

KÖZBESZERZÉSI IRÁNYTÚ

Közbeszerzési szerződésekkel kapcsolatos jogalkalmazási nehézségek a Közbeszerzési Döntőbizottság megállapításainak tükrében

Difficulties in the application of the law on public procurement contracts in the light of the findings of the Public Procurement Arbitration Board

Dr. Kiss-Kaszás Ágnes Roxán, vezető jogi tanácsadó, Közbeszerzési Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2025.8.3

Címszavak: közbeszerzési szerződés, szerződéskötés, szerződés teljesítése, műszaki tartalom, Közbeszerzési Döntőbizottság

Absztrakt

A közbeszerzési szerződés megkötése minden közbeszerzési eljárás esetében fontos mérföldkő, hiszen a szerződés teljesítésének eredményeként végre megvalósulhat az a műszaki tartalom, amelyre tekintettel az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás lebonyolítása mellett döntött. Az ajánlatok bírálatáról szóló összegezést követően a szerződéskötéssel érintett felek közötti kommunikáció elsődleges célja a szerződéskötéssel, illetve a szerződés teljesítésével kapcsolatos folyamat nyomon követése és az esetleges nehézségek, akadályok hatékony és jogszerű kezelése. Ehhez elengedhetetlen, hogy az érintettek az összegezés kiküldését követően is figyelembe vegyék a vonatkozó jogszabályi előírásokat, és azokat megfelelően, a döntőbizottsági gyakorlattal összhangban alkalmazzák. Jelen írás ennek elősegítése érdekében ismerteti a közbeszerzési szerződéseket érintő gyakori jogsértéseket és az azokhoz kapcsolódó döntőbizottsági megállapításokat.

Abstract

The conclusion of a public procurement contract is an important milestone in any public procurement procedure, as the performance of the contract can finally deliver the technical content for which the contracting authority decided to award the contract. Following the summary of the evaluation of the tenders, the primary objective of the communication between the parties involved in the contracting process is to monitor the process of contract conclusion and performance and to deal effectively and legally with any difficulties or obstacles. To this end, it is essential that the relevant legal requirements are taken into account by the parties concerned after the summary has been sent out and that they are applied appropriately and in accordance with the arbitration board's practice. To facilitate the application of the law, this article describes common infringements of public procurement contracts and the related arbitration board findings.

A szerződéskötési folyamat kihívásai

A szerződéskötési kötelezettség szabályai

A Kbt. 131. § (1) bekezdése értelmében az ajánlatkérő az összegezésben megjelölt nyertes ajánlattevővel (konzorcium esetében nyertes ajánlattevőkkel) köthet szerződést. Közös ajánlattevők nyertessége esetén mindegyik konzorciumi tagnak szerződéskötő félként kell megjelenni. A nyertes visszalépése esetén az ajánlatkérőnek a Kbt. 131. § (4) bekezdése alapján arra is lehetősége van, hogy az értékelési sorrendben a nyertes után következő,

második legkedvezőbb ajánlatot benyújtó gazdasági szereplővel kössön szerződést, ha ezt az ajánlattevőt is megnevezte az ajánlatok bírálatáról szóló összegezésben.

Bár a Kbt. hivatkozott rendelkezése általános megoldást kínál az ajánlatkérő számára a nyertes visszalépésével kapcsolatos szerződéskötési nehézségek kezelésére, ez nem értelmezhető akként, hogy a nyertes ajánlattevő-

ként megjelölt gazdasági szereplő belátása szerint, jogkövetkezmények nélkül dönthet a szerződéskötéstől való visszalépésről. A Kbt. 131. § (1), (6) és (9) bekezdései értelmében az összegezés kiküldését követően mind a nyertes ajánlattevő, mind az ajánlatkérő köteles a közbeszerzési szerződés megkötésére a Kbt. 131. § (5) bekezdésében meghatározottak szerint meghosszabbított ajánlati kötöttség időtartama alatt. E szerződéskötési kötelezettséggel kapcsolatos törvényi rendelkezések mind az ajánlatkérő, mind az ajánlattevők számára garantálják a komoly szerződéskötési szándékot, és biztosítják, hogy a szerződéskötés körében az ajánlatkérő is a Kbt.-ben rögzített alapelvekkel összhangban járjon el, hiszen súlyosan sértené az esélyegyenlőség, az egyenlő bánásmód és a verseny tisztaságának alapelvét, ha az ajánlatkérő a nyertes ajánlattevő ismeretében dönthetne a szerződéskötéstől való elállás mellett.¹ A közpénzek hatékony felhasználása és a tisztességes verseny megvalósulása szempontjából is elengedhetetlen, hogy kiszámítható legyen a közbeszerzési eljárás résztvevőinek magatartása.² A szerződéskötési kötelezettség alól a felek csak a Kbt. 131. § (9) bekezdésében meghatározott feltételek fennállása esetén mentesülhetnek. A mentesülés körében az érintett szerződéskötésre kötelezett fél olyan előre nem látható, ellenőrzési körén kívül eső körülményre hivatkozhat, amely az írásbeli összegezés megküldését követően állt be, és amely miatt a szerződés megkötésére vagy teljesítésére nem lenne képes, vagy amely körülményre tekintettel a szerződéstől való elállásnak vagy felmondásnak lenne helye. Amennyiben bármelyik konjunktív feltétel hiányzik, a Kbt. 131. § (9) bekezdése nem alkalmazható, és az érintett fél nem szabadulhat jogszerűen a szerződéskötési kötelezettség alól.³

Főszabály szerint nem tekinthető az összegezés megküldését követően beállt körülménynek az olyan gazdasági, történelmi folyamat, illetve tendencia eredménye (például minimálbér változása, az építőipari alapanyagárak emelkedése, az infláció, a jegybanki alapkamat jelentős mértékű növekedése, az üzemanyag áremelke-

dése, a politikai kockázat), amely az összegezés kibocsátása előtt vette kezdetét.⁴ Ezzel együtt kivételesen előfordulhat olyan eset is, amikor a drasztikus piaci árváltozás összegezés kibocsátást követő hatása is figyelembe vehető a Kbt. 131. § (9) bekezdése szerinti mentesülés körében. A kapcsolódó döntőbizottsági határozat által vázolt tényállás értelmében a nyertes ajánlattevő az összegezés kibocsátását követően csődeljárás alá került a villamos energia tőzsdei árának drasztikus változásával összefüggésben, és felmondta azt a keretmegállapodást is, amely alapján a szerződéskötési kötelezettséggel érintett eljárást az ajánlatkérő lebonyolította. (A versenyújrainyítás kapcsán megajánlható, keretmegállapodásban rögzített maximum árnál a piaci ár 55%-kal volt magasabb.) Ebben az esetben a Közbeszerzési Döntőbizottság azt állapította meg, hogy a villamos energia tőzsdei árának változása ugyan nem az írásbeli összegezés megküldését követően vette kezdetét, azonban e hosszabb folyamat az összegezés megküldését követően járt olyan kihatással, amelyet a Kbt. 131. § (9) bekezdése körében figyelembe lehetett venni. (Az érintett gazdasági szereplővel szemben az összegezés kibocsátását követően tették közzé a csődeljárás elrendeléséről szóló bírósági végzést.)⁵ Tehát adott esetben egy piaci árváltozás is eredményezhet olyan, összegezés kiküldését követően beállt változást, amely változás tekintetében vizsgálható a Kbt. 131. § (9) bekezdése szerinti mentesülés lehetősége, azonban erre csak indokolt, speciális esetben, kivételes jelleggel kerülhet sor.

Az összegezést követően beállt körülmények csak akkor relevánsak a mentesülés szempontjából, ha azok a szerződéskötésre nyitva álló határidőn [azaz a Kbt. 131. § (5) bekezdése szerint meghosszabbított ajánlati kötöttség] belül merültek fel, hiszen a szerződéskötési kötelezettség ezen időszak vonatkozásában terheli a feleket. Ebből következően a mentesülés szempontjából a hivatkozott esemény tényleges bekövetkezésének időpontja releváns. Nem alapozhatja meg a mentesülést egy olyan körülmény, amit csak „terveztek”, vagy amiről csak döntöttek a szerződéskötésre nyitva álló határidő alatt,

¹ D.293/13/2022. számú döntőbizottsági határozat 19. pont.

² D.423/8/2020. számú döntőbizottsági határozat 49. pont.

³ D.473/17/2022. számú döntőbizottsági határozat 64. pont.

⁴ D.473/17/2022. számú döntőbizottsági határozat 69.-70. pontok.

⁵ D.493/20/2021. számú döntőbizottsági határozat 26.-27., 40. pontok.

ha az ténylegesen e határidőt követően valósult meg.⁶

A Kbt. 131. § (9) bekezdése szerinti mentesülés körében csak az a körülmény esik a mentesülésre hivatkozó fél ellenőrzési körén kívül, ha arra nem képes hatást, befolyást gyakorolni. Előre nem láthatónak olyan körülményt lehet tekinteni, amelyet objektíve vagy a kellő gondosság tanúsítása ellenére sem lehetett előre látni, bekövetkezésére nem lehetett számítani.⁷ A bontáskor fennálló fedezethiányra az ajánlatkérő nem hivatkozhat ellenőrzési körén kívül eső, előre nem látható körülményként, hiszen ezzel a ténnyel az eljárás során végi g tisztában van.⁸ Nem minősül ellenőrzési körön kívüli körülménynek a szerződéskötésre kötelezett fél szubjektív tévedése sem.⁹ Az ajánlatkérő hatáskörébe tartozó tevékenység eredménye (például a törvényi előírások által meghatározott önkormányzati hatáskörbe tartozó települési terv elkészítéséből adódó, szerződéses elvárásokat érintő változás) sem tekinthető az ajánlatkérő ellenőrzési körén kívül eső körülménynek.¹⁰

A nyertes ajánlattevők mentesülését érintően fontos továbbá, hogy egy hosszabb időtartamú, tartalékkeret és indexálás nélküli, átalányáras beruházás esetében az ajánlatadás eleve nagyobb körültekintést igényel, hiszen a gazdasági körülmények változásának a kockázatai magasabbak, mint egy nem átalányáras, tartalékkeretet, indexálást tartalmazó szerződés esetében. Emiatt az infláció magas mértékére, a forint/euro árfolyam ingadozására, az energiaárak, üzemanyagárak növekedésére már az összegezés megküldését megelőzően is számítani lehet, így e körülmények változása nem tekinthető előre nem láthatónak.¹¹ Nem mentesülhet a nyertes ajánlattevő a szerződéskötési kötelezettség alól arra hivatkozással sem, hogy a Kbt. 65. § (10) bekezdése szerinti kikötéssel érintett alkalmasságot igazoló munkavállalója egészségi állapotának folyamatos romlása miatt visszalépett a közbeszerzési szerződés teljesítésével kapcsolatos feladatok ellátásától, és a kulcsfontosságú szakember pótlására irányuló álláshirdetések sem voltak sikeresek. E körülmény nem minősül előre

nem látható, a nyertes ajánlattevő ellenőrzési körén kívül eső eseménynek. A munkavállaló köteles betartani a munkáltató utasításait, munkavégzését a munkáltató irányítja, a munkáltató dönt az elvégzendő feladatok köréről is. Tehát a munkáltató a munkáltatói jogkör részeként befolyásolja, meghatározza a vele munkaviszonyban álló szakemberek munkavégzését, és rendelkezhet az ehhez szükséges információkkal is. A munkáltatói jogokat gyakorló nyertes ajánlattevő ismerhette az általa régóta foglalkoztatott szakember terhelhetőségét, munkavégzéssel kapcsolatos kompetenciáit és az egészségi állapotának munkavégzést érintő vonatkozásait különös tekintettel arra, hogy a szakember visszalépése nem egy hirtelen egészségromlás következménye volt. A szakember egészségügyi állapotának már az ajánlatadás előtt is lehettek olyan előzményei, amelyeket a munkavégzés, illetve a személyét érintő megajánlás tekintetében figyelembe lehetett volna venni. A Közbeszerzési Döntőbizottság álláspontja szerint az ajánlatvétellel járó üzleti kockázatok részeként szükséges kezelni az alkalmasságot igazoló szakembereket érintő változás lehetőségét.¹² A nyertes ajánlattevőknek nem csupán a szakembereket, hanem az ajánlat tárgyát képező termékeket is szükséges felelősen, kellő gondosság tanúsítása mellett megjelölni az ajánlatban. Ha olyan termék kerül megajánlásra, amelynek a gyártása már az ajánlatvételt megelőzően megszűnt, számolni kell azzal a lehetőséggel, hogy az adott termékkel a közbeszerzési szerződés nem teljesíthető. Ebben az esetben nem minősül előre nem látható körülménynek, ha a gyártás leállása miatt a nyertes ajánlattevő a megajánlott terméket nem tudja beszerezni, illetve szállítani.¹³ Ugyanakkor ha a gyártás az ajánlati kötöttség beálltát követően hirtelen szűnik meg, ez adott esetben minősülhet előre nem látható eseménynek. [E körben javasolt lehet vizsgálni különösen azt, hogy a gyártás leállításával kapcsolatban előzetesen rendelkezésre állt-e objektív piaci információ (például a gyártó által kibocsátott hivatalos tájékoztató), és ha igen, ezt megismerhette-e

⁶ D.163/8/2022. számú döntőbizottsági határozat 60.-61. pontok.

⁷ D.293/13/2022. számú döntőbizottsági határozat 20. pont.

⁸ D.152/12/2022. számú döntőbizottsági határozat 33. pont.

⁹ D.163/8/2022. számú döntőbizottsági határozat 56. pont.

¹⁰ D.163/8/2022. számú döntőbizottsági határozat 65. pont.

¹¹ D.433/18/2022. számú döntőbizottsági határozat 95.-96., 100. pontok.

¹² D.293/13/2022. számú döntőbizottsági határozat 32.-33. pontok.

¹³ D.146/34/2021. számú döntőbizottsági határozat 66.-68. pontok.

az érintett ajánlattevő az ajánlati kötöttség beálltát megelőzően. Elvárható, hogy az ajánlattevő ellenőrizze a teljesítés tekintetében releváns, rendelkezésre álló piaci információkat, és azokra tekintettel tegyen az ajánlatkérői igények megvalósulását támogató ajánlatot.] Ha az előreláthatóság – akár ténylegesen, akár elvárhatóan – fennáll az ajánlattevő részéről, nem hivatkozhat ennek hiányára.¹⁴

A Kbt. 131. § (9) bekezdése szerinti mentesülés körében fontos igazolni azt is, hogy a mentesülés kapcsán hivatkozott körülmények ok-okozati összefüggésben állnak a szerződés megkötésére vagy teljesítésére vonatkozó képesség hiányával, vagy a megkötött szerződés esetében megalapozhatják a szerződés felmondását vagy a szerződéstől való elállást. Például nem teszi lehetővé a mentesülést az ajánlatkérő finansziális nehézsége sem, ha az ajánlatkérő nem igazolja, hogy ez az eljárás eredményéről szóló összegezés kibocsátása után, ellenőrzési körén kívül eső okból állt be, és ezzel összefüggésben nem képes a szerződés teljesítésére.¹⁵ Ugyanakkor az eljárás eredményéről szóló összegezés kiküldését követően beállt fizetéseképtelenség okán a Kbt. 62. § (1) bekezdés c) pontja szerinti kizáró ok hatálya alá került gazdasági szereplő – valamennyi törvényi feltétel fennállása esetén – jogszerűen mentesülhet a szerződéskötési kötelezettség alól, mivel a közbeszerzési eljárásban előírt kizáró ok fennállása alapján a szerződés felmondásának vagy a szerződéstől való elállásnak lenne helye a Kbt. 143. § (2) bekezdése értelmében.¹⁶

A szerződéskötési kötelezettség alóli mentesülés feltételeinek megvalósulását minden esetben annak kell bizonyítania, aki e mentesülési lehetőségre hivatkozik.¹⁷ A bizonyítás körében az általános, konkrétumokat nélkülöző hivatkozások nem elfogadhatók.¹⁸ A Kbt. 131. § (9) bekezdése szerinti mentesülési szándék jelzésére, illetve a vonatkozó törvényi feltételek fennállásával kapcsolatos bizonyítási kötelezettség teljesítésére a Kbt. 131. § (5) bekezdése szerinti ajánlati kötöttség lejártáig, a Kbt. 41. § (1) bekezdésében foglalt előírások alapján írásban van lehetőség.¹⁹ Az ezt követően jelzett körü-

mények a Kbt. 131. § (9) bekezdésének jogszerű alkalmazását már nem alapozhatják meg.

A szerződéskötési moratóriummal kapcsolatos rendelkezések

Eredményes közbeszerzés esetében a felek ugyan kötelesek szerződést kötni a Kbt. 131. § (5) bekezdése által meghatározott ajánlati kötöttség időtartama alatt, azonban a szerződéskötés időpontja vonatkozásában szükséges figyelembe venni azt is, hogy az összegezés kibocsátását követően, illetve a bontás után benyújtott előzetes vitarendezési kérelem megválaszolása után a Kbt. 131. § (6) bekezdése, a Kbt. 115. § (2) bekezdése, valamint a Kbt. 80. § (5) bekezdése által meghatározott ideig a szerződéskötésre nincs lehetőség. Az összegezés kiküldéséhez kapcsolódó szerződéskötési tilalom alóli kivételeket a Kbt. 131. § (8) bekezdése tartalmazza. A Kbt. 48. § (5) bekezdése értelmében a szerződéskötési moratórium időtartamát a Kbt. 48. § (1)-(3) bekezdésében rögzített határidő-számítási szabályokra figyelemmel szükséges meghatározni az ajánlatkérőnek. Ha a szerződéskötési moratórium utolsó napja nem munkanapra esik, a moratórium csak az ezt követő legközelebbi munkanapon jár le, és eszerint szükséges az ajánlatkérőnek megjelölni az összegezésben a moratórium zárónapját is. A Közbeszerzési Döntőbizottság álláspontja szerint az összegezésben helytelenül megjelölt moratóriumi időszak vonatkozásában nem helytálló az ajánlatkérő azon érvelése, amely szerint ha a határidő utolsó napja nem munkanapra esik, akkor – a törvény erejénél fogva – következő munkanapon jár le. Ezen ajánlatkérői álláspont alapján a moratórium időtartamát fel sem kellene tüntetni az összegezésben, mivel azt a törvény egyértelműen meghatározza, azonban a vonatkozó jogszabályi előírások értelmében a szerződéskötési moratórium időtartamával kapcsolatos adatokat rögzíteni kell az összegezésben. Az ajánlatkérő felelőssége, hogy a moratórium időtartamát helytállóan, a vonatkozó határidő-számítási szabályok szerint határozza meg.²⁰

¹⁴ D.146/34/2021. számú döntőbizottsági határozat 67. pont

¹⁵ D.163/8/2022. számú döntőbizottsági határozat 56. pont.

¹⁶ D.493/20/2021. számú döntőbizottsági határozat 42.-43. pontok.

¹⁷ D.473/17/2022. számú döntőbizottsági határozat 65. pont.

¹⁸ D.423/8/2020. számú döntőbizottsági határozat 61. pont.

¹⁹ D.65/16/2022. számú döntőbizottsági határozat 47., 53.-54. pontok.

²⁰ D.259/17/2023. számú döntőbizottsági határozat 41. pont.

Jogorvoslati eljárás esetében a szerződéskötéssel a Kbt. 131. § (7) bekezdése által meghatározott feltételek bekövetkezését is meg kell várni. A felek főszabály szerint csak akkor köthetik meg a szerződést, ha lezárul a Közbeszerzési Döntőbizottság előtti jogorvoslati eljárás, és a Döntőbizottság érdemi, Kbt. 165. § szerinti határozata, vagy a jogorvoslati eljárást befejező döntés²¹ ezt lehetővé teszi, továbbá az ajánlati kötöttség esetleges lejártja esetén a nyertes ajánlattevő is fenntartja az ajánlatát. Előfordulhat, hogy a jogorvoslati eljárást lezáró döntőbizottsági döntés ugyan lehetővé teszi a szerződés megkötését, azonban a döntőbizottsági határozattal szemben közigazgatási pert indítanak. Ebben az esetben a felek megköthetik a szerződést, de az ajánlatkérő – a Kbt. 166. § (5) bekezdésében foglalt rendelkezésekre figyelemmel – fel is függesztheti a folyamatban lévő közbeszerzési eljárását, és elhalaszthatja a szerződés megkötését a bíróság jogerős határozatának meghozataláig.

A Kbt. 148. § (11) bekezdése alapján a Közbeszerzési Döntőbizottság haladéktalanul gondoskodik a jogorvoslati kérelem benyújtásával kapcsolatos adatok Közbeszerzési Hatóság honlapján történő közzétételéről. E jogszabályi előírásból eredően az ajánlatkérő a szerződéskötést megelőzően a honlapon közzétett adatok alapján köteles tájékozódni arról, hogy érkezett-e az eljárással kapcsolatban jogorvoslati kérelem (vagy kezdeményezés). A honlapon történő közzétételt követően az ajánlatkérő nem hivatkozhat arra, hogy nem volt tudomása jogorvoslati eljárással kapcsolatos kérelemről vagy kezdeményezésről. A Kbt. 131. § (7) bekezdése a jogorvoslati kérelem benyújtása esetén általános érvennyel tiltja a közbeszerzési szerződés megkötését az ügy érdemében hozott vagy a közbeszerzési ügy befejezését eredményező határozat meghozataláig, kivéve, ha a Közbeszerzési Döntőbizottság (vagy a Közbeszerzési Döntőbizottság végzésével szemben indított közigazgatási perben a bíróság) a szerződéskötést a Kbt. 156. § (4) bekezdésére figyelemmel, külön kérelem alapján engedélyezi. Ezen engedély hiányában jogsértést követ el az ajánlatkérő, ha a moratórium időszaka alatt megköti a szerződést.²²

A szerződéskötés Kbt. 156. § (4) bekezdése szerinti engedélyezésére akkor kerülhet sor, ha ez a szerződéskötéshez kapcsolódó, halasztást nem tűrő kiemelkedően fontos érdek vagy közérdek (illetve az ideértendő nemzetgazdasági ok) alapján indokolt. A szerződéskötés engedélyezése szempontjából releváns közérdeknek minősül különösen a közszolgáltatási tevékenység ellátásbiztonsága folyamatosságának fenntartása, valamint az egészségügyi ellátás biztosítása kapcsán az emberi élet és egészség védelme. A vonatkozó döntőbizottsági gyakorlat értelmében megalapozhatja a szerződéskötés engedélyezését például az uniós forrás felhasználásának szükségessége, az energiaellátás biztosítása, a közegészségügyi, járványügyi problémák kezelése, az életveszély, balesetveszély elhárítása, a tömegközlekedés feltételeinek biztosítása, a munkahelyteremtés, egyes szociális ügyek kezelése, nemzetközi sportesemény megrendezése.²³ Ha a Közbeszerzési Döntőbizottság a Kbt. 156. § (4) bekezdése szerinti végzéssel engedélyezte a szerződés megkötését, és e végzéssel szemben közigazgatási per indítását kezdeményezték, a szerződéskötéssel meg kell várni a bíróság döntését, mivel a Közbeszerzési Döntőbizottság Kbt. 156. § (4) bekezdése szerinti végzésével szemben benyújtott kereseti kérelemnek halasztó hatálya van a Kbt. 169. § (3) bekezdése alapján. Amennyiben a szerződéskötés Kbt. 156. § (4) bekezdése szerinti engedélyezését követően a Közbeszerzési Döntőbizottság utóbb a jogorvoslati eljárás eredményeként olyan közbeszerzési jogsértést állapít meg, amely jogsértés befolyásolta a közbeszerzési eljárást lezáró döntést, az ajánlatkérőként, illetve az ajánlattevőként szerződő fél elállhat a jogsértéssel érintett közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződéstől a Kbt. 165. § (13) bekezdése alapján.

A szerződéskötési moratóriummal kapcsolatos törvényi előírások az érdekeltek jogorvoslati jogának érvényesítését szolgálják, így a vonatkozó előírásokba ütköző szerződéskötés súlyos jogsértésnek minősül. A Közbeszerzési Döntőbizottság e jogsértés megállapítása esetén köteles a Kbt. 165. § (6) bekezdés b) pontja, valamint a

²¹ A jogorvoslati kérelem, kezdeményezés visszautasítása a Kbt. 151. § (2) bekezdése, illetve a Kbt. 152. § (5) bekezdése alapján vagy a jogorvoslati eljárás megszüntetése a Kbt. 151. § (5) bekezdése alapján.

²² D.515/6/2022. számú döntőbizottsági határozat 25.-26. pontok.

²³ Puskás Sándor: A szerződéskötési moratórium és a szerződéskötés engedélyezésének egyes kérdéseiről. Közbeszerzési Szemle, 2017/10. sz.

Kbt. 165. § (7), (7a) és (7b) bekezdések alapján bírságot kiszabni, továbbá a moratóriummal kapcsolatos rendelkezések sérelme a Kbt. 137. § (1) bekezdés c) pontja alapján a moratórium ideje alatt megkötött szerződés semmisségének megállapítását eredményezheti, azonban a szerződéskötési moratórium szabályainak megsértése önmagában még nem alapozza meg a szerződés érvénytelenségét. A Közbeszerzési Döntőbizottság álláspontja szerint a Kbt. 137. § (1) bekezdés c) pontja szerinti rendelkezések alapján meg kell vizsgálni, hogy a moratóriumi szabályok megsértésével megkötött szerződés megfosztotta-e az ajánlattevőt a szerződéskötést megelőző jogorvoslat lehetőségétől, és azt is mérlegelni kell, hogy a jogsértés a konkrét ügyben befolyásolta-e az ajánlattevő esélyét a közbeszerzési eljárás megnyerésére. A Kbt. 137. § (1) bekezdés c) pontja szerinti semmisség akkor állapítható meg, ha az ajánlattevő a szerződés megkötése miatt ténylegesen jogsérelmet szenvedett el. A vonatkozó, Közbeszerzési Döntőbizottság által vizsgált esetben a Kbt. 131. § (7) bekezdése szerinti moratóriumi szabályok megsértésével kötött szerződéshez kapcsolódó közbeszerzési eljárással szemben jogorvoslati kérelmet nyújtottak be, amit a Közbeszerzési Döntőbizottság alaptalannak talált, így a kérelmet elutasította. A kérelmezőn és a nyertes ajánlattevőként szerződő félén kívül más gazdasági szereplő nem nyújtott be érvényes ajánlatot a közbeszerzési eljárás során. Mindezeket együttesen értékelve a Közbeszerzési Döntőbizottság arra a következtetésre jutott, hogy a kérelmező a jogorvoslati jog érvényesítésének jogától nem esett el a moratóriumi szabályok megsértésével kötött szerződés miatt, és azt is megállapította, hogy a kérelmező esélyét a közbeszerzési eljárás elnyerésére nem befolyásolta a szerződéskötés ténye. Így a Kbt. 137. § (1) bekezdés c) pontja szerinti érvénytelenség megállapítására nem került sor, hiszen nem valósultak meg ennek törvényi feltételei, azonban a Kbt. 131. § (7) bekezdésében fogalt kógens előírás megsértését a Közbeszerzési Döntőbizottság megállapította, és a bírság kiszabására is e súlyos jogsértésre tekintettel került sor.²⁴

Ha a Kbt. 137. § (1) bekezdése – így különösen a Kbt. 137. § (1) bekezdés c) pontja – szerinti érvénytelenség

megállapítását megalapozó törvényi feltételek fennállnak, a Kbt. 137. § (3) bekezdése értelmében a szerződés nem semmis, ha annak teljesítéséhez kiemelkedően fontos közérdek kapcsolódik. A kiemelkedően fontos közérdek fogalmát a Kbt. nem határozza meg, csupán azt mondja ki, hogy a szerződéskötéshez fűződő közvetlen gazdasági érdek (így különösen a késedelmes teljesítésből, az új közbeszerzési eljárás lefolytatásából, a szerződő fél esetleges változásából vagy az érvénytelenségből következő kötelezettségekből eredő költség) nem minősül annak. A szerződés érvényességéhez fűződő további gazdasági érdekek is csak akkor relevánsak, ha a szerződés semmisségének megállapítása ezen érdekekre figyelemmel aránytalan következményekkel járna. Ha a szerződéshez kapcsolódó garanciális szabályok, jogok és kötelességek érvényesülése fontosabb, mint a szerződés semmissé nyilvánítása, ez megalapozhatja a kiemelkedően fontos közérdek megállapítását.²⁵

Törvényi meghatározás hiányában a kiemelkedően fontos közérdek fennállását minden esetben egyedileg, a konkrét tényállásra figyelemmel kell megítélni.²⁶ A vonatkozó döntőbizottsági határozatok jellemzően a 137. § (1) bekezdés a)-b) pontjai szerinti semmisségi okok kapcsán (tehát nem a szerződéskötési moratórium megsértésével kapcsolatban) rendelkeztek a kiemelkedően fontos közérdek fennállásáról vagy a közérdek hiányáról, azonban a Kbt. 137. § (3) bekezdésében foglalt előírások értelmében e fogalom a Kbt. 137. § (1) bekezdésében meghatározott összes érvénytelenségi esetre vonatkozatható. Emiatt a szerződéskötési moratóriumon belül kötött szerződések semmisségének megítélése kapcsán is relevánsak lehetnek a Közbeszerzési Döntőbizottság egyéb semmisségi okok kapcsán tett megállapításai a kiemelkedően fontos közérdek fennállása szempontjából.

Az ajánlatkérő közérdekű alaptevékenységének elvégzéséhez, illetve a közfeladatellátáshoz szükséges szerződések esetében akkor mellőzhető a Kbt. 137. § (1) bekezdés szerinti semmisség megállapítása a Kbt. 137. § (3) bekezdése alapján, ha megállapítható, illetve alátámasztott ezen alaptevékenység, illetve a szerződéssel támogatott közfeladat kiemelten közérdekű jellege. A közérdekűség önmagában még nem alapozza meg a

²⁴ D.515/6/2022. számú döntőbizottsági határozat 39.,41. pontok.

²⁵ D.387/15/2019. számú döntőbizottsági határozat 84. pont.

²⁶ D.373/8/2018. számú döntőbizottsági határozat 21. pont.

szerződés érvényességét.²⁷ A Kúria vonatkozó álláspontja is azt erősíti meg, hogy a jogszabály által közfeladatnak minősített tevékenység elvégzésére irányuló szerződések esetében a közfeladatok érintettsége önmagában nem alapozza meg a kiemelkedően fontos közérdek fennállását. A kiemelkedően fontos közérdeket alapvetően az ajánlatkérő által a szerződéssel elérni kívánt célra, a szolgáltatás rendeltetésére figyelemmel szükséges megállapítani.²⁸ A közétkeztetés, a bölcsődék, óvodák, általános- és középiskolák, idősotthonok, szociális intézmények étellel való ellátása nem tekinthető kiemelkedően fontos közérdeknek, jöllehet e tevékenységek közérdekűsége megkérdőjelezhetetlen.²⁹ Viszont a közszolgáltató ajánlatkérő közösségi közlekedési szolgáltatás megszervezésével, az utazási igények kielégítésével, valamint a fejlesztések koordinált megvalósításával kapcsolatos alapfeladatainak ellátása, illetve a közszolgáltatási tevékenység ellátásbiztonsága folyamatosságának fenntartása esetében megállapítható a kiemelten fontos közérdek fennállása.³⁰ Ugyanerre a következtetésre jutott a Közbeszerzési Döntőbizottság a közérdekű egészségügyi feladatok ellátására, a folyamatos és zavartalan betegellátás biztosítására, az emberi egészség védelmére, illetve az egészségügyi alapellátásokat támogató projektcélok (például az egészségügyi alapellátás fenntartható működése, ezen ellátások eredményességének és hatékonyságának javítása, az alapellátással kapcsolatos területi egyenlőtlenségek csökkentése, az alapellátás prevenciók tevékenységének erősítése) megvalósítására irányuló szerződések esetében.³¹ Szintén kiemelkedően fontos közérdek kapcsolódhat a vonatkozó szakági rendelkezések alapján nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításához, és az e beruházások megvalósításának előfeltételét képező szolgáltatások-

hoz (például a régészethez).³² A kulturális közjavak védelme is kiemelten fontos közérdeknek minősül.³³ A Kúria a társadalom sérülékeny csoportjaiba tartozó embereknek (azaz a szociális és gyermekvédelmi intézmények és az intézményi eltartottak lakóinak) a gázellátását is kiemelkedően fontos közérdeknek minősítette.³⁴ Azonban nem alkalmazható a Kbt. 137. § (3) bekezdése, ha az érintett szerződés csupán az ajánlatkérő által nyújtott szolgáltatás fejlesztésére irányul.³⁵

A szerződés tartalmára vonatkozó előírások

A Kbt. 131. § (1) bekezdése értelmében a felek a közbeszerzési szerződést a közbeszerzési dokumentumok és a nyertes ajánlat közbeszerzési eljárás során véglegesedett, ajánlati kötöttséggel terhelt feltételei szerint kötelesek megkötni. E feltételektől a közbeszerzési szerződés tartalma nem térhet el, és a szerződés utólagos kiegészítésére sincs lehetőség. Az egyes szerződéses feltételeket az eljárás eredményéről szóló összegezés kiküldését követően csak abban az esetben lehet pontosítani a szerződéskötést megelőzően, ha a közbeszerzési dokumentumok - az alkalmazott eljárástípus szabályai alapján - nem tartalmaztak szerződésstervezetet (például hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás vagy a Kbt. 114. § (3) bekezdése szerinti szolgáltatás megrendelése vagy árubeszerzés esetén), és a pontosítások tartalma a verseny alakulása, illetve az ajánlatadás szempontjából nem relevánsak. Azonban az ajánlati kötöttséggel terhelt szerződéses feltételek ebben az esetben sem írhatók felül, a pontosítások főleg technikai jellegűek lehetnek. E kötöttségekre tekintettel javasolt a közbeszerzési dokumentumokban rögzített szerződéses feltételek (így különösen a teljesítési határidővel kapcsolatos elvárások) előkészítésére fokozott figyelmet fordítani tekintettel arra, hogy az ajánlati kötöttséggel

²⁷ D. 158/10/2020. számú döntőbizottsági határozat 54. pont, D.153/19/2020. számú döntőbizottsági határozat 58. pont.

²⁸ Pfv. 20.118/2019/3. számú kúriai ítélet [22] bekezdés.

²⁹ D.202/7/2020. számú döntőbizottsági határozat 50. pont, D.153/19/2020. számú döntőbizottsági határozat 58. pont.

³⁰ D.74/20/2023. számú döntőbizottsági határozat 124. pont.

³¹ D.338/9/2018. számú döntőbizottsági határozat 61. pont, D.326/12/2018. számú döntőbizottsági határozat 73. pont, D.154/7/2019. számú döntőbizottsági határozat 58. pont, D.187/5/2019. számú döntőbizottsági határozat 51. pont, D.535/11/2019. számú döntőbizottsági határozat 50. pont, D.85/7/2020. számú döntőbizottsági határozat 76. pont, D.379/5/2020. számú döntőbizottsági határozat 59. pont, D.184/14/2022. számú döntőbizottsági határozat 72. pont, D.431/7/2023. számú döntőbizottsági határozat 82. pont.

³² D.373/8/2018. számú döntőbizottsági határozat 21. pont.

³³ D.403/8/2019. számú döntőbizottsági határozat 18. pont.

³⁴ Kfv. 37.243/2023/13. kúriai ítélet [52] bekezdés.

³⁵ D.516/11/2019. számú döntőbizottsági határozat 29. pont.

terhelt szerződéses tartalom a későbbiekben csak a szerződés módosítása, illetve módosulása eredményeként változhat, amennyiben ennek a Kbt. 141. § szerinti feltételei fennállnak.

Ha az ajánlatkérő a bírálat elhúzódása miatt nem tudja a szerződést a közbeszerzési dokumentumokban meghatározott teljesítési időtartam szerint megkötni, sor kerül a Kbt. 131. § (1) bekezdése szerinti jogsértés megállapítására. A Közbeszerzési Döntőbizottság ezzel kapcsolatban kiemelte, hogy az ajánlatkérőnek a közbeszerzési eljárása előkészítése során a teljesítés időbeliségével kapcsolatos elvárások megfogalmazása körében tekintettel kell lenni az ajánlatok bírálatának, értékelésének időigényére, amit a beszerzési igénye specifikumai, az elvárt szerződéses feltételek összetettsége, a nyertes ajánlattevő kiválasztására megadott szempontrendszerhez tartozó értékelés alapján szükséges felmérnie. E körben az ajánlatkérőnek kalkulálnia kell az előzetes vitarendezés és a jogorvoslati eljárás lehetőségével. Ha a teljesítés tekintetében valamely konkrét időtartam, kezdési időpont az ajánlatkérő számára kiemelten fontos, akkor a közbeszerzési eljárása megindításának az időpontját kell ehhez igazítani. A szerződés kezdőidőpontjának megadása nem kötelező, és a közbeszerzési eljárás specifikumai miatt nem is lehetséges teljes bizonyossággal.³⁶ A szerződéskötés esetleges elhúzódására tekintettel a teljesítés véghatáridejét sem javasolt dátumszerűen rögzíteni. Az előkészítés hibái, az eljárás időigényének téves felmérése a szerződéskötési szakaszban nem orvosolható.

A közbeszerzési dokumentumok körültekintő előkészítésének szükségességét támasztja alá a Közbeszerzési Döntőbizottság azon megállapítása is, amely szerint a Kbt. 131. § (1) bekezdése szerinti kógens előírásoktól csak akkor lehet eltérni, ha az érintett fél a Kbt. 131. § (9) bekezdésben foglalt törvényi feltételek fennállása esetén mentesül a szerződéskötési kötelezettség alól. A Kbt. 131. § (1) bekezdése nem teszi lehetővé a közbeszerzési eljárásban meghatározott feltételektől eltérő feltételekkel történő szerződéskötést. A Kbt. 131. § (1) bekezdésében foglalt előírások megsértése objektív jogsértés, ezért a jogsértés megállapítása szempontjából nem rele-

váns, hogy a felek milyen szubjektív körülmények és egyéni megfontolások miatt kényszerültek a Kbt. 131. § (1) bekezdésébe ütköző cselekményre, szerződéskötésre.³⁷

Előfordulhat, hogy a Kbt. 131. § (1) bekezdése szerinti jogsértés megállapítása nem a közbeszerzési dokumentumok előkészítésének hibájából, hanem a közbeszerzési dokumentumok előírásainak figyelmen kívül hagyásából, helytelen alkalmazásából, illetve értelmezéséből, adott esetben a bírálat hibájából vagy adminisztratív tévedésből fakad. E tárgyköröket érintően érdemes kiemelni különösen az alábbi döntőbizottsági megállapításokat.

Nem maradhat el azoknak a dokumentumoknak a benyújtása, amelyeket a közbeszerzési dokumentumok alapján a nyertes ajánlattevőnek legkésőbb a szerződéskötésig kell rendelkezésre bocsátani, továbbá e dokumentumoknak meg kell felelni a közbeszerzési dokumentumokban előírt tartalmi és formai követelményeknek, más dokumentumokkal nem helyettesíthetők. A nyertes ajánlattevő utólag nem kifogásolhatja a közbeszerzési dokumentumok vonatkozó előírásait, ha azokat korábban, a rendelkezésre álló határidőn belül nem vitatta.³⁸ Az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet) 26. § szerint előírt felelősségbiztosítás meglétét igazoló kötvényt nem elegendő a szerződéskötéskor csupán bemutatni, ha a közbeszerzési dokumentumok a kötvény ajánlatkérő részére történő átadását írták elő, továbbá az érintett szerződés vonatkozásában a nyertes ajánlattevő nem teljesíti a kötvény átadására vonatkozó kötelezettségét, ha azt más közbeszerzési eljárásban bocsátja az ajánlatkérő rendelkezésére.³⁹ Amennyiben ajánlatkérő olyan gazdasági szereplővel köt szerződést, amely gazdasági szereplővel kapcsolatban a bírálat során nem észlelte, hogy az ajánlatban közölt adatok és igazolások nem támasztják alá a közbeszerzési dokumentumokban előírt alkalmassági követelményt, megvalósítja Kbt. 131. § (1) bekezdés szerinti jogsértést, mivel az ajánlattevővel

³⁶ D.145/11/2017. számú döntőbizottsági határozat 8. o.

³⁷ D.262/18/2021. számú döntőbizottsági határozat 38. pont.

³⁸ D.56/25/2025. számú döntőbizottsági határozat 20.-26. pontok.

³⁹ Kf.VI.39.216/2022/6. számú kúriai ítélet [47]-[48] bekezdések.

nem a közbeszerzési eljárásban közölt végleges feltételeknek megfelelően köt szerződést.⁴⁰ A közbeszerzési szerződés adminisztratív hiba folytán sem tartalmazhat téves adatokat (például az ajánlati kötöttséggel terhelt ajánlatban megadott egységáraktól eltérő árelemeket).⁴¹ Nem ütközik a Kbt. 131. § (1) bekezdése szerinti előírásokba, ha a szerződés-kötés napján sor kerül a közbeszerzési szerződés módosítására is. A Kbt. 131. § (1) bekezdése csak a közbeszerzési eljárás eredményeként aláírandó szerződés megkötését szabályozza, a szerződésmódosítás feltételeiről a Kbt. 141. § rendelkezik. Ha a közbeszerzési eljárás eredményeként aláírt szerződést az ajánlatkérő és a nyertes ajánlattevő a közbeszerzési eljárásban kiadott szerződéstervezetben foglaltakkal egyezően és az ajánlat alapján kötötték meg, a közbeszerzési szerződés megfelel a Kbt. 131. § (1) bekezdése szerinti előírásoknak. A szerződésmódosítás jogszerűségét a Kbt. 141. § előírásai alapján szükséges vizsgálni.⁴²

A szerződés teljesítésének ellenőrzésével kapcsolatos jogalkalmazási nehézségek

A Kbt. 142. § (1) bekezdése értelmében az ajánlatkérők a szerződés teljesítésével kapcsolatos adatok dokumentálása keretében kötelesek ellenőrizni és dokumentálni az értékelési szempontok kapcsán figyelembe vett megajánlásokhoz kapcsolódó szerződéses kötelezettségek teljesítését, valamint a szerződésben foglaltaktól eltérő teljesítést, illetve a szerződésszegéssel kapcsolatos igények érvényesítését. E felsorolás alapján úgy tűnhet, hogy a Kbt. 142. § (1) bekezdése szerinti kötelezettség nem általános, és csak meghatározott tárgykörökre, illetve a teljesítés bizonyos szegmenseire vonatkozik, azonban a vonatkozó döntőbizottsági gyakorlat alapján a Kbt. 142. § (1) bekezdése szerinti kötelezettség az ajánlattevőként szerződő fél teljesítésének egészére kiterjed, továbbá a Kbt. teljesítéssel kapcsolatos előírásainak be-

tartását is szolgálja minden teljesítéssel, illetve kifizetéssel kapcsolatos cselekmény kapcsán.

A Kbt. 46. § (1) bekezdése alapján az ajánlatkérőt általános dokumentálási kötelezettség terheli, és az egyes eljárási cselekmények kapcsán további törvényi előírások rögzítik az ajánlatétől várt dokumentálással kapcsolatos követelményeket. A Kbt. 142. § (1) bekezdésében foglalt garanciális szabályok azt a célt szolgálják, hogy az ajánlatkérő és a nyertes ajánlattevő közötti kapcsolat továbbra is átlátható és a Kbt. kógens rendelkezései által ellenőrzött legyen a közbeszerzési eljárás lezárultát követően is.⁴³ Ehhez az szükséges, hogy a Kbt. 142. § (1) bekezdése szerinti ellenőrzés a szerződés teljesítésének teljes folyamatára kiterjedjen, és ne csupán a teljesítés meghatározott esetköreit érintse. Következésképp a Kbt. 142. § (1) bekezdésében előírt ellenőrzési és dokumentálási kötelezettség általános. E körben nem elegendő kizárólag a szerződéstől eltérő teljesítéssel kapcsolatos információkat rögzíteni. Az ajánlatkérőnek a szerződés teljesítését, nemteljesítését, vagy nem szerződésszerű teljesítését kell felügyelni, ellenőrizni és dokumentálni a Kbt. 142. § (1) bekezdése alapján.⁴⁴

A Kbt. 142. § (1) bekezdése szerinti kötelezettség teljesítése kapcsán elvárás, hogy az ajánlatkérő a teljesítés teljes időtartama alatt naprakészen dokumentálja a teljesítés valós, tényleges állapotát.⁴⁵ Az adott közbeszerzési eljárás körülményei alapján szükséges mérlegelni, hogy a teljesítés kapcsán mely adatokat, milyen terjedelemben, mikor és milyen okból szükséges rögzíteni.⁴⁶ Az ellenőrzési dokumentumok alapján a szerződésből fakadó összes teljesítésnek igazolhatónak kell lenni mind a megrendelt mennyiség, mind az ellenérték tekintetében.⁴⁷ A teljesítési folyamat vonatkozásában az átláthatóság alapvető követelményének akkor felel meg a Kbt. 142. § (1) bekezdése szerinti dokumentáció, ha az alapján a szerződésszerű teljesítés akár a szerződés telje-

⁴⁰ D.513/16/2020. számú döntőbizottsági határozat 112.-117. pontok.

⁴¹ D.431/11/2022. számú döntőbizottsági határozat 30. pont.

⁴² D.68/7/2022. számú döntőbizottsági határozat 25. pont.

⁴³ D.229/8/2023. számú határozat 26. pont.

⁴⁴ D.163/15/2020. számú döntőbizottsági határozat 72. pont.

⁴⁵ D.381/18/2022. számú döntőbizottsági határozat 19. o.

⁴⁶ D.9/25/2025. számú döntőbizottsági határozat 67. pont.

⁴⁷ D.180/17/2022. számú döntőbizottsági határozat 50. pont.

sítését követő hosszabb idő elteltével is bizonyítható.⁴⁸ Az ajánlatkérő dönt az ellenőrzés gyakoriságáról, illetve az ellenőrzés módjáról is, azonban elvárás, hogy az ellenőrzés folytonosságát, valamint az ellenőrzés mikéntjét a Kbt. 142. § (1) bekezdés szerinti dokumentáció igazolja.⁴⁹ E körben dokumentálni kell, hogy az ellenőrzésre mikor, milyen gyakran és mely helyszíneken került sor.⁵⁰ Tehát nem elegendő csupán a teljesítés folyamatát dokumentumokba foglalni, magának az ellenőrzésnek is nyomon követhetőnek kell lenni, e tekintetben is biztosítani kell az ajánlatkérőnek az átláthatóságot. Bármilyen írásos dokumentum alkalmas lehet a Kbt. 142. § (1) bekezdése szerinti ellenőrzés elvégzésének tanúsítására, a Kbt. rendelkezései nem utalnak formakényszerre,⁵¹ azonban a teljesítésre vonatkozó szakági jogszabályok teljesítés adatainak rögzítésére vonatkozó rendelkezéseit [például az építési napló esetében az építőipari kivitelezési tevékenységről szóló 191/2009. (IX. 15.) Korm. rendelet előírásait] be kell tartani.⁵² A Kbt. 142. § (1) bekezdése szerinti kötelezettség teljesítésének kezdő időpontja a szerződés létrejöttének napja, és egészen a szerződés teljesítésének befejezéséig terheli az ajánlatkérőt. Az ellenőrzési és dokumentálási kötelezettség időtartama és határideje a szerződésben foglalt rendelkezésektől függ, azonban a Kbt. 142. § (1) bekezdése szerinti előírásnak akkor is eleget kell tenni, ha erről a közbeszerzési szerződés kifejezetten nem rendelkezik.⁵³ A Kbt. 142. § (1) bekezdése szerinti kötelezettségek teljesítése során keletkező iratokat a Kbt. 46. § (2) bekezdése alapján a szerződés teljesítésétől számított legalább öt évig kell megőrizni.⁵⁴ Ha az ajánlatkérő az ellenőrzés során a szerződéstől való eltérést észlel, erről a Kbt. 142. § (1) bekezdése szerinti ellenőrzés részeként köteles tájékoztatni a nyertes ajánlattevőt, és fel kell szólítania a szerződésszerű teljesítésre.⁵⁵ A Kbt. 142. § (1) bekezdésében foglalt szabá-

lyozás célja az, hogy az ajánlatkérő ténylegesen megkövetelje a közbeszerzési eljárás során tett vállalások teljesítését, csak ebben az esetben érvényesül a közpénzekkel való felelős gazdálkodás elve.⁵⁶ Ugyanakkor nem elvárható az ajánlatkérőtől, hogy a Kbt. 142. § (1) bekezdése szerinti ellenőrzés során észlelt szerződésszegések kapcsán ne a projekt sikeres megvalósulására törekedjen, hanem a megvalósítást kizáró jogi lépéseket tegyen. A felmondási jog gyakorlásával kapcsolatban a törvény nem szab határidőt, így ez számon sem kérhető az ajánlatkérőn.⁵⁷ A Közbeszerzési Döntőbizottság sok esetben azért marasztalta el az ajánlatkérőket a Kbt. 142. § (1) bekezdése szerinti ellenőrzési és dokumentálási kötelezettség megsértése miatt, mert nem ellenőrizték megfelelően a szerződésmódosítási indokok valóságtartalmát, az előírt felelősségbiztosítás, illetve a Kbt. 134. § szerinti biztosítékok rendelkezésre állását, illetve megfelelőségét. A Közbeszerzési Döntőbizottság azokban az esetekben is megállapította többek között a Kbt. 142. § (1) bekezdésében foglalt előírások megsértését, amelyekben a Kbt. és a kapcsolódó végrehajtási rendeletek, illetve a szerződés vonatkozó előírásaiba ütköző módon került sor a teljesítés igazolására, illetve elfogadására, a kifizetésre [adott esetben a 322/2015. Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdése szerint előírások kapcsán], vagy az alvállalkozók, kapacitásnyújtó szervezetek bevonására [a Kbt. 138. § (2)-(4) bekezdései szerinti előírások vonatkozásában]. Az említett tárgykörökben releváns döntőbizottsági megállapítások különösen az alábbiak. Az ajánlatkérőnek a Kbt. 142. § (1) bekezdése alapján ellenőrizni kell a szerződésmódosítási igény kapcsán a nyertes ajánlattevőként szerződő fél által előadott indokok valóságtartalmát, ellenkező esetben jogsértést követ el.⁵⁸ A szerződésmódosítás Kbt. 141. § szerinti törvényi feltételeinek fennállása csak a Kbt. 142. § (1)

⁴⁸ D.229/8/2023. számú döntőbizottsági határozatok 22. pont.

⁴⁹ D.9/25/2025. számú döntőbizottsági határozat 67. pont.

⁵⁰ D.381/18/2022. számú döntőbizottsági határozat 55. pont.

⁵¹ D.201/6/2022. számú döntőbizottsági határozat 85. pont.

⁵² D.381/18/2022. számú döntőbizottsági határozat 55. pont.

⁵³ D.163/15/2020. számú döntőbizottsági határozat 72. pont.

⁵⁴ D.229/8/2023. számú döntőbizottsági határozat 21. pont.

⁵⁵ D.476/9/2022. számú döntőbizottsági határozat 74. pont.

⁵⁶ D.322/7/2023. számú döntőbizottsági határozat 193. pont.

⁵⁷ D.303/9/2023. számú döntőbizottsági határozat 128. pont.

⁵⁸ D.322/7/2023. számú döntőbizottsági határozat 194. pont.

bekezdése alapján ellenőrzött információkra tekintettel vizsgálható. Az ajánlatkérőnek ellenőrizni kell továbbá, hogy az előírt felelősségbiztosítás rendelkezésre áll-e a szerződés előírásainak megfelelően. Ugyanez a kötelezettség terheli az ajánlatkérőt a Kbt. 134. § szerinti biztosítékok tekintetében.⁵⁹ A Kbt. 142. § (1) bekezdése alapján vizsgálni szükséges a felelősségbiztosítás, illetve a biztosítékok tárgyát, értékét (az előírt biztosítási fedezetet) és a rendelkezésre bocsátás módját, időbeliségét, az érvényesség idejét (a biztosítási időtartamot). Az ellenőrzési kötelezettség elmulasztásából, illetve az előírt követelményeknek megfelelő biztosíték, felelősségbiztosítás hiányából következő jogsértések abban az esetben is megállapíthatók, ha a teljesítés során nem következik be olyan esemény, amely okot adna a felelősségbiztosítás, illetve a biztosíték terhére történő igényérvényesítésre. Nem tekinthető teljesítettnek az alkalmassági és a minőségi értékelési szempontok körében bemutatott szakemberek bevonása a Kbt. 138. § (2) és (4) bekezdése szerinti előírások kapcsán, ha a szakemberek bevonása nincs dokumentumokkal alátámasztva a nyertes ajánlattevőként szerződő fél részéről (például azért, mert az érintett szakemberek szóban adtak tanácsot). Ebben az esetben a Kbt. 142. § (1) bekezdése szerinti ellenőrzési kötelezettsége körében az ajánlatkérő sem fogadhatja el igazoltnak a szakemberek bevonásának tényét.⁶⁰ A 322/2015. Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdése szerinti előírások jogszerű teljesítése érdekében is tisztázni kell az ajánlatkérőnek a Kbt. 142. § (1) bekezdése szerinti ellenőrzés körében a teljesítésbe ténylegesen bevont alvállalkozók körét. Ennek érdekében át kell tekinteni az alvállalkozók bevonásával kapcsolatos összes dokumentumot, nyilatkozatot (adott esetben az építési napló és az üvegkapu adatait is ellenőriznie kell), és az esetleges ellentmondásokat tisztázni szükséges a nyertes ajánlattevőként szerződő féllel.⁶¹ A Kbt. 142. § (1) bekezdésébe ütközik az is, ha az ajánlatkérő korábban állítja ki a teljesítési igazolást, mint

ahogy a nyertes ajánlattevőként szerződő fél a szerződésben vállalt valamennyi kötelezettségét maradéktalanul teljesítette volna.⁶² Szintén sérti a Kbt. 142. § (1) bekezdése szerinti előírásokat, ha az ajánlatkérő nem dokumentálja az átadás-átvételi eljárás során feltárt hibák javítását.⁶³ Az átadás-átvételi folyamatot és annak eredményét is pontosan és ellentmondásmentesen szükséges rögzíteni. Például nem elfogadható, ha ugyanazon átadás-átvételi folyamatról két, egymásnak ellentmondó jegyzőkönyv készül.⁶⁴

A Kbt. 142. § (1) bekezdése szerinti kötelezettség sérelméhez általában más jogsértések is kapcsolódnak [például a Kbt. 134. § (4) bekezdése, a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 26. §-a és a 32/A. § (1) bekezdése, valamint a Kbt. 138. § (2)-(4) bekezdései szerinti előírások sérelme]. Ha a szerződéstől eltérő teljesítés az ajánlatkérő és a nyertes ajánlattevőként szerződő fél közötti akarategységen alapul, ez a két fél közötti megállapodás írásba foglalás nélkül is szerződésmódosításnak minősülhet, ami magában hordozza a Kbt. 141. §-ban foglalt előírások sérelmének lehetőségét is.⁶⁵ Amennyiben az ajánlatkérő késedelmes teljesítést fogad el szerződésszerűnek, és eltekint a kötbérgény érvényesítésétől, ez megalapozhatja a Kbt. 142. § (2) bekezdése szerinti jogsértés megállapítását is.⁶⁶

A Kbt. 142. § (1) bekezdésében foglalt kötelezettség felelősségteljes teljesítése fontos eszköz a szerződés szerinti műszaki tartalom megvalósítását érintő akadályok hatékony és jogszerű kezelése, illetve a teljesítéssel kapcsolatos jogsértések megelőzése szempontjából, hiszen az ajánlatkérő csak a teljesítés naprakész ellenőrzésének eredményeként dokumentált információk alapján hozhat megalapozott és jogszerű döntéseket a nehézségek kezelésére alkalmas időpontban. Adott esetben a Kbt. 142. § (1) bekezdése szerint ellenőrzött információk segítségével azonosíthatók a szerződés megszüntetésének Kbt. 143. § (1) bekezdés a)-b) pontjaiban szabályozott esetei is.

⁵⁹ D.224/17/2023. számú döntőbizottsági határozat 122.-123. pontok, D.143/9/2023. számú döntőbizottsági határozat 33. pont.

⁶⁰ D.211/13/2022. számú döntőbizottsági határozat 73., 79., 119. pontok.

⁶¹ D.192/12/2022. számú döntőbizottsági határozat 79. pont.

⁶² D.198/9/2023. számú döntőbizottsági határozat 37. pont.

⁶³ D.313/23/2022. számú döntőbizottsági határozat 175. pont.

⁶⁴ D.415/18/2021. számú döntőbizottsági határozat 82. pont.

⁶⁵ D.319/14/2023. számú döntőbizottsági határozat 107., 111. pontok.

⁶⁶ D.198/9/2023. számú döntőbizottsági határozat 31.-33. pontok.

Kérdésként merülhet fel, hogy szükséges-e ellenőrizni, illetve dokumentálni a Kbt. 142. § (1) bekezdése alapján azon szerződéses előírások teljesítését, amelyek kifejezetten operatív, technikai jellegűek, és érdemben nem befolyásolják a szerződés tárgyaként megjelölt műszaki tartalom nyertes ajánlattevőként szerződő fél részéről történő megvalósítását. Ha abból indulunk ki, hogy a döntőbizottsági határozatok értelmében a Kbt. 142. § (1) bekezdése szerinti előírások legfőbb célja az átláthatóság és a közpénzekkel való felelős gazdálkodás elvének érvényesítése, úgy a nyertes ajánlattevőként szerződő fél ellenérték fejében végzett teljesítését nem érintő rendelkezések vélhetően csak akkor relevánsak a Kbt. 142. § (1) bekezdése szerinti ellenőrzési kötelezettség szempontjából, ha kifejezetten ezen ellenőrzési kötelezettségre tekintettel fogalmazták meg őket, vagy tartalmuknál, funkciójuknál fogva e tekintetben is relevánsak, illetve alkalmazandók. Ezt az egyes szerződéses előírások kapcsán egyedileg szükséges vizsgálni. A Kbt. 142. § (1) bekezdésében foglalt előírások alapvetően arra irányulnak, hogy az ellenérték fejében végzett teljesítés nyomon követhető és szerződésszerű legyen. Azok a szerződéses előírások, amelyeknek a megsértése ezt a célt nem veszélyezteti, vélhetően nem tartoznak a Kbt. 142. § (1) bekezdésében szabályozott ellenőrzési kötelezettség hatálya alá.

Zárszó

A szerződéskötést és a szerződés teljesítését számos tételes jogi rendelkezés szabályozza, amelyek sérelme komoly jogorvoslati kockázatot hordoz. A közbeszerzési eljárás előkészítésével vagy az ajánlatok bírálatával

kapcsolatos hibák, hiányosságok a szerződéskötéskor, illetve a teljesítés során már nehezen korrigálhatók, a közbeszerzési eljárás során véglegesedett feltételeket csak a Kbt.-ben meghatározott esetekben lehet módosítani. Az ajánlati kötöttség beálltát követően nincs lehetőség arra, hogy a felek egyeztessék, véglegesítsék a teljesítéssel kapcsolatos követelményeket, és nem térhetnek el belátásuk szerint a szerződés előírásaitól sem. Ez a kötöttség a gyakorlatban számos jogalkalmazási nehézséggel jár, azonban e nélkül nem lenne biztosított sem az ajánlatkérő, sem az ajánlattevő számára a komoly szerződéskötési szándék, és az ajánlatkérő nem bízhatna abban, hogy a nyertes ajánlattevő ajánlatában szereplő vállalások és igazolások alapján a beszerzéssel elérni kívánt műszaki eredmény ténylegesen megvalósul. Az ajánlatkérő teljesítéshez fűződő érdekét szolgálja, hogy a nyertes ajánlattevő által igazolt, illetve vállalt pénzügyi és műszaki erőforrások a szerződés teljesítése során ténylegesen rendelkezésre álljanak.

A későbbi jogsértések megelőzése érdekében javasolt a közbeszerzések tervezése során az előkészítés és a bírálat reális - a beszerzés tárgyának specialitásaihoz is igazodó - időigényével számolni. Továbbá a teljesítési folyamat során az ajánlatkérő képviselőjében eljáró személyeket (például az átadás-átvételi eljárásban, a teljesítésigazolásban, a kifizetésekben és a kapcsolattartásban közreműködő személyeket) tájékoztatni kell a tevékenységüket érintő közbeszerzési szempontokról, hogy felismerjék azokat az eseményeket, körülményeket, amikor szükséges a közbeszerzési szakértő bevonása, értesítése.