

JOGI FÓRUM PUBLIKÁCIÓ

**A szociális szempontú közbeszerzések
az új közbeszerzési törvény (2015. évi CXLI. tv.) és
az új Európai Unió irányelvek keretei között**

Szerző: Dr. Szilágyi Norbert

Nyíregyháza, 2016. május 02.

Magyarország Országgyűlése a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény megalkotásakor a hatályban lévő Európai Unió irányelvek rendelkezéseinek maradéktalan betartását tűzte ki célul. 2014. február 26-án három új közbeszerzési vonatkozású irányelv került elfogadásra. A közbeszerzésekről szóló 2014/24/EU irányelv (továbbiakban: klasszikus irányelv vagy 2014/24/EU irányelv) mely a korábbi 2004/18/EK irányelvet váltotta fel; a közszolgáltatók beszerzéseire irányadó 2014/25/EU irányelv, mely a 2004/17/EK irányelvet váltotta fel, valamint a koncessziós szerződésekről szóló 2014/23/EU irányelv, mely új szabályozóként jelent meg az uniós jogban.^{1, 2, 3}

A 2014/24/EU irányelv preambuluma 37. pontjában alapvetésként rögzíti, hogy a környezeti, szociális és munkaügyi követelményeknek a közbeszerzési eljárásokba való megfelelő beépítése érdekében különösen fontos az, hogy a tagállamok és az ajánlatkérő szervek megtegyék a megfelelő lépéseket annak biztosítására, hogy teljesüljenek mindazok a környezeti, szociális és munkajogi kötelezettségek, amelyek a nemzeti és az uniós jog törvényi, rendeleti, határozati és szabályozási előírásai, valamint a kollektív szerződések rendelkezései értelmében az építési beruházások megvalósításának vagy a szolgáltatások teljesítésének helyén alkalmazandók, feltéve, hogy e szabályok és azok alkalmazása összhangban van az uniós joggal.⁴

A vonatkozó rendelkezéseket a egyenlő bánásmód, esélyegyenlőség követelményeinek maradéktalan betartásával szükséges alkalmazni, úgy hogy azok ne eredményezzenek sem közvetlen vagy közvetett megkülönböztetést a más tagállambeli gazdasági szereplőkkel vagy munkavállalókkal szemben.

Ezen rendelkezésekből is kitűnik, hogy maga az a tény, hogy egyes közbeszerzési eljárásokban preferálnak egyes gazdasági szereplő csoportokat - (pl.: akik sajátos környezeti, szociális és munkaügyi előírásoknak megfelelnek) - megengedett szabályozást jelent; mindössze az eredményezné a verseny korlátozását és a uniós szabadságok megsértését, ha a nemzeti szabályozás kirekeszteni- azaz indokolatlanul akadályozná - , más tagállami gazdasági szereplők piacra jutását.

¹ AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2014/24/EU IRÁNYELVE (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (EGT-vonatkozású szöveg)

² AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2014/25/EU IRÁNYELVE (2014. február 26.) a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (EGT-vonatkozású szöveg)

³ AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2014/23/EU IRÁNYELVE (2014. február 26.) a koncessziós szerződésekről (EGT-vonatkozású szöveg)

⁴ 2014/24/EU irányelv preambuluma 37. pont

Az 2014-es irányelvi rendelkezések nem új keletűek az uniós szabályozásban. Az alap gondolatok a környezetvédelmi szempontokat érvényre juttató, ún. zöld közbeszerzések kapcsán fogalmazódtak először meg, majd a fenntarthatóság jogi fogalmának interpretációja is kiterjesztése került egyes újabb politikai célkitűzések megvalósíthatósága érdekében. Ezen politika célok jelen tanulmány keretében nem mások, mint az egyes tagállami szociális célkitűzések megvalósítása, az igények érvényre juttatása a közbeszerzések területén is.

A sokasodó környezeti problémák hatására a huszadik század nyolcvanas évei elején megjelentek a szakirodalomban a fenntarthatósággal, a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos cikkek. Szükségessé vált egy olyan fórum létrehozása, amely feldolgozza a korábban megfogalmazott tételeket, nemzetközi stratégiát alakít ki, és ismerteti is azt a nemzetközi nyilvánossággal. Az ENSZ Közgyűlés 1984-ben megalakította a Környezet és Fejlődés Világbizottságát. A Bizottság feladata elsősorban hosszabb távú stratégia kidolgozására irányult, amely 2000-ig határozta meg a célokat. A fenntartható fejlődés fogalmát a Brundtland Bizottság 1987-ben közzétett „Közös jövőnk” című jelentésében fogalmazta meg először.

A jelentésben megállapítást nyert, hogy a népesség növekedése ugyan jelentősen bővíti az emberi erőforrásokat, a növekvő létszám és ennek következtében növekvő erőforrás szükséglet azonban aggályokat vet fel a jövővel kapcsolatban. A jelentés mondanivalóját két fő megállapítás köré lehetett csoportosítani: a.) A fenntarthatatlan világ oka a szegénység, mert a szegények túlzott mértékben használják a környezetüket. b.) A világnak gazdasági növekedésre van szüksége, hogy a szegények gazdagabbá váljanak, így legyenek források a társadalmi és környezeti problémák kompenzálására. A dokumentum javaslatot tartalmazott arra vonatkozóan, hogy fejlesztési döntéseink meghozatalakor a társadalom, a gazdaság és a környezet szempontjait kiegyensúlyozottan kell figyelembe venni.

A Brundtland - Bizottság munkáját a környezetvédelmi fenntarthatóság alapidokumentumaként szokták emlegetni, de ugyanakkor a társadalmi, gazdasági preferenciák alapvetései is testet öltöttek már benne. Természetesen számtalan azon nemzetközi fórumoknak és dokumentumoknak a sora, melyek a Brundtland-jelentés örökségének tekinthetőek, de az kiindulópontként a maga korában példaértékű, egyenesen forradalmi meglátásokat tartalmazó alkotásként értékelhető.

Fenntartható fejlődés mai definíciója a következő: A fenntartható fejlődés röviden olyan fejlődés, amely biztosítja a jelen szükségleteinek a kielégítését anélkül, hogy lehetetlenné tenné a jövő generációk szükségleteinek a kielégítését (Közös jövőnk 1987). Egy kissé továbbfejlesztett definíció szerint, a fenntartható fejlődés az emberi életminőség javulását jelenti úgy, hogy közben a támogató ökoszisztémák eltartóképességének határain belül maradunk. (World Resources Institute 1992) A fenntarthatóság három pillére: gazdasági, a szociális, és a környezeti pillér. ⁵

Az Európai Tanács 2006. június 16-i csúcstalálkozóján fogadta el az Európai Unió megújított Fenntartható Fejlődési Stratégiáját, mely a tagállamok számára előírta a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Stratégiák elkészítését, illetve megújítását, illetve az azokhoz kapcsolódó kétéves Akciótervek elkészítését.

EU- IRÁNYELVEK SZERINTI SZABÁLYOZÁSI LEHETŐSÉGEK

A jelenlegi hazai szabályozás alapját képező 2014-es EU irányelvek rendelkezései szerint a fenntarthatósági szempontok közbeszerzési eljárásokban történő alkalmazása továbbra sem kötelező. A fenntarthatósági „Horizontális klauzula” megjelenik a szerződések teljesítése körében. Lehetőséget nyitnak az irányelvek arra, hogy a beszerzés tárgyának meghatározásakor, a műszaki leírásban, a kizáró okok körében, az alkalmassági követelmények között, az értékelési szempontok között és a szerződéses feltételek során is teret engedjen a nemzeti jogalkotó akár a környezetvédelmi, akár a társadalmi, gazdasági politikai célok érvényesülésének. Új kifejezésként használja a „Védett műhelyek” és az „Innovatív közbeszerzések” jogintézményeket.

A **Horizontális klauzula lényege**, hogy „A tagállamok megfelelő intézkedéseket hoznak annak érdekében, hogy a gazdasági szereplők a közbeszerzési szerződések teljesítése során betartsák a vonatkozó környezetvédelmi, szociális és munkajogi követelményeket, amelyeket az uniós jog, a nemzeti jog, a kollektív szerződések, illetve a X. mellékletben felsorolt környezetvédelmi, szociális és munkajogi rendelkezések írnak elő.” 2014/24/EU irányelv 18. cikk (2) bekezdése⁶

⁵ <http://climeneews.com/johannesburgi-nyilatkozat-a-fenntarthato-fejlodesrol>

⁶ 2014/24/EU irányelv 18. cikk (2)

A megfelelő intézkedések a közbeszerzési eljárás következő szakaszaiban jelenhetnek meg: - a közbeszerzési szerződések teljesítésekor, - a kizáró okok körében, - a szerződés odaítélésénél, - a szerződés érvénytelenítésekor, - a beszerzés tárgyának és a műszaki leírások meghatározásakor.

Műszaki leírások

Az ajánlatkérők a szerződés tárgyát továbbra is szabadon, szükségleteiknek megfelelően határozhatják meg, azonban korlát az áruk és szolgáltatások szabadsága.

A közbeszerzők által kidolgozott műszaki leírásoknak lehetővé kell tenniük a közbeszerzésben a verseny biztosítását, valamint a közbeszerzés keretében a fenntarthatósági célok elérését. (2014/24/EU irányelv Preambulum (74) bekezdés)

„...a műszaki leírásokat olyan módon kell összeállítani, amely kivédi a verseny olyan követelmények révén történő mesterséges korlátozását, amelyek egy konkrét gazdasági szereplőnek kedveznek azáltal, hogy az adott gazdasági szereplő által rendszerint kínált áruk, szolgáltatások vagy építési beruházások fő jellemzőit tükrözik.” (2014/24/EU irányelv Preambulum (74) bekezdés)

Környezeti jelölések (Címkézés)

Lehetővé kell tenni, hogy azok az ajánlatkérő szervek, amelyek sajátos környezetvédelmi, szociális vagy egyéb jellemzőkkel rendelkező építési beruházásokat kívánnak megvalósítani, illetve ilyen árukat vagy szolgáltatásokat kívánnak vásárolni, hivatkozhatnak bizonyos jelölésekre, például az európai ökocímkére, nemzeti vagy nemzetközi ökocímkékre vagy bármely más jelölésekre, feltéve, hogy a jelölési követelmények kapcsolódnak a szerződés tárgyához, például a termék leírásához és megjelenéséhez, ideértve a csomagolási követelményeket is. A jelölésekre való hivatkozások nem eredményezhetik az innováció korlátozását. Amennyiben európai standardra vagy annak hiányában nemzeti standardra történik hivatkozás, az ajánlatkérő szerveknek az ezekkel egyenértékű előírásokon alapuló ajánlatokat is figyelembe kell venniük. A kért jelöléssel való egyenértékűséget az ajánlattevőnek kell bizonyítani. (2014/24/EU irányelv Preambulum (74)-(75) bekezdés)⁷

A műszaki leírásban, az odaítélési szempontok vagy a szerződés teljesítésére vonatkozó feltételek keretében konkrét címke használata az alábbi feltételekkel történhet: a címkére vonatkozó követelmények csak olyan jellemzőket érintenek, amelyek a szerződés tárgyához kapcsolódnak, és

⁷ 2014/24/EU irányelv Preambulum (74)-(75) bekezdés

amelyek alkalmasak a szerződés tárgyát képező építési beruházás, árubeszerzés vagy szolgáltatás jellemzőinek meghatározására. A címkére vonatkozó követelmények objektív módon ellenőrizhető és megkülönböztetéstől mentes szempontokon kell hogy alapuljanak; a címkét olyan nyílt és átlátható eljárás keretében kell akkreditálni, amelyben valamennyi érdekelt fél - ideértve a kormányzati szerveket, a fogyasztókat, a szociális partnereket, a gyártókat, a forgalmazókat és a nem kormányzati szervezeteket - részt vehetnek; a címkék valamennyi érdekelt fél számára hozzáférhetővé kell hogy váljanak; a címkére vonatkozó követelményeket olyan harmadik fél határozhat csak meg, amelyre a címkét kérelmező gazdasági szereplő nem tud jelentős befolyást gyakorolni. (2014/24/EU irányelv 43. cikk) ⁸

Kizáró okok

Új kizáró ok: „Az ajánlatkérő szerv kizárhat gazdasági szereplőt a közbeszerzési eljárásban való részvételből, illetve a tagállamok kötelezhetik az ajánlatkérő szervet a gazdasági szereplő kizárására ha az ajánlatkérő szerv megfelelően bizonyítani tudja a 18. cikk (2) bekezdésében említett alkalmazandó kötelezettségek megszegését.” (2014/24/EU irányelv 57. cikk (4) bekezdésének a.) pontja)⁹

Súlyos kötelezettségszegés (2014/24/EU irányelv 57. cikk (4) bekezdésének c.) pontja)

A szerződésszegésnek minősül, ha a gazdasági szereplő részéről jelentős mértékű vagy tartós meg nem felelés volt tapasztalható valamely korábbi közbeszerzési szerződésből vagy egy ajánlatkérő szervvel kötött korábbi szerződésből vagy korábbi koncessziós szerződésből eredő lényeges követelmény teljesítésében és ez az említett korábbi szerződés lejárat előtti megszüntetéséhez, kártérítési követeléshez vagy egyéb hasonló szankciókhoz vezetett. (2014/24/EU irányelv 57. cikk (4) bekezdésének g.) pontja)¹⁰

Alkalmassági követelmények

Az ajánlatkérő szervek számára lehetővé kell tenni, hogy a közbeszerzési szerződés teljesítésének időtartamára környezetvédelmi vezetési intézkedések vagy rendszerek bevezetését írják elő. A környezetvédelmi vezetési rendszerekkel - függetlenül attól, hogy nyilvántartásba vették-e azokat uniós jogi eszközök alapján - bizonyítható, hogy a gazdasági szereplő rendelkezik a szerződés teljesítéséhez szükséges technikai képességekkel. Ide tartoznak a környezetvédelmi vezetési kritériumokat is magukban

⁸ 2014/24/EU irányelv 43. cikk

⁹ 2014/24/EU irányelv 57. cikk (4) bekezdésének a.) pontja

¹⁰ 2014/24/EU irányelv 57. cikk (4) bekezdésének g.) pontja

foglaló ököcímke-tanúsítványok is. Az olyan gazdasági szereplők esetében, amelyeknek nincs lehetőségük az említett tanúsítványokat megszerezni, illetve az előírt határidőn belül megszerezni, engedélyezni kell egy leírás benyújtását a bevezetett környezetvédelmi vezetési rendszerekről, feltéve, hogy az érintett gazdasági szereplő bizonyítja, hogy ezen intézkedések egyenértékűek az alkalmazandó környezetvédelmi vezetési rendszer által előírtakkal. (2014/24/EU irányelv Preambulum (88) bekezdés)¹¹

Értékelési szempontok

Az egyes áruk árára vagy egyes szolgáltatások díjazására vonatkozó nemzeti törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések sérelme nélkül az ajánlatkérő szervnek a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat szempontjára kell alapoznia a közbeszerzési szerződések odaítélését. (2014/24/EU irányelv 67. cikk (1) bekezdése)

Az ajánlatkérő szerv szempontjából gazdaságilag legelőnyösebb ajánlatot az ár vagy a költség alapján, olyan költséghatékonysági módszer alkalmazásával kell azonosítani, mint az életciklus-költségeknek a 68. cikk szerinti meghatározása, és tartalmazhatja a legjobb ár-minőség arányt, amelyet az adott közbeszerzési szerződés tárgyához kapcsolódó, többek között minőségi, környezetvédelmi és/vagy szociális szempontokat is magukban foglaló kritériumok alapján kell értékelni. E kritériumok tartalmazhatják például az alábbiakat: - a minőséget - ideértve a műszaki értéket, az esztétikai és a funkcionális jellemzőket, a hozzáférhetőséget, a valamennyi felhasználó számára alkalmas kialakítást, a szociális, környezetvédelmi és innovatív jellemzőket és a forgalmazást, valamint annak feltételeit; - a szerződés teljesítésére kijelölt személyi állomány szervezetét, képzettségét és tapasztalatát” amennyiben a kijelölt személyzet minősége jelentős hatással lehet a szerződés teljesítésének színvonalára; vagy - a vevőszolgálat és a technikai segítségnyújtás, az olyan szállítási feltételek, mint a szállítási határidő, a szállítási folyamat a szállítási időszak vagy a teljesítési időszak. (2014/24/EU irányelv 67. cikk (2) bekezdése)¹²

Életciklus definíciója

Egy termék, egy építési beruházás vagy egy szolgáltatásnyújtás fennállásának összes egymást követő és/vagy egymással kapcsolatban álló szakasza - ideértve az elvégzendő kutatást és fejlesztést, a gyártást, a kereskedést és annak feltételeit, a szállítást, a felhasználást és a karbantartást is -, a

¹¹ 2014/24/EU irányelv Preambulum (88) bekezdés

¹² 2014/24/EU irányelv 67. cikk (2) bekezdése

nyersanyagbeszerzéstől, illetve az erőforrások megteremtésétől az eltávolításig/ártalmatlanításig, az adott területek eredeti állapotának helyreállításáig és a szolgáltatás vagy a használat végéig.

Életciklusköltség definíciója

Az áruk vagy szolgáltatások egyes kategóriáihoz kapcsolódó életciklusköltségek kiszámítására uniós szintű közös módszereket kell kialakítani. Az életciklusköltségek meghatározásakor egy áru, szolgáltatás vagy építési beruházás életciklusa során felmerült alábbi költségek egészét vagy egy részét kell releváns mértékben figyelembe venni: - az ajánlatkérő szerv vagy más felhasználók által viselt költségek, mint például: a beszerzéshez kapcsolódó költségek; a használat költségei, mint például energiafogyasztás és más források felhasználása; karbantartási költségek; - az életciklus végéhez kapcsolódó költségek, például elszállítási és újrahasznosítási költségek; - az adott áruhoz, szolgáltatáshoz vagy építési beruházáshoz annak életciklusa során kapcsolódó környezeti externáliáknak betudható költségek, amennyiben ezek pénzben kifejezett értéke meghatározható és ellenőrizhető; az ilyen költségek magukban foglalhatják az üvegházhatású gázok és más szennyező anyagok kibocsátásának költségeit, valamint a klímaváltozás hatásainak csökkentésével kapcsolatos egyéb kiadásokat. (2014/24/EU irányelv 68. cikk) ¹³

Szerződéses feltételek

Annak érdekében, hogy a szociális és a környezetvédelmi megfontolások erőteljesebben beépüljenek a közbeszerzésbe, az ajánlatkérő szervek számára lehetővé kell tenni, hogy a közbeszerzési szerződés tárgyát képező építési beruházásokkal, árukkal vagy szolgáltatásokkal kapcsolatban minden tekintetben és - a termékhez szükséges nyersanyagok kitermelésétől a termék eltávolításáig, illetve ártalmatlanításáig - életciklusuk bármely szakaszára vonatkozóan meghatározzanak odaítélési szempontokat és szerződésteljesítési feltételeket

A szerződésteljesítési feltételek célja lehet a nők és a férfiak közötti munkahelyi egyenlőség előmozdítását célzó intézkedések végrehajtásának, a nők munkaerő- piacon való fokozottabb részvételének és a munkahelyi és a magánélet jobb összeegyeztetésének, a környezet védelmének vagy az állatjólétnek az elősegítése, a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) alapvető egyezményeinek az érdemi betartása, valamint a nemzeti jogban előírnál több hátrányos helyzetű személy alkalmazása.

¹³ 2014/24/EU irányelv 68. cikk

Védett műhelyek

A tagállamok a közbeszerzési eljárásokban való részvétel jogát fenntarthatják védett műhelyek és olyan gazdasági szereplők számára, akiknek fő célja a fogyatékossgal élő vagy hátrányos helyzetű személyek társadalmi és szakmai integrációja, vagy úgy rendelkezhetnek, hogy a szerződéseket a védett munkahely-teremtési programok keretében kell teljesíteni, feltéve, hogy az ilyen műhelyek, gazdasági szereplők vagy programok alkalmazottainak legalább 30 %-a fogyatékossgal élő vagy hátrányos helyzetű munkavállaló. (korábban legalább 50%)

Innováció

Olyan új vagy jelentős mértékben továbbfejlesztett termék, szolgáltatás vagy folyamat - beleértve többek között a termelési, építési, illetve konstrukciós folyamatokat - új marketingmódszer, vagy új szervezési mód megvalósítása az üzletvitel, a munkaszervezés vagy a külső kapcsolatok terén, amelynek célja többek között, hogy elősegítse a társadalmi kihívások leküzdését, illetve hogy előmozdítsa az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedést célzó Európa 2020 stratégia végrehajtását.

Innovációs partnerség

Az innovációs partnerségnek a tárgyalásos eljárásra vonatkozó eljárási szabályokon kell alapulnia, és a szerződés kizárólag legjobb ár-érték arány szempontja alapján ítéltethető oda, amely innovatív megoldások esetében a legalkalmasabb módszer az ajánlatok összehasonlítására. Függetlenül attól, hogy nagyon nagy projektekről vagy kisebb innovatív projektekről van-e szó, az innovációs partnerséget olyan módon kell létrehozni, hogy képes legyen a szükséges piaci kereslet generálására, a piac lezárása nélkül ösztönözve az innovatív megoldás kialakítását. (2014/24/EU irányelv Preambulum (49) bekezdés)¹⁴

HAZAI SZABÁLYOZÁS

„A tagállamok megfelelő intézkedéseket hoznak annak érdekében, hogy a gazdasági szereplők a közbeszerzési szerződések teljesítése során betartsák a vonatkozó környezetvédelmi, szociális és munkajogi követelményeket, amelyeket az uniós jog, a nemzeti jog, a kollektív szerződések, illetve a X. mellékletben felsorolt környezetvédelmi, szociális és munkajogi rendelkezések írnak elő.”

A természetes és védett környezet védelme az állam egyik alapvető feladata, és Magyarországon is az Alaptörvényben rögzített kötelezettség. (XX.cikk) Az állam és az önkormányzatok a beszerzési piac

¹⁴ 2014/24/EU irányelv Preambulum (49) bekezdés

legnagyobb fogyasztói, így meghatározó erőfölkényük révén képesek ahhoz jelentősen hozzájárulni, hogy a gazdasági szereplők közül azok kerüljenek előnyösebb helyzetbe egy közbeszerzési kiválasztási eljárás során, akik sajátos helyzetükből fakadóan - állami beavatkozás nélkül - egyébként kedvezőtlenebb pozícióból indulhatnának egy versenyben.

A jogalkotásért felelős Miniszterelnökség elkészítette az új közbeszerzési törvényt, amelyet az Országgyűlés 2015. szeptember 22. napján fogadott el. A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény a Magyar Közlöny 142. számában 2015. október 2-án került kihirdetésre.

Az új törvény kivétel nélkül átveszi az összes EU irányelvi fenntarthatósági szempontokat. Már a preambulumban is kifejezésre juttatja, hogy Magyarország Országgyűlése a közpénzek hatékony felhasználásának átláthatósága és nyilvános ellenőrizhetőségének biztosítása, továbbá a közbeszerzések során a tisztességes verseny feltételeinek megteremtése érdekében, a helyi kis- és közepes vállalkozások közbeszerzési eljárásokba való bekapcsolódásának, valamint a környezetvédelem és az állam szociális célkitűzéseinek elősegítése céljával - összhangban a közbeszerzések terén Magyarország által kötött nemzetközi szerződésekkel és az Európai Unió irányelveivel összhangban alkotta meg az új törvényt.

Értelmező rendelkezések között magyarázza a szociális foglalkoztatási engedéllyel rendelkező szervezet fogalmát, ami szerint az a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló törvényben kapott felhatalmazás alapján készült, a szociális foglalkoztatás engedélyezésének és ellenőrzésének, valamint a szociális foglalkoztatási támogatás igénylésének és a támogatás felhasználása ellenőrzésének szabályait tartalmazó kormányrendelet szerinti szociális foglalkoztatási engedéllyel rendelkező szervezet; (3.§ 38.)

15

Megjelenik a védett munkahely fogalma, ami egy akkreditált munkáltató általi foglalkoztatást jelent, ha a munkáltató biztosít tranzit- vagy tartós foglalkoztatást, és a munkavállalóinak legalább a 30%-a a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény 22. §-a szerinti megváltozott munkaképességű személynek minősül, valamint az olyan munkáltató, amely működésének fő célja hátrányos helyzetű munkavállalók foglalkoztatása. (3.§41.)¹⁶

¹⁵ Kbt. 3.§ 38

¹⁶ Kbt. 3.§41.

A jogszabály 34. § (1) bekezdésében akként rendelkezik, hogy az ajánlatkérő a 3. melléklet szerinti 75121000-0, 75122000-7, 75123000-4, 79622000-0, 79624000-4, 79625000-1, 80110000-8, 80300000-7, 80420000-4, 80430000-7, 80511000-9, 80520000-5, 80590000-6, a 85000000-9-től 85323000-9-ig terjedő, valamint a 92500000-6, 92600000-7, 98133000-4, 98133110-8 CPV kódok által meghatározott egészségügyi, szociális és kulturális szolgáltatások esetében a közbeszerzési eljárásban való részvétel jogát fenntarthatja azon gazdasági szereplők részére, amelyek a) tevékenysége az e bekezdésben meghatározott egészségügyi, szociális és kulturális szolgáltatások nyújtásához kapcsolódó közfeladat ellátására irányul, b) működése nonprofit jellegű, ahol a nyereséget a szervezet közfeladatainak ellátására fordítják, vagy amennyiben a nyereség felosztásra kerül, akkor az a munkavállalóknak a szervezet irányításába való bekapcsolódását szolgálja, c) irányítási vagy tulajdonosi struktúrája biztosítja a munkavállalók aktív részvételét a szervezet irányításában, vagy szükségessé teszi a munkavállalók, illetve a közfeladat ellátásában érdekeltek aktív részvételét, továbbá d) e bekezdés alapján a megelőző három évben nem kötöttek az ajánlatkérővel e bekezdés hatálya alá tartozó tárgyú szerződést.¹⁷

Címkék és tanúsítás megkövetelése: Feltételes módban fogalmaz a jogalkotó, amikor az 59. § (1) bekezdésében lehetőséget teremt arra, hogy ha az ajánlatkérő különleges környezeti, szociális vagy egyéb jellemzőkkel bíró építési beruházást, árut vagy szolgáltatást kíván beszerezni, vagy ezen jellemzőket az értékelés során figyelembe kívánja venni, a műszaki leírásban vagy a szerződés teljesítésére vonatkozó feltételek vagy az értékelési szempontok keretében előírhatja az erre való utalást.¹⁸

Az alternatív kizáró okok dogmatikai rendszerén belül az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívásban előírhatja, hogy az eljárásban nem lehet ajánlattevő, részvételre jelentkező, alvállalkozó, illetve nem vehet részt alkalmasság igazolásában olyan gazdasági szereplő, aki a) megszegte a 73. § (4) bekezdésében említett környezetvédelmi, szociális és munkajogi követelményeket és ezt három évnél nem régebben meghozott, jogerős bírósági, közigazgatási vagy annak felülvizsgálata esetén bírósági határozat megállapította.¹⁹

Aránytalanul alacsony ár és egyéb aránytalan vállalások észlelése esetén a 72. § (1) bekezdése szerint az ajánlatkérő az értékelés szempontjából lényeges ajánlati elemek tartalmát megalapozó adatokat,

¹⁷ Kbt. 34. § (1)

¹⁸ Kbt. 59. § (1)

¹⁹ Kbt. 73.§ (4)

valamint indokolást köteles írásban kérni és erről a kérésről a többi ajánlattevőt egyidejűleg, írásban értesíteni, ha az ajánlat a megkötni tervezett szerződés tárgyára figyelemmel aránytalanul alacsony összeget tartalmaz az értékelési szempontként figyelembe vett ár vagy költség, vagy azoknak valamely önállóan értékelésre kerülő eleme tekintetében. (2) Az ajánlatkérő figyelembe veheti az olyan objektív alapú indokolást, amely különösen

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

- f) az ajánlattevőnek állami támogatások megszerzésére való lehetőségére vonatkozik.

(3) Az ajánlatkérő az indokolás elfogadhatóságának megítéléséhez - ha az elfogadhatóság kétséges - további kiegészítő indokolást kérhet az ajánlattevőtől, a többi ajánlattevő egyidejű értesítése mellett. Az ajánlattevő kötelessége az ajánlati ára megalapozottságára vonatkozó minden tény, adatot, kalkulációt az ajánlatkérő rendelkezésére bocsátani ahhoz, hogy megfelelő mérlegelés eredményeként az ajánlatkérő döntést hozhasson az ajánlati ár megalapozottságáról. Az ajánlatkérő köteles érvénytelennek nyilvánítani az ajánlatot, ha a közölt információk nem indokolják megfelelően, hogy a szerződés az adott áron vagy költséggel teljesíthető.

(4) Nem megfelelő az indokolás különösen, ha megállapítható, hogy az ajánlat azért tartalmaz aránytalanul alacsony árat vagy költséget, mert nem felel meg a 73. § (4) bekezdése szerinti környezetvédelmi, szociális és munkajogi követelményeknek. Az ajánlatkérő az ajánlat megalapozottságának vizsgálata során ennek megítéléséhez az adott ágazatban kötelezően alkalmazandó irányadó munkabékekről is tájékoztatást kérhet az ajánlattevőtől.

(5) Ha az ajánlati ár megalapozottságáról a döntés meghozatalához az szükséges, az ajánlatkérő összehasonlítás céljából a többi ajánlattevőtől is kérhet be meghatározott ajánlati elemeket megalapozó adatokat.

(6) Az ajánlatkérő az állami támogatás miatt kirívóan alacsonynak értékelt ellenszolgáltatást tartalmazó ajánlatot csak abban az esetben nyilváníthatja érvénytelennek, ha ezzel kapcsolatban előzetesen írásban

tájékoztatást kért az ajánlattevőtől, és ha az ajánlattevő nem tudta igazolni, hogy a kérdéses állami támogatást jogszerűen szerezte. Az ezen okból érvénytelen ajánlatokról az ajánlatkérő köteles tájékoztatni - a Közbeszerzési Hatóságon keresztül - az Európai Bizottságot.

(7) Az (1)-(6) bekezdésben foglalt eljárásrendet megfelelően alkalmazni kell arra az esetre is, ha az ajánlatnak valamely egyéb eleme tartalmaz teljesíthetetlennek ítélt kötelezettségvállalást. Ebben az esetben az ajánlatkérő érvénytelennek nyilvánítja az ajánlatot, ha a közölt információk nem indokolják megfelelően, hogy az adott kötelezettségvállalás teljesíthető.²⁰

Az ajánlat és a részvételi jelentkezés érvénytelensége esetkörében- az irányelvi mintát követve alkalmazni rendeli a jogalkotó a 73. § (1) bekezdése szerinti rendelkezést, miszerint az ajánlat vagy a részvételi jelentkezés érvénytelen, ha e) egyéb módon nem felel meg az ajánlati, ajánlattételi vagy részvételi felhívásban és a közbeszerzési dokumentumokban, valamint a jogszabályokban meghatározott feltételeknek, ide nem értve a részvételi jelentkezés és az ajánlat ajánlatkérő által előírt formai követelményeit. (4) Az (1) bekezdés e) pontja alapján érvénytelen az ajánlat különösen, ha nem felel meg azoknak a környezetvédelmi, szociális és munkajogi követelményeknek, amelyeket a jogszabályok vagy kötelezően alkalmazandó kollektív szerződés, illetve a 4. mellékletben felsorolt környezetvédelmi, szociális és munkajogi rendelkezések írnak elő.

A Kbt. 4. számú mellékletében rögzíti a vonatkozó - jogalapul szolgáló - nemzetközi egyezményeket, melyek az alábbiak:

A 73. § (4) bekezdésében hivatkozott környezetvédelmi, szociális és munkajogi rendelkezéseket tartalmazó nemzetközi egyezmények jegyzéke

- 87. számú ILO-egyezmény az egyesülési szabadságról és a szervezkedési jog védelméről
- 98. számú ILO-egyezmény a szervezkedési jog és a kollektív tárgyalási jog elveinek alkalmazásáról
- 29. számú ILO-egyezmény a kényszer- vagy kötelező munkáról
- 105. számú ILO-egyezmény a kényszermunka felszámolásáról
- 138. számú ILO-egyezmény a foglalkoztatás alsó korhatáráról
- 111. számú ILO-egyezmény a foglalkoztatásból és a foglalkozásból eredő hátrányos megkülönböztetésről
- 100. számú ILO-egyezmény a férfi és a női munkaerőnek egyenlő értékű munka esetén járó egyenlő

²⁰ Kbt. 72.§

díjazásáról

- 182. számú ILO-egyezmény a gyermekmunka legrosszabb formáinak betiltásáról és felszámolására irányuló azonnali lépésekről

- bécsi egyezmény a sztratoszferikus ózonréteg védelméről és annak Montreáli Jegyzőkönyve az ózonréteget lebontó anyagokról

- a veszélyes hulladékok országhatárokat átlépő szállításának ellenőrzéséről és ártalmatlanításáról szóló bázeli egyezmény (Bázeli Egyezmény)

- Stockholmi Egyezmény a környezetben tartósan megmaradó szerves szennyező anyagokról

-Rotterdami Egyezmény a nemzetközi kereskedelemben forgalmazott egyes veszélyes vegyi anyagok és peszticidek előzetes tájékoztatáson alapuló jóváhagyási eljárásáról (1998. szeptember 10.) és annak három regionális jegyzőkönyve ²¹

A Közbeszerzési Hatóság - a foglalkoztatáspolitikáért felelős miniszter által minden évben rendelkezésére bocsátott adatszolgáltatás alapján - tájékoztatást tesz közzé honlapján a Magyarországon egyes ágazatokban alkalmazandó kötelező legkisebb munkabérről.

A nyertes ajánlattevő kiválasztása során is érvényesülnek a horizontális klauzulák. A 76. § (1) bekezdés szerint az ajánlatkérő köteles az eljárást megindító felhívásban meghatározni azt a szempontot vagy szempontokat, amelyek alapján a számára - az adott esetben szociális, társadalmi és környezetvédelmi szempontból is - gazdaságilag legelőnyösebb ajánlatot kiválasztja (a továbbiakban: értékelési szempontok).

A c) pont szerint értékelési szempont lehet a legjobb ár-érték arányt megjelenítő olyan - különösen minőségi, környezetvédelmi, szociális - szempont, amelyek között az ár vagy költség is szerepel. A minőség, műszaki érték, esztétikai és funkcionális tulajdonságok, valamennyi felhasználó számára való hozzáférhetőség, hátrányos helyzetű munkavállalók alkalmazása és egyéb szociális, környezetvédelmi és innovatív tulajdonságok, forgalmazási feltételek, vevőszolgálat és műszaki segítségnyújtás, pótalkatrészek biztosítása, készletbiztonság, a teljesítés időpontja, időszaka mind olyan előírási lehetőségek, amelyek alkalmazása esetén lehetősége és egyben kötelezettsége is az ajánlatkérőnek az ajánlattevők bírálat utáni értékelése.

²¹ Kbt. 4. sz. melléklet

A Kbt. 198.§ 10. pontja szerinti felhatalmazó rendelkezések között szerepel, hogy az egyes beszerzési tárgyak tekintetében az alkalmazandó értékelési szempontrendszerre és módszerre vonatkozó részletes szabályokat, a szociális, különösen foglalkoztatási és környezetvédelmi, fenntarthatósági, energiahatékonysági szempontoknak a közbeszerzésben történő érvényesítése kötelező eseteit és módját, ideértve a fenntartott közbeszerzés kötelező alkalmazása előírását is a kormány rendeletben jogosult szabályozni. Az irányelvi és törvényi rendelkezések kereteit kitöltő kormányrendeleti szintű szabályozás a mai napig nem készült el, annak ellenére, hogy az törvény 2015. november 1. napjától hatályban van. Ennek hiányában a horizontális klauzulák érvényesülése az értékelés körében még nem megvalósítható.

A horizontális klauzulák megtestesülésének lényegi alkalmazhatósági köreit a törvény „Különleges szerződés teljesítési feltételek” címszó alatt rendeli alkalmazni, ahol is a 132. § (1) bekezdése alapján az ajánlatkérő számára lehetőséget biztosít arra, hogy a szerződés teljesítésére vonatkozóan sajátos, különösen szociális, környezetvédelmi, illetve az innovációt ösztönző feltételeket határozzon meg. Az ilyen szerződéses feltételeket az eljárást megindító felhívásban fel kell tüntetni, a részletes feltételek az egyéb közbeszerzési dokumentumokban is megadhatóak.

Rögzíti, hogy a különleges feltételeknek a szerződés tárgyához kell kapcsolódniuk [76. § (7) bekezdés] és nem eredményezhetik a 2. § (2)-(3) és (5) bekezdésében foglalt alapelvek sérelmét. Szociális feltételnek minősíti különösen a) a szerződésnek a 33. § szerinti szervezet - illetve az Európai Unió más tagállamának jogi rendelkezései szerint a 2014/24/EU irányelv 20. cikke szerinti szervezet - bevonásával történő teljesítését; b) az álláskereső, hátrányos helyzetű munkavállalók, valamint munkanélküliek vagy fogvatartottak foglalkoztatását; c) a családok támogatásáról szóló törvényben meghatározott gyermekgondozási támogatások valamelyikében részesülő személynek az ellátás folyósítása alatt, illetve az ellátás megszűnését követően, csecsemőgondozási díjban és gyermekgondozási díjban részesülő személynek az ellátás megszűnését követően részmunkaidőben történő foglalkoztatását; d) az egyenlő bánásmód követelményének biztosítása érdekében teendő intézkedések előírását; e) az adott szerződés teljesítése keretében a teljesítésben részt vevő munkanélküliek vagy fiatalok számára a teljesítéshez szükséges készségekre vonatkozó képzés nyújtását.²²

Ezen rendelkezések között lehet egyértelműen felismerni, hogy melyek azon szociálpolitikai célkitűzések,

²² Kbt. 76.§ (4)

amelyeket az adott kormányzat a fenntarthatóság jegyében támogatni rendel, és az ezen szempontok előírása esetén - a megfelelni képes gazdasági szereplők - a közbeszerzések nyertes ajánlattevőivé válhatnak.

A felhatalmazó rendelkezések 17. pontja szerint a védett munkahelyek, továbbá a szociális foglalkoztatási engedéllyel rendelkező vagy hátrányos helyzetű munkavállalókat foglalkoztató szervezetek részére fenntartott közbeszerzések kötelező eseteit is kormányrendeletnek kell szabályoznia. Érdekesség, hogy jelen hatályban van a védett foglalkoztatók részére fenntartott közbeszerzések részletes szabályairól szóló 302/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet, mely az új törvény rendelkezéseire tekintettel lényegében már alkalmazhatatlan, ugyanis az a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény (régii Kbt. rendelkezésein alapul) Az új kormányrendelet megjelenése továbbra is várat magára.

Összefoglaló

A bemutatott Európai Unió és hazai jogszabályi környezet minden lehetőséget megteremt arra, hogy Magyarországon is érvényesüljenek a horizontális klauzuláknak nevezett fenntartható fejlődési irányvonalak, amelyek a társadalom és a gazdaság egyes szektorainak preferálását hivatott elősegíteni. A jelenlegi - mai napon hatályos - jogszabályi környezet még csökevényes, ugyanis szükséges még azon hivatkozott kormányrendeleti szintű szabályozók megalkotása, amik a mélyre ható érvényesülés megteremtését szolgálnák.

FELHASZNÁLT IRODALOM

ENSZ - Közös Jövők jelentés 1987.

ENSZ - Közös jövőnk jelentés 1987, Herman Daly, Johannesburg-i konferencia, Johannesburgi Nyilatkozat, Világ Tudományos Akadémiáinak Deklarációja Tokió 2000 A johannesburgi konferencia honlapja: <http://www.johannesburgsummit.org/>

Dr. Gyulai Iván: A fenntarthatóság fogalma és lényege, a fenntartható fejlődés, MTVSZ. Budapest,

2002. Mathis Wackernagel, William E. Rees: Ökológiai lábnyomunk, Föld Napja Alapítvány. Budapest, 2001.

Magyar Természetvédők Szövetségének honlapja: www.mtvosz.hu Ertsey Attila, Medgyasszay Péter, Osztrólczy Miklós: Energiagazdálkodás az épített környezetben, SZIEYMMF. Budapest, 2002