

# JOGORVOSLATI AKTUALITÁSOK

Dr. Kéri Krisztina LL.M., közbeszerzési biztos, Közbeszerzési Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2025.10.2

A Közbeszerzési Értesítő Plusz jelen számában ismertett jogesetek a hiánypótlás, illetve felvilágosításkérés jogintézmények alkalmazhatósága kérdéskörében kerültek összegyűjtésre. Sorrendben áttekinti az ismertetés, hogy az ajánlati biztosíték igazolása kapcsán mely esetben van lehetőség hiánypótlás elrendelésére; mikor beszélhetünk egyértelműen megismételt hiánypótlásról; nemzeti rezsimben hol húzódik a hiánypótlás határa a referenciával kapcsolatos igazolások körében; illetve miképpen kerülhet feloldásra egy, az ajánlatban, a megajánlott termékkel kapcsolatosan megjelenő ellentmondás.

## A Döntőbizottság D.157/24/2025. számú határozata

*A jogorvoslat alapjául szolgáló tényállás*

Az ajánlatkérő 2024. augusztus 6. napján, a Kbt. Második Része – a Kbt. 81. § (1) bekezdése – szerinti nyílt közbeszerzési eljárást indított szolgáltatás megrendelése tárgyában.

Az ajánlatkérő az ajánlatadást ajánlati biztosíték nyújtásához kötötte, melynek keretében az eljárást megindító felhívás III.4.4) pontjában, az ajánlati biztosíték igazolása körében rögzítette, hogy „pénzügyi intézmény vagy biztosító által vállalt garancia vagy készfizető kezesség, vagy biztosítási szerződés alapján kiállított – készfizető kezességvállalást tartalmazó – kötelezvény a Kbt. 41/A. § (2) bekezdésben meghatározott elektronikus okiratnak megfelelő másolatban történő benyújtásával igazolható, amely közvetlenül valamely követelés érvényesítésre alkalmas.” Az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumok részeként elkészített dokumentációban az ajánlat összeállításával összefüggésben is előírást tett. Az ajánlatkérő e körben rögzítette, hogy az ajánlat azon részének, mely nem az EKR-ben kitöltött elektronikus űrlap alkalmazásával kerül benyújtásra, az alábbi formai követelményeknek kell megfelelnie: - az ajánlat oldalszámozása eggyel kezdődjön és oldalanként növekedjen; - az ajánlatnak az elején tartalomjegyzéket kell tartalmaznia, mely alapján az ajánlatban

szereplő dokumentumok oldalszám alapján megtalálhatóak.

Az ajánlattételi határidőig mindösszesen öt ajánlat került benyújtásra, közte a kérelmező részéről.

A kérelmező ajánlatát egyetlen egységes dokumentumként készítette el, melyet tartalomjegyzékkel látott el, és az ajánlatában csatolta az ajánlati biztosíték teljesítésének igazolásaként egy biztosítási intézmény által kiállított kötelezvényt. A kötelezvény tartalmazta a garanciaszámot, a kötelezettségvállalás kezdetét, a kötelezettségvállalás végét, a garancia összegét, illetve a garancia alapján történő kifizetés pontos feltételét. Az okiraton mindezek mellett megtalálható volt két személy elektronikus aláírása, mely igazolta, hogy az okirat 2024. október 31. napján 12:22:16 perckor, illetve 2024. október 31. napján 08:37:53 perckor elektronikusan aláírásra került.

Az ajánlatkérő a Kbt. 71. § (1) bekezdésének alkalmazásával a kérelmező ajánlatával összefüggésben hiánypótlási felhívást bocsátott ki, mivel az ajánlati biztosíték teljesítésének igazolásaként a biztosítási intézmény által kiállított kötelezvény nem felelt meg az elektronikus okirat minősítésének, tekintve, hogy annak kizárólag másolati példánya (scannelt változata) került benyújtásra. Az ajánlatkérő minderre tekintettel kérte, hogy a kérelmező hiánypótlás keretében ismételten nyújtsa be az ajánlati biztosíték teljesítésének igazolását, olyan módon, hogy az megfeleljen az elektronikus okirat fogalmának, azaz a kérelmező nyújtsa be a biztosító által kiállított elektronikus okirati dokumentumot.

A kérelmező a hiánypótlási felhívásnak határidőben eleget tett, melynek körében egyrészt csatolta az ajánlata keretében benyújtott ajánlati garancia kötelezvényének azon példányát, melyen már az elektronikus aláírások ellenőrizhetők voltak (eredeti pdf. formátum), másrészt csatolta a „Leírás az ajánlati biztosíték tekintetében” elnevezésű nyilatkozatát, melyben rögzítette, hogy a hiánypótlása keretében csatolja az ajánlati biztosíték teljesítésének igazolását oly módon, hogy az megfelel az elektronikus okirat fogalmának.

Az ajánlatkérő a fentieket követően közbenső döntésében a kérelmező ajánlatát a Kbt. 73. § (6) bekezdés b) pontja alapján érvénytelené nyilvánította, figyelemmel arra, hogy a biztosíték rendelkezésre bocsátottsága nem volt megállapítható. Megállapítása szerint a kérelmező által csatolt garanciavállaló nyilatkozat nem felelt meg a Pp. 325. § (1) bekezdés f) pontja szerinti teljes bizonyító erejű okirati követelménynek, az okirat nem tudta betölteni az ajánlati biztosítéki funkciót. Mivel álláspontja szerint az igazolás körében benyújtandó okirat utóbb történő benyújtása nem pótolja az ajánlattételi határidőig benyújtandó garanciát, ezért megállapította, hogy jelen esetben az ajánlattételi határidő lejártától nem volt az ajánlatkérő rendelkezésére bocsátottnak tekinthető a garancia. A garanciát tartalmazó okirat maga a garancia, mellyel az ajánlati biztosíték érvényesíthető, és jelen esetben a kérelmező nem az előírt módon igazolta az ajánlati biztosíték rendelkezésre bocsátottságát, ezért az ajánlatának érvénytelené nyilvánításának volt helye.

A kérelmező az ajánlatkérő közbenső döntésével szemben előzetes vitarendezési kérelmet terjesztett elő, melynek mellékleteként csatolta a biztosító társaság által kiállított azon nyilatkozatot is, melyben megerősítésre került, hogy 2024. október 31. napján a megadott garanciaszám alatt a kérelmező megbízása alapján az ajánlatkérő javára elektronikus okirat formájában ajánlati garancia került kibocsátásra, mely mindenben megfelel a Pp. 325. § (1) bekezdés f) pontjában hivatkozott teljes bizonyító erejű magánokirat jogszabályi követelményének. Az ajánlatkérő a kérelmező előzetes vitarendezési kérelmét azzal utasította el, hogy „(...) a garanciát tartalmazó okirat maga a garancia, amellyel az ajánlati biztosíték érvényesíthető, ezen okirat pedig nem állt az ajánlatkérő rendelkezésére az ajánlattételi határidő lejártáig, mivel ajánlattevő nem az előírt módon igazolta, hogy az ajánlati biztosítéket rendelkezésre bocsátotta, tekintettel arra, hogy a benyújtott dokumentum nem felelt meg a Pp. 325. § (1) bekezdésében rögzített teljes bizonyító erejű magánokirati formának, ezért a Kbt. 73. § (6) bekezdés b) pontja alapján ajánlattevő érvénytelen ajánlatot nyújtott be.”

#### *A jogorvoslati eljárás*

A kérelmező az előzetes vitarendezés elutasítását követően, 2025. március 6. napján jogorvoslati eljárást kezdeményezett a Döntőbizottság előtt. A kérelmező a jogorvoslati eljárásban az ajánlatkérői megállapítással szemben arra hivatkozott, hogy az ajánlati biztosítékra

vonatkozó hiánypótlási szabályok értelmében, amennyiben az ajánlati kötöttség beálltaig a garanciavállaló nyilatkozat kiállításra kerül, úgy az hiánypótlás keretében utólagosan csatolható. Kiemelte, hogy a Kbt. 71. § (3a) bekezdéséhez fűzött törvényi indokolás is egyértelműen fogalmaz e körben. Meglátása szerint jelen esetben formai hiba áll a háttérben, ugyanis az ajánlatkérő a dokumentációban – a kérelmező értelmezése szerint – azt írta elő, hogy az ajánlatot egyetlen egybeszkennelt dokumentumként szükséges benyújtani, ezáltal azonban az ajánlatban csatolt garanciavállaló nyilatkozat elektronikus aláírása nem volt ellenőrizhető, azt a kérelmező különálló dokumentumként csak az ajánlatkérő hiánypótlási felhívására csatolta. Álláspontja szerint azzal, hogy az ajánlatkérő hiánypótlási felhívást bocsátott ki, alátámasztja, hogy az ajánlatkérő elismerte a formai hibát, tehát a hiánypótlhatóság tényét. Így azáltal, hogy a kérelmező hiánypótlása keretében bemutatta azon eredeti garanciavállaló nyilatkozatát, mely a Pp. 325. § (1) bekezdés f) pontja szerinti teljes bizonyító erejű magánokirati formának megfeleltethető, így igazolásra került, hogy a kérelmező az ajánlati kötöttség beálltaig a felhívásban meghatározott mértékben korlátozás nélkül, érvényesíthető módon az ajánlatkérő rendelkezésére bocsátotta az ajánlati biztosítéket, így az ajánlatkérő jogsértő módon döntött a kérelmező ajánlatának érvénytelensége felől. Továbbá álláspontja szerint az ajánlatkérő azáltal, hogy ugyan a kérelmező vonatkozásában hiánypótlási felhívást bocsátott ki, ellenben – az ajánlatkérő előadása szerint – már ekkor is érvénytelennek tekintette a kérelmező ajánlatát, a Kbt. 71. § (3a) bekezdését sértette meg, hiszen úgy alkalmazta a hivatkozott jogintézményt, hogy meglátása szerint a kérelmezőnek nem volt lehetősége érvényessé tenni az ajánlatát.

Az ajánlatkérő a jogorvoslati eljárásban mindezzel szemben azzal érvelt, hogy a teljes bizonyító erejű magánokirati formát és tartalmi követelményt jogszabály írja elő, ezért nem helytálló formai hibára hivatkozni a dokumentációban foglalt előírásokra alapítottn. Határozott álláspontja szerint jelen esetben a rendelkezésre bocsátottság nem volt megítélhető, hiszen annak feltétele az, hogy az ajánlatkérő az ajánlati kötöttség beálltától rendelkezni tud az ajánlati biztosítékkal, érvényesítheti jogait, annak összegét lehívhatja, melynek ugyanakkor feltétele a garanciáról szóló okirat megléte. Ezen okirat pedig kizárólag olyan lehet, mely a Kbt.-ben megkövetelt tartalommal és elektronikus okirat esetén a Pp. 325. § (1) bekezdés f) pontja

szerint teljes bizonyító erejű magánokirati formában áll az ajánlatkérő rendelkezésére. Figyelemmel ugyanakkor arra, hogy a kérelmező ajánlatában benyújtott dokumentum nem felelt meg a Pp. 325. § (1) bekezdés f) pontjában foglalt követelménynek, az ajánlatkérő helytállóan rendelkezett az ajánlat érvénytelenségéről. Álláspontja szerint jelen ügyben annak van jelentősége, hogy a megkövetelt elektronikus okirati forma nem jött létre, erre vonatkozó irat az ajánlatban nem került csatolásra, ezért a hiánypótlás keretében becsatolt irat a rendelkezésre bocsátottság tekintetében már nem bír relevanciával. Álláspontja szerint a Kfv.IV.38.036/2021/22. számú kúriai ítélet – függetlenül attól, hogy az a jogszabályi változásokat megelőzően született – a tárgyi ügyben is irányadó, illetve kiemelte, hogy a rendelkezésre bocsátottság tekintetében a Kbt. 71. § (3a) bekezdése sem hozott változást.

#### *A Döntőbizottság döntésében megjelenő főbb megállapítások*

A Döntőbizottság – a közbeszerzési eljárás megindításának napján irányadó Kbt. anyagi jogi rendelkezéseinek figyelembevételével – a jogorvoslati kérelemnek helyt adva megállapította, hogy az ajánlatkérő jogsértő módon nyilvánította a kérelmező ajánlatát érvénytelennek, melyre tekintettel a jogsértő közbenső döntést megsemmisítette, ahogy az azt követő valamennyi ajánlatkérői döntést, és további jogkövetkezményként bírságot szabott ki az ajánlatkérővel szemben.

A Döntőbizottság rögzítette, hogy a felek közötti vita középpontjában lényegét tekintve annak a kérdésnek a megítélése állt, hogy a kérelmező esetében az ajánlatban csatolt ajánlati garancia kötelezvény másolati példányával összefüggésben a Kbt. 71. § (3a) bekezdése alapján elrendelt hiánypótlás teljesítése miként kezelendő.

A Döntőbizottság rögzítette, hogy a rendelkezésre álló dokumentumok alapján megállapítható volt, hogy az ajánlatkérő a tárgyi ügyben az ajánlatadás feltételét ajánlati biztosíték adásához kötötte, melyre vonatkozó rendelkezéseket mind a felhívás, mind a dokumentáció egyaránt tartalmazott. Ezen rendelkezések alapján egyértelmű volt, hogy a garanciavállalást tartalmazó kötelezvény a Kbt. 41/A. § (2) bekezdésében meghatározott elektronikus okiratnak megfelelő másolatban történő benyújtásával igazolható. Az ajánlatkérő ennek körében egyértelművé tette, hogy az ajánlat keretében olyan okirat csatolandó, amely közvetlenül alkalmas valamely követelés érvényesítésére. Nem vitásan a ké-

relmező ajánlatában másolati formában csatolta az ajánlati garancia kötelezvényt, arra hivatkozva, hogy az ajánlatkérő a dokumentációban megjelenő előírását akként értelmezte, hogy az ajánlat kizárólag egy egységként nyújtható be. Így fordult elő az, hogy a kötelezvény nem a biztosítótársaság által kibocsátott formában került benyújtásra, ezáltal pedig az elektronikus aláírások nem voltak ellenőrizhetők, ellenben látható volt, hogy azon elektronikus aláírás elhelyezésre került. Áttekintve az ajánlatkérő által kibocsátott hiánypótlási felhívást a Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő maga is észlelte ezen körülmény fennálltát (tehát, hogy másolati példány került benyújtásra), és kérte, hogy a kérelmező hiánypótlás keretében a biztosító társaság által kiállított elektronikus okirati dokumentumot csatolja be. A kérelmező ezen hiánypótlásra csatolta a biztosítótársaság által kiállított azon eredeti okiratot, melyen az elektronikus aláírások már megnyithatók voltak, ezáltal azok ellenőrizhetők voltak, mely aláírások teljes egyezőséget mutattak az ajánlat keretében becsatolt másolati példánnyal.

A Döntőbizottság rögzítette, hogy a Kbt.-ben az ajánlati biztosítékra vonatkozóan módosítás történt, melynek körében a jogalkotó a biztosítékok rendelkezésre bocsátása és igazolása körében módosította a hiánypótlás szabályait éppen a szabályok enyhítése céljából. A 2021. február 1. napjától hatályba lépett Kbt. 71. § (3a) bekezdése szerint az ajánlati biztosíték a Kbt. 54. § (2) bekezdés szerinti rendelkezésre bocsátása vonatkozásában az ajánlattevőnek hiánypótlásra van lehetősége, amennyiben az ajánlatában a biztosítékra vonatkozó igazolás nem került csatolásra, vagy azt nem az előírt formában csatolta, ellenben a biztosíték rendelkezésre bocsátása az előírásoknak megfelelően megtörtént vagy a biztosíték kötelezettje garanciavállalás esetén a garanciavállaló nyilatkozatot, készfizető kezesség biztosítása esetén a kezességvállaló nyilatkozatot vagy a biztosítási szerződés alapján a készfizető kezességvállalást tartalmazó kötelezvényt az ajánlati kötöttség beálltaig kiállította. A Döntőbizottság e körben idézte a módosítás jogalkotói indokolását.

Mindezek alapján a Döntőbizottság megállapítása szerint a jelen ügyben azt volt szükséges megítélni, hogy a kérelmező utólag képes volt-e igazolni a megfelelő időben történő rendelkezésre bocsátottság tényét, azaz azt, hogy a biztosítékként felkínált ajánlati garancia kötelezvény a megfelelő teljes bizonyító erejű elektronikus magánokirati formában a megadott határidőig létrejött.

Ugyanis amennyiben mindez a hiánypótlás keretében benyújtott okirattal rekonstruálható, úgy abban az esetben az ajánlat nem lehet érvénytelen, mivel nem igazolódik a Kbt. 73. § (6) bekezdés b) pontja szerinti azon érvénytelenségi ok, miszerint az ajánlati biztosíték határidőben nem került rendelkezésre bocsátásra. A Döntőbizottság e körben kiemelte, hogy a hiánypótlási szabályok módosítása tehát ebben hozott változást.

A Döntőbizottság megítélése szerint jelen esetben az ajánlatkérő helytállóan rendelkezett a Kbt. 71. § (3a) bekezdése szerint elrendelt hiánypótlásról, ugyanakkor az arra tett kérelmezői teljesítést már nem megfelelően értékelt. Nem kétséges, hogy a kérelmező hiánypótlása keretében az ajánlati garancia kötelezvényt a Pp. 325. § (1) bekezdés f) pontjának megfelelő okirati formában csatolta – ennek tényszerűségét maga az ajánlatkérő sem vonta kétségbe –, ugyanakkor az is megállapítható volt, hogy a kérelmező az ajánlata részeként az erről készült másolati példányt nyújtotta be. Mindezek alapján az volt megállapítható, hogy nem maga a biztosíték nem állt rendelkezésre, hanem az azt tanúsító okirat volt formailag hibás. E körben kiemelte, hogy egyértelműen erre enged következtetni az ajánlatkérő hiánypótlási felhívása is, mivel az ajánlatkérő észlelte, hogy a kötelezvény kizárólag másolati példányban került az ajánlathoz csatolásra (ahogy nevezi: szkennelt változat), így annak ismételt benyújtására hívta fel a kérelmezőt oly módon, hogy az feleljen meg az elektronikus okirat fogalmának. Mindez pedig nem jelenthetett mást, mint az eredeti kötelezvény hiánypótlás keretében történő benyújtását. A Döntőbizottság megvizsgálva a rendelkezésre álló dokumentumokat megállapította, hogy a kérelmező a hiánypótlása keretében a Pp. 325. § (1) bekezdés f) pontjának megfelelő okiratot csatolta, az mindenben megegyezett az ajánlatában csatolt egyszerű okirati másolattal, így nem volt kérdéses az, hogy az ajánlati biztosíték az okirat tartalma szerint már az ajánlat benyújtását megelőző időpontban, az ajánlat-tételi határidőt megelőzően az ajánlattevő rendelkezésére állt. Mindezek alapján pedig megállapítható volt az ajánlati biztosíték előírások szerinti rendelkezésre bocsátottsága, különös tekintettel arra, hogy a kötelezvény tartalmát tekintve mindenben megfelelt az ajánlatkérői előírásoknak.

A Döntőbizottság rögzítette, hogy megítélése szerint nincs kétség afelől, hogy a két okirat tartalmilag teljesen egyező, nem egy nem létező dokumentumról készült másolat került az ajánlatban – egyszerű másolatként –

benyújtásra. E körben a kérelmező hivatkozását helytállónak ítélte meg a tekintetben, hogy a digitális úton létrejött aláírásokat visszadátumozni nem lehet. Mivel az ajánlat keretében benyújtott másolati példány és a hiánypótlás keretében benyújtott eredeti okirat teljes mértékben egyezőséget mutatott az elektronikus aláírások tekintetében is, így nem volt kérdéses a kötelezvény eredetisége. Mindezen körülményeket értékelve megítélése szerint a jelen eset nem tér el attól az esettől, amikor is az ajánlattevő az ajánlatában nem csatolja a garanciavállaló nyilatkozatot. Ugyanis amennyiben megállapítható, hogy a nyilatkozat az ajánlat-tételi határidőig az ajánlatkérő által meghatározott módon és tartalommal kiállításra került (tehát utólag igazolódik a rendelkezésre állás), úgy az ajánlatérőnek a hiánypótlás körében csatolt eredeti dokumentumot el kell fogadnia. A kérelmező tehát jelen esetben nem kerülhet kedvezőtlenebb helyzetbe azzal az esettel szemben, amikor még nyilatkozat sem került az ajánlatban csatolásra, ez nyilvánvalóan nem lehet jogalkotói szándék sem.

A Döntőbizottság végezetül rögzítette, hogy megítélése szerint jelen esetben az volt megállapítható, hogy a kötelezvényről az ajánlatkeretében benyújtott másolati példány, valamint a hiánypótlás keretében benyújtott eredeti okirat tartalmilag megegyezett, azon az elektronikus aláírások tekintetében sem volt eltérés, így a hiánypótlás körében csatolt okirattal a kérelmező megfelelt a rendelkezésre bocsátottság követelményének, feltételének. Ezzel szemben a hiánypótlás benyújtásáig az adott okirat valóban formai hiányban szenvedett azáltal, hogy az eredeti dokumentum helyett másolatban került benyújtásra. Mivel az elektronikus aláírások a másolaton is szerepeltek – függetlenül attól, hogy azok nem voltak megnyithatók –, már az ajánlat benyújtásakor a biztosíték létrejöttét igazolták, azonban az okirat a Kbt. 41/A. § (2) bekezdése szerinti formának – Pp. 325. § (1) bekezdés f) pont – nem volt megfeleltethető. A jelenleg hatályos jogszabályok alapján azonban mindezt a kérelmező hiánypótlás keretében megfelelően korrigálta, így azt az ajánlatkérő köteles lett volna elfogadni a hiánypótlás megfelelő teljesítése körében.

A Döntőbizottság mindezek alapján megállapította, hogy az ajánlatkérő tévesen ítélte meg a biztosíték rendelkezésre bocsátottságának tényét, melynek okán jogsérvően rendelkezett a kérelmezői ajánlat érvénytelenségéről.