alkalmazása esetén az ajánlatkérő az ajánlatok bírálatát az ajánlatok értékelését követően végzi el, és elegendő csak a legkedvezőbb vagy meghatározott számú legkedvezőbb ajánlat tekintetében elvégezni a bírálatot.

Fordított bírálatot alkalmazni akkor célszerű, ha az ajánlatkérőnek nagyszámú ajánlatot kellene elbírálnia a verseny újranyitását követően.

Ezen túl, az értékelési szempontrendszert illetően a Kbt. 105. § (4) bekezdése lehetőséget biztosít arra, hogy a keretmegállapodás megkötésére irányuló eljárásban és az írásbeli konzultáció/verseny újranyitása során eltérő értékelési részszerzőpontok kerüljenek alkalmazásra. Nehezen ítéltető meg azonban, hogy a keretmegállapodás, mint sajátos beszerzési módszer két „szakaszában” előírásra kerülő részszerzőpontok miként különülnek el egymástól, illetve ha azonosak, akkor hogyan viszonyul egy, a keretmegállapodás megkötésére irányuló eljárásban tett megajánlás az írásbeli konzultáció/verseny újranyitása során konkrétan megtett vállaláshoz.

Fenti kérdések elsősorban a szakemberekkel, illetve referenciákkal kapcsolatos - alkalmassági, értékelési - feltételek meghatározása tekintetében merülhetnek fel.

Tekintettel továbbá arra, hogy a keretmegállapodás nem pusztán sajátos beszerzési technika, hanem a Kbt. 130. § (1) bekezdése alapján szerződés is, annak tartalmának esetleges változására vonatkozó igény felmerülése esetén ajánlatkérőnek a szerződésmódosítás - Kbt. szerinti - lehetőségeit is vizsgálnia kell. A keretmegállapodások jogszerű módosításának egyes eseteit illetően a Közbeszerzési Hatóságnak a közbeszerzési eljárások eredményeként megkötött szerződések Kbt. szerinti módosításával, valamint teljesítésével kapcsolatos egyes kérdésekről szóló útmutatója szolgál iránymutatásul.

II. A beszerzési igény, tárgy, mennyiség meghatározása

Általánosságban kijelenthető, keretmegállapodás alkalmazása esetén pedig különösen fontos, hogy az ajánlatkérő a beszerzési igényét – a beszerzése előkészítése körében – alaposan vizsgálja meg és annak mentén kellő körültekintéssel állapítsa meg közbeszerzésének tárgyát és mennyiségét. Ennek keretében az ajánlatkérőnek fel kell mérnie, hogy a közbeszerzési eljárása, illetve a sajátos beszerzési módszer alkalmazása nyomán ténylegesen milyen beszerzést [szolgáltatást, árubeszerzést, építési beruházást], milyen tartalommal fog megvalósítani, mivel a közbeszerzés feltételrendszere adott beszerzés tárgyaéhoz kötöttsége követelményének [Kbt. 65. § (3) bekezdés és 76. § (6) bekezdés a) pont] érvényesítése érdekében a ténylegesen megvalósítandó feladatok mentén kell az ajánlatkérőnek meghatároznia az alkalmassági és az értékelési szempontokat. E körben arra is figyelemmel kell lennie, hogy az alkalmasság, illetve az értékelés körében bemutatott szakembert, valamint az alkalmasság igazolása körében korábbi teljesítést igazoló gazdasági szereplőt az ajánlattevőnek ténylegesen be kell vonnia a szerződés teljesítésébe [Kbt. 65. § (9) bekezdés]. A beszerzési igényének felmérése során az ajánlatkérőnek vizsgálnia szükséges a részajánlattétel lehetőségének biztosítását is annak érdekében, hogy a minél szélesebb körű versenyt biztosítsa.

A beszerzés tárgya megállapításának kötelezettsége attól függetlenül terheli az ajánlatkérőt a keretmegállapodás megkötésére irányuló eljárásban, hogy a keretmegállapodás megkötését követően kötendő egyedi szerződések konkrét tárgya csak a keretmegállapodás megkötését követően kerül meghatározásra. Ennek körében az ajánlatkérőnek már a keretmegállapodás megkötésére irányuló közbeszerzési eljárásában meg kell határoznia a közbeszerzése tárgyát, tipikusan az alábbiak szerint:

- építési beruházásnál legalább munkanem pontossággal;
- szolgáltatásmegrendelés esetén az egyes (fő)tevékenységek szerint;
- árubeszerzés esetén a beszerezni kívánt áru főbb tulajdonságai alapján.

III. A szakemberekkel kapcsolatos feltételek meghatározása

A Kbt. 65. § (3) bekezdése értelmében az ajánlatkérőnek az alkalmassági követelmények meghatározását az esélyegyenlőségre, az egyenlő elbánásra és a verseny tisztaságára vonatkozó alapelvek figyelembevételével a közbeszerzés tárgyára kell korlátoznia, és azokat - a közbeszerzés becsült értékére is tekintettel - legfeljebb a szerződés teljesítéséhez ténylegesen szükséges feltételek mértékéig lehet előírni.

Ennek megfelelően a keretmegállapodás megkötésére irányuló eljárásban a keretmegállapodás második részében felmerülő tényleges teljesítést szükséges az ajánlatkérőnek mérlegelnie és figyelembe kell vennie az alkalmassági követelmények, illetve értékelési szempontok meghatározása során. Ugyanez a megállapítás tehető –

alkalmasság vizsgálata körében - a szerződés teljesítésében „rész vevő” gépek, eszközök vonatkozásában.

A Kbt. 65. § (9) bekezdése értelmében a szakemberek - azok végzettségére, képzettségére - rendelkezésre állására vonatkozó alkalmassági követelménynek való megfelelés igazolására igénybe vett más szervezetnek olyan mértékben kell részt vennie a szerződés, vagy a szerződés adott (említett kapacitást igénylő) részének teljesítésében, amely - az ajánlattevő saját kapacitásával együtt - biztosítja az alkalmassági követelményben elvárt szaktudás, illetve szakmai tapasztalat érvényesülését a teljesítésben.

Amennyiben a szakember bemutatása az alkalmasság igazolása körében történt, és az egyedi szerződés szerinti feladat érinti a keretmegállapodás megkötésére irányuló eljárásban előírt, a szakemberrel kapcsolatos alkalmassági feltételt, **a szakember teljesítésbe való tényleges, érdemi bevonásától nem lehet eltekinteni az egyedi szerződés kapcsán.**¹ Ugyanez állapítható meg abban az esetben is, ha értékelésre kerül a szakember, mivel ebben az esetben a Kbt. 138. § (4) bekezdés alapján a teljesítésbe történő bevonásától - főszabály szerint - nem lehet eltekinteni. Amennyiben az ajánlatkérő nem képes a beszerzése tárgyára tekintettel olyan alkalmassági követelményt meghatározni a teljesítéshez szükséges szakemberek tekintetében, amely az adott szakember minden egyedi szerződésbe történő bevonását garantálja (mivel nem szükséges az adott szakember minden, a keretmegállapodás alapján kötendő, egyedi szerződés teljesítéséhez vagy a valamennyi egyedi szerződésbe történő bevonás bizonyosan nem lesz lehetséges), akkor a keretmegállapodás megkötésére irányuló közbeszerzési eljárásban - az egyedi szerződések teljesítésével összefüggésben felmerülő esetleges későbbi jogsértésekkel kapcsolatos kockázatok minimalizálása céljából - nem javasolt ilyen alkalmassági követelmény előírása, figyelemmel a Kbt. 65. § (3) bekezdésére. Amennyiben pedig ajánlatkérő olyan alkalmassági követelményt határoz meg a teljesítéshez szükséges szakemberek tekintetében, amely az adott szakember minden egyedi szerződésbe történő bevonását garantálja, az ajánlatkérő ennek során az egyidejűleg teljesítésre kerülő egyedi szerződések várható mennyiségére is figyelemmel köteles eljárni, mivel egyazon adott szakember kötelező bevonása minden egyidejűleg teljesítés alatt lévő egyedi szerződésbe a reális fizikai teljesítőképesség korlátai miatt vezethet adott esetben jogsértés megállapításához.

Ezekben az esetben célszerű az ajánlatkérőnek fenntartania annak lehetőségét, hogy csak a konkrét beszerzések megvalósítása során írjon elő értékelési szempontként szakember-követelményt [azaz javasolt a Kbt. 105. § (4) bekezdés alapján már a keretmegállapodás megkötésére irányuló eljárásban az értékelési szempontoktól való

¹ Lásd: a Közbeszerzési Döntőbizottság D.161/2018. és D.163/2018. számú határozata (illetve az említett határozatok felülvizsgálata nyomán született, a Fővárosi Törvényszék 103.K.700.690/2018/18. és 103.K.700.688/2018/18. számú ítélete). Az ellenőrzési kockázatok csökkentése, illetve elkerülése érdekében az ajánlatkérőknek javasolt figyelembe venni a jelen útmutatóban foglalt megállapításokat a már megkötött keretmegállapodások tekintetében is.

eltérés lehetőségét fenntartani és egyben a közbeszerzési dokumentumokban az eltérő értékelési szempontot pontosan előírni és egyben a keretmegállapodásba foglalni].

IV. A referenciával és az árbevétel mértékével kapcsolatos feltételek

A referencia-követelmények meghatározása során az ajánlatkérőnek tekintettel kell lennie arra, hogy a Kbt. 65. § (9) bekezdés alapján egy adott tevékenységre vonatkozó referenciát igazoló szervezetet az adott tevékenységet tartalmazó egyedi szerződés teljesítésébe az ajánlattevőnek be kell vonnia.

Referenciakövetelmény előírása esetén figyelemmel kell lenni arra, hogy a Kbt. 65. § (5) bekezdés szerint ajánlatkérő tárgyát tekintve az adott közbeszerzéssel műszakilag egyenértékű korábbi szállítás, építési beruházás, illetve szolgáltatás igazolását követelheti meg.

Tekintettel arra, hogy a korábban elvégzett referenciamunkák ellenértéke nem feltétlenül tükrözi azok műszaki-szakmai tartalmát, az alkalmassági követelmények tartalmának meghatározásakor elsősorban mennyiségi és műszaki-szakmai követelmények előírására kell törekedni.² Az ellenszolgáltatás összegének előírása csak kivételesen indokolt esetben javasolt. Az ajánlatkérő tehát mennyiségi paraméterek meghatározása helyett az ellenszolgáltatás összegének feltüntetését is előírhatja a referencia-követelményben, de ezt az ajánlatkérőnek egyedileg – objektív körülmények mentén – meg kell indokolnia a közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról szóló 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 22. § (3a) bekezdés értelmében.

Az alkalmassági minimumkövetelményt legfeljebb az írásbeli konzultációt vagy verseny újranyitást követően egy időben megvalósítandó külön szerződések várható nagyságrendje szerint ateljesítéshez ténylegesen szükséges mértékig lehet előírni a Kbt. 65. § (3) bekezdése értelmében. Az ajánlatkérőnek a referencia követelményt a Kbt. 65. § (5) bekezdésébe foglalt maximális mértéket betartva, azonban a teljesítési képességről való meggyőződéshez szükséges minimális mértékhez igazítva, az objektíven elegendő szintben kell meghatároznia, ami adott esetben jóval a 75%-os maximum alatt is elhelyezkedhet. Ezzel összefüggésben a 2021. február 3-tól hatályos, 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: 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet] 21. § (4) bekezdésének első mondata szerint, ha az egy keretmegállapodáson alapuló szerződéseket a verseny újbóli megindítását követően ítélik oda, akkor a Kbt. 65. § (5) bekezdésében említett, a referenciákra vonatkozó maximális követelményt az egy időben teljesítendő külön szerződések várható nagyságrendje alapján kell kiszámítani.

² Összhangban egyebekben a közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról szóló 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 22. § (3a) bekezdésével.

Az **árbevétellel** kapcsolatos alkalmassági követelmények előírását a közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról szóló 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 19. § (9) bekezdése akként konkretizálja, hogy a Kbt. 65. § (5) bekezdésében említett, az éves árbevételre vonatkozó maximális követelményt az egy időben teljesítendő külön szerződések várható nagyságrendje alapján kell kiszámítani, vagy ha ez nem ismert, a keretmegállapodás becsült értéke alapján.

A fentiekre tekintettel az eljárást megindító felhívásban javasolt meghatározni az egy időben teljesítendő szerződések várható nagyságrendjét.