



KÖZBESZERZÉSI
HATÓSÁG

2026. VIII. évfolyam 1. szám

KÖZBESZERZÉSI ÉRTESÍTŐ PLUSZ

KÖZBESZERZÉSEK? LEGYEN **APP**RAKÉSZ!

NAPI KÖZBESZERZÉS ALKALMAZÁS



MENEDZSER ÉRTEŚÍTŐ STATISZTIKÁK FELHÍVÁSFIGYELŐ HIRDETMEŊYEK HATÁROZATOK

Folyamatosan frissülő applikációnknak már több mint 6000 felhasználója van. Ha praktikus és sokoldalú segítségre van szüksége a közbeszerzések világában, töltse le Ön is a Napi Közbeszerzést!



2026. VIII. évfolyam 1. szám

IMPRESSZUM

FELELŐS KIADÓ

Dr. Kovács László PhD

Közbeszerzési Hatóság, elnök

FELELŐS SZERKESZTŐ

Dr. Kovács László PhD

Közbeszerzési Hatóság, elnök

TISZTELETBELI SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI TAGOK:

Dr. Varga Zs. András

Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar
tanszékvezető, egyetemi tanár

Dr. Navracsics Tibor

Közgazgatási és Területfejlesztési miniszter

Dr. Tátrai Tünde

Budapesti Corvinus Egyetem, egyetemi tanár

Prof. Dr. Boros Anita

Greenology Zöldinnovációs Fenntarthatósági Tudásközpont,
egyetemi tanár

Prof. Dr. Herbert Küpper

Institute of East European Law, Managing Director

Prof. Gustavo Piga

Professor of Economics at University of Rome Tor Vergata

Dr. György László

A gazdasági stratégiáékért és a Tanítunk Magyarorszáékért program
irányításáért felelős kormánybiztos

SZERKESZTŐSÉG

Főszerkesztő:

Dr. Kugler Tibor

Közbeszerzési Hatóság, főtítkár

Szerkesztő:

Dr. Várhomoki-Molnár Márta PhD

Nemzeti Fejlesztési Központ,
Közbeszerzési Szabályozási Főosztály,
főosztályvezető

Olvasószerkesztő:

Dr. Kovács Dóra

Közbeszerzési Hatóság, kabinetvezető

Szerkesztőségi titkár:

Lönyainé Kaczur Piroska

Tördelés és

Online megjelenés:

Kovács Judit

Közbeszerzési Hatóság, képzési
asszisztens

Lektorok:

Dr. Kugler Tibor

Közbeszerzési Hatóság, főtítkár

Dr. Várhomoki-Molnár Márta PhD

Nemzeti Fejlesztési Központ,
Közbeszerzési Szabályozási Főosztály,
főosztályvezető

A Közbeszerzési Értesítő Plusz havi rendszerességgel
megjelenő lapszámaiban szereplő cikkek lektorálása
a nyílt lektorálás elvével történik.

TARTALOM

Szerkesztőbizottsági köszöntő (Dr. Kovács László PhD)... 2

A Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásai
(Dr. Nyerges Éva) 3

Jogorvoslati aktualitások (Dr. Kéri Krisztina LL.M.) 17

A Döntőbizottság D.225/18/2025. számú határozata .. 17

A Döntőbizottságnak a Fővárosi Törvényszék
106.K.704.499/2024/10. számú ítéletével felülvizsgált

D.291/15/2024. számú határozata 21

A Döntőbizottság D.299/17/2025. számú határozata .. 26

Közbeszerzési iránytű..... 31

Hogyan biztosít a kötbér? – avagy a szerződést biztosító
mellékkötelezettségek alkalmazása a gyakorlatban

II. rész

(Dr. Varga-Nagy Erika) 31

Az aránytalanul alacsony ár a közbeszerzési
eljárásokban. Az ajánlattevői árképzési szabadság jogi
és filozófiai határai a szélsőséges versenyhelyzetek
árnyékában V. rész.

(Dr. Pfeffer Zsolt PhD)..... 46

Statisztika (Rezső Orsolya)

A nemzeti eljárásrendben lefolytatott közbeszerzések

statisztikai elemzése 2025 I-III. negyedévében 72



ISSN 2676-8860 (Nyomtatott)

ISSN 2631-1135 (Offline)

Honlap: <https://ertesitoplusz.kozbeszerzes.hu/>

Szerkesztőségi email cím: ertesitoplusz@kt.hu

Nyomdai előkészítés:

Classmate Studio Kft.

Nyomdai munkák:

Közjegyzői Akadémia Nonprofit Kft.

SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI KÖSZÖNTŐ

A Közbeszerzési Értesítő Plusz 2026. év januárjában megjelenő első számának a *Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásait bemutató rovata* – egyéb kérdések mellett – foglalkozik az Ábtv. hatálya alá tartozás kérdésével, a teljesítés során tudomására jutott számítási hiba kezelésével, a szerződéses értéket növelő módosítás jogszerűségével, valamint az ajánlati kötöttség és a hiánypótlás jogintézményével összefüggő egyes kérdésekkel is.

A *jogorvoslati aktualitásokat bemutató rovatban* olyan ügyek kerültek összegyűjtésre, melyek kapcsán az ajánlatkérők a legkülönlegesebb magyarázattal alkalmazták a Kbt. 75. § (2) bekezdésében foglalt fakultatív eredménytelenségi okokat és éltek vissza a jogszabály adta lehetőségeikkel. Az ismertetett jogesetek jó példái lehetnek annak, hogy nem célszerű a feltétellel alkalmazható eredménytelenségi okokat a jogalkotói szándékkal ellentétes módon alkalmazni, ugyanis az súlyos jogkövetkezményeket von maga után.

A *Közbeszerzési iránytű rovatban* két szakcikk kerül publikálásra. Az első írás a kötbér gyakorlati alkalmazásának bemutatására vállalkozó cikk második, befejező része. A cikk közbeszerzési kötelezettség alá eső, ajánlatkérők által lefolytatott beszerzési eljárások eredményeként megkötött szerződések esetében a kötbér, mint szerződést biztosító mellékkötelezettség gyakorlati alkalmazásával, illetve az érvényesítésével összefüggő problémaköröket tekinti át. A második szakcikk az aránytalanul alacsony ár jogintézményével foglalkozó cikksorozat ötödik része.

A *Statisztika rovat* a nemzeti eljárásrendben lefolytatott közbeszerzések statisztikai elemzését tartalmazza a 2025. év I-III. negyedévei vonatkozásában.

Dr. Kovács László PhD
felelős szerkesztő
Közbeszerzési Hatóság

A KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG LEGFRISSEBB ÁLLÁSFOGLALÁSAI

Dr. Nyerges Éva, osztályvezető, Közbeszerzési Hatóság
DOI: 10.37371/KEP.2026.1.1

A Közbeszerzési Hatóság állásfoglalások formájában ad felvilágosítást a közbeszerzési eljárásokban résztvevő jogalkalmazók számára a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) és kapcsolódó végrehajtási rendeleteinek alkalmazásával összefüggő általános jellegű megkeresésekre.

Alábbiakban a Kbt. alkalmazásával összefüggő kérdésekre adott válaszainkat rendeztük sorrendbe, bízva abban, hogy iránymutatásaink nem csak a kérdésfeltevőknek, hanem valamennyi Olvasónknak hasznos információkkal szolgálnak.

Felhívjuk Tisztelt Olvasóink figyelmét, hogy a közbeszerzésekre irányadó jogszabályok alkalmazásával kapcsolatos döntések meghozatala mindenkor a közbeszerzési eljárások résztvevőinek joga és felelőssége. Hangsúlyozzuk továbbá, hogy az állásfoglalásokban megfogalmazott véleményeknek jogi ereje, kötelező tartalma nincsen.

1. kérdés

Az önkormányzati Non-profit Kft. (továbbiakban: Non-profit Kft.) a TOP_PLUSZ projekt keretében közel 100 MFt támogatásban részesült, melynek intenzitása 100%. Az érintett szervezet az Önkormányzatnak 100%-os tulajdona. A támogatási szerződés mindkét fél (azaz a Támogató és a Kedvezményezett) által 2023.11.06. napján került aláírásra. Erre tekintettel az érintett szervezet támogatási szerződése az állami építési beruházások rendjéről szóló 2023. évi LXIX. törvény (továbbiakban: Ábtv.) hatálybalépését megelőzően már hatálybelépett. A projekt vonatkozásában építési beruházásra a nemzeti közbeszerzési értékhatárt meghaladó összeg áll rendelkezésre, és a becsült érték is meghaladja ezen összeghatárt.

A tárgyi beruházás az Ábtv. hatálya alá tartozik-e?

Az Ábtv. 4. § (1) bekezdés 1) pontja szerinti mentességi kör alkalmazható-e?

Az Ábtv. hatálya visszamenőlegesnek minősíthető-e jelen esetben, tekintettel a korábban megkötött támogatási szerződésre?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a rendelkezésre bocsátott információk alapján valószínűsíthető, hogy a kérdéses beruházás az Ábtv. hatálya alá tartozik, tekintettel arra, hogy 100%-os támogatásban részesül, és a támogatás összege és a becsült érték is meghaladja a nemzeti közbeszerzési értékhatárt, azonban arra vonatkozóan a Közbeszerzési Hatóság nem rendelkezik információval, hogy az Ábtv. 4. § szerinti – az állásfoglalásban nem vizsgált – kivételek valamelyike alkalmazható-e jelen esetben.

Az Ábtv. 4. § (1) bekezdés 1) pontja szerinti mentesség nem vonatkozik a Non-profit Kft.-re, mivel az nem tekinthető költségvetési szervnek. Annak megítélése azonban – az eset összes körülményének ismeretében – az ajánlatkérő feladata és felelőssége, hogy az Ábtv. 4. § egyéb mentesülési esetei megfeleltethetők-e a jelen helyzetnek.

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az Ábtv. alkalmazására vonatkozó tárgyi hatályt nem a támogatási szerződés megkötési ideje, hanem a közbeszerzési eljárás megindításának időpontja határozza meg. Az Ábtv. 61. § (3) bekezdése értelmében az önkormányzat által – az Ábtv. hatálybalépése előtt – kötött támogatási szerződés mentesít az Ábtv. alkalmazása alól, azonban a nevezett kivétel nem terjed ki az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságokra.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

Az Ábtv. hatályát annak 3. §-a határozza meg, miszerint az Ábtv. hatálya a Kbt. 15. § (1) bekezdés b) pontja szerinti nemzeti közbeszerzési értékhatárt elérő állami építési beruházásokra terjed ki. A kérdéses építési beru-

házás bizonyosan állami építési beruházásnak minősül, mivel a támogatás 100%-os mértékű, és az Ábtv. 5. § (1) bekezdésének értelmében állami építési beruházásnak az olyan építési beruházás minősül, amelynek előkészítéséhez és megvalósításához felhasznált központi költségvetési vagy a nem közvetlen európai uniós forrás mértéke külön-külön vagy együttesen a beruházás becsült értékének ötven százalékát meghaladja. Annak megállapítása az ajánlatkérő feladata, hogy az állami építési beruházás az Ábtv. hatálya alá tartozik-e vagy esetleg arra az Ábtv. 4. § szerinti valamelyik kivételi kör alkalmazható-e.

Az Ábtv. 4. § (1) bekezdés l) pontja értelmében az Ábtv. hatálya nem terjed ki a nem a Kormány irányítása vagy felügyelete alá tartozó költségvetési szerv építési beruházására. Az Ábtv. 4. § (1) bekezdés l) pontja tehát kizárólag bizonyos költségvetési szerveket vesz ki az Ábtv. hatálya alól, azonban a Non-profit Kft. nem minősül költségvetési szervnek és a Magyar Államkincstár által vezetett törzskönyvi nyilvántartásban sem lelhető fel, amely a költségvetési szerveket tartalmazza. Fentiek értelmében az Ábtv. 4. § (1) bekezdés l) pont szerinti kivétel nem áll fenn a Non-profit Kft. esetén.

A fentieket erősíti meg az Építési és Közlekedési Minisztérium által üzemeltetett www.beruhazas.gov.hu honlapon közzétett Beruházási törvény alkalmazását segítő kérdés-válaszok (GYIK) 30. pontja, miszerint: „Amennyiben egy állami építési beruházásban egy önkormányzati tulajdonú gazdasági társaság vesz részt építettként (azaz a forrás kedvezményezettjeként), úgy az Ábtv. személyi hatálya e gazdasági társaságra is kiterjed. Az Ábtv. szempontjából elsődlegesen a beruházás forrásoldali vizsgálata a meghatározó: ha a beruházás előkészítéséhez és megvalósításához felhasznált központi költségvetési forrás vagy nem közvetlen európai uniós forrás mértéke – külön-külön vagy együttesen – meghaladja a beruházás becsült értékének 50 %-át, akkor az adott beruházás állami építési beruházásnak minősül az építetjő jogi személyétől függetlenül.”

Az Ábtv. 61. § (1) bekezdése értelmében az Ábtv.-t azon állami építési beruházásokra kell alkalmazni, amelyek esetében a kivitelezésre irányuló közbeszerzési eljárás e törvény hatálybalépését követően, tehát 2023. november 8-át követően indult meg.

Az Ábtv. 61. § (3) bekezdése értelmében az Ábtv.-ben foglaltakat nem kell alkalmazni azon építési beruházások tekintetében, amelyben az önkormányzat kedvezményezett részére a költségvetési vagy a nem közvetlen európai uniós forrás nyújtásáról szóló támogatási szerződés vagy támogatói okirat e törvény hatálybalépését megelőzően lépett hatályba.

A korábban – az Ábtv. hatálybalépése előtt – megkötött támogatási szerződés kizárólag önkormányzatoknak biztosított mentesülést az Ábtv. alkalmazása alól. Így annak ellenére, hogy a Non-profit Kft.-vel a támogatási szerződés még az Ábtv. hatálybalépése előtt megkötésre került, az Ábtv. rendelkezéseit alkalmazni kell, mivel a rendelkezésre álló információk alapján az állásfoglalás-kérésben leírt esetben a támogatás kedvezményezettje a Non-profit Kft., és a kivitelezésre irányuló közbeszerzési eljárás megindítására az Ábtv. hatálybalépését követően fog sor kerülni.

2. kérdés

Egy európai uniós forrásból támogatott építési beruházás esetében a nyertes ajánlatban utólag vettek észre a felek egy számítási hibát, amelynek eredményeként az átalánydíjas vállalkozási szerződésben egy tétel kétszeres értékkel került figyelembevételre, így a megrendelő 5 millió forinttal többet fizet a beruházásért, ezen keresztül az uniós forrás ezen tételének elszámolásakor is kétszeres értékkel kellene kifizetni ezt a részfeladatot. A közbeszerzési utóellenőrzés támogató tartalmú volt, tehát sem az ajánlatkérő, sem az ajánlattevő, sem az ellenőrző szervezet nem vette észre ezt a számítási hibát.

A Felek módosíthatják-e az átalánydíjas vállalkozási szerződést egy olyan számítási hiba okán, amelyet az alapeljárásban nem észleltek, valamint az ellenőrző szervezet is jóváhagyott/nem észlelt?

Amennyiben az előző kérdésre a válasz igen, a Kbt. 141. § melyik jogcíme alkalmas egy ilyen szerződésmódosítás kezelésére?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Kbt. 2. § (4) bekezdés szerinti felelős gazdálkodás alapelveire tekintettel az ajánlatkérőnek kezelnie kell a teljesítés során tudomására jutott számítási hibát, melynek lehetséges megoldási módja a Kbt. 141. § (6) bekezdés

szerinti szerződésmódosítás, amennyiben annak minden feltétele megállapítható.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Közbeszerzési Hatóság megítélése szerint a szerződés módosításának kérdése független attól, hogy az adott számítási hibát a megelőző eljárásban vagy az ellenőrzés során nem észlelték. A Kbt. alapelveinek a szerződés teljesítési szakaszában is érvényesülniük kell, melyek közül jelen esetben kiemelés érdemel a Kbt. 2. § (4) bekezdés szerinti hatékony és felelős gazdálkodás elve. Így abban az esetben, ha az ajánlatkérő utóbb észleli, hogy a szerződés végösszege számítási hibát tartalmaz, nem lenne összeegyeztethető a felelős gazdálkodás alapelveivel, ha a nyertes ajánlattevő részére olyan összeget is kifizetne, amire valójában nem jogosult. A Közbeszerzési Döntőbizottság is rámutatott a D.368/16/2018. számú határozatában arra, hogy „[...] az ajánlatkérőnek a közbeszerzési szerződés megkötésével nem ér véget azon kötelezettsége, hogy a Kbt. alapelvei érvényesüljenek a továbbiakban is. A kezdeményező szerint az ajánlatkérő azzal, hogy utóbb megengedte a kérelmezettnek, hogy az előre rögzített feltételektől eltérő módon bocsáthassa ki az első részszámláját, valamint utóbb megengedte azt, hogy az első részszámla elszámolása az előre rögzített feltételektől eltérő módon történjen, megsértette a Kbt. 2. § (2) és (4) bekezdéseiben meghatározott alapelveket, valamint az ekként bekövetkezett szerződésmódosítással az ajánlatkérő és a kérelmezett megsértette a Kbt. 141. § (8) bekezdését.” [D.368/16/2018. számú határozat 49. pontja]

A Közbeszerzési Hatóság megítélése szerint bár a szerződéses ellenszolgáltatást érinti a fenti kérdés, de vélhetően a Kbt. 141. § (2) bekezdés szerinti jogalap nem releváns jelen esetben, hiszen a szerződés ellenértéke csak látszólag változik, mivel egy számítási hiba áll a változás hátterében, de valójában nem az egységárak, vagy a mennyiségek, műszaki tartalom változása az, ami az ellenszolgáltatás módosulását okozza.

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Kbt. 141. § (4) bekezdésének a) és b) pontja a rendelkezésre álló információk alapján nem releváns, illetve a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja csak akkor lenne alkalmazható, ha az ajánlatkérő kellő gondossággal eljárva nem láthatta előre az adott körülmény bekövetkezését. Jelen kérdéses esetben viszont az ajánlatkérőnek az ajánlat-

ban lévő számítási hibát a bírálati szakaszban észlelnie kellett volna, így a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont szerinti szerződésmódosítási jogalap sem alkalmazható az önhibára tekintettel.

A Kbt. 141. § (6) bekezdés értelmében a szerződés akkor is módosítható, ha a módosítás nem lényeges. A Kbt. 141. § (6) bekezdés nem taxatív felsorolást tartalmaz, így egyéb, a felsoroltaktól eltérő eset is tekinthető lényegesnek. Az, hogy a módosítás mikor tekinthető lényegesnek, mindig az eset összes körülménye alapján ítéltető meg. Jelen esetben, tekintettel arra, hogy a módosítás kizárólag egy számítási hiba javítására irányulna, és ezáltal nem változtatja meg az eljárás korábbi feltételeit, nem módosítja a nyertes ajánlattevő javára a szerződés gazdasági egyensúlyát és új elemre sem terjeszti ki a szerződés tárgyát, így vélhetően nem tekinthető lényeges módosításnak, azonban ennek megítélése az ajánlatkérő felelőssége.

3. kérdés

Tárgyalásos eljárás ajánlattételi szakaszában kiadott ajánlattételi felhívás az alábbi rendelkezést tartalmazza: "Ajánlatkérő nem kíván tárgyalni a szerződéses feltételek tekintetében a tervezési szerződéstervezetről (Tervezési Szerződéses Megállapodás és a Szerződéses Feltételek) – amely alól kivételt képez a tervezési díj egyes részfeladatok közti megosztásának aránya –, valamint a közbeszerzési dokumentáció részét képező Tervezési Feladatleírás bizonyos pontjairól." Ugyanakkor a felhívás rögzíti, hogy „ajánlattevő a végleges ajánlattételt közvetlenül megelőzően tett ajánlatában foglaltakkal azonos vagy annál az ajánlatkérő számára kedvezőbb végleges ajánlatot köteles tenni.”

Helyes-e azon értelmezés, hogy a tárgyalási szakasz lezárását követően minden ajánlattevő köteles végleges ajánlatot benyújtani, amelynek összege lehet alacsonyabb, mint az ajánlattételi szakaszban benyújtott ár, abban az esetben is, ha a tárgyalás során nem kerül sor érdemi műszaki tartalom pontosításra, módosításra vagy csökkentésre, figyelemmel arra, hogy a felhívás szerint „ajánlattevő a végleges ajánlattételt közvetlenül megelőzően tett ajánlatában foglaltakkal azonos vagy annál az ajánlatkérő számára kedvezőbb végleges ajánlatot köteles tenni”?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Kbt. 88. § (9) bekezdése alapján a tárgyalásos eljárásban az

ajánlatkérőnek mindig fel kell hívnia az ajánlattevőket a végleges ajánlat benyújtására, és az ajánlattevők – a Kbt. 87. § (6) bekezdése szerinti eset kivételével – mindig kötelesek végleges ajánlatot tenni a Kbt. 87. § (7) bekezdése alapján. Az állásfoglalás-kérés szerinti eljárás felhívásában szereplő előírás alapján a tárgyalások lezárását követően csak a korábbi ajánlattal azonos, vagy ahhoz mérten kedvezőbb ajánlat tehető, így abban az esetben sem kizárt az ajánlatkérő számára kedvezőbb végleges ajánlat benyújtása, ha nem került sor érdemi műszaki változtatásra a tárgyalások során. Azonban felhívja a figyelmet a Közbeszerzési Hatóság a Kbt. 72. § szerinti aránytalanul alacsony vizsgálatának kötelezettségére is ezzel kapcsolatban.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

Az ajánlatkérőnek fel kell hívni az ajánlattevőket a végleges ajánlat beadására, az ajánlattevők pedig kötelesek a Kbt. 87. § (7) bekezdése alapján végleges ajánlatot tenni ezen ajánlatkérői felhívásra, ha az ajánlatkérő nem tartotta fenn annak lehetőségét, hogy az első ajánlatok beérkezését követően úgy döntsön, hogy nem tart tárgyalást, hanem a benyújtott első ajánlatokat bírálja és értékeli. Az ajánlatkérő a tárgyi eljárásban kizárta a tárgyalást a szerződéses feltételekről és a tervezési feladatleírás bizonyos pontjai tekintetében, de kifejezetten megengedte a tervezési díj megoszlásáról. Az állásfoglalás-kérésben nem található arra vonatkozó információ, hogy az ajánlatkérő az ajánlati ár tekintetében kizárta volna a tárgyalás lehetőségét, sőt kifejezetten ennek ellenkezőjére utal az állásfoglalás-kérésben idézett mondat is („ajánlattevő a végleges ajánlattételt közvetlenül megelőzően tett ajánlatában foglaltakkal azonos vagy annál az ajánlatkérő számára kedvezőbb végleges ajánlatot köteles tenni”). A végső ajánlati ár megadásának nem kell feltétlenül a műszaki tartalom esetleges változásától függenie, hiszen az, hogy az ajánlattevők kedvezőbb vagy a korábbi ajánlati árakkal azonos árat ajánlanak meg, szuverén döntésük, az árazásuk saját üzletpolitikai döntésüktől függ, azonban minden esetben figyelemmel kell lenniük arra, hogy a megajánlott ár ne legyen aránytalanul alacsony, mivel az a Kbt. 72. § (1) bekezdése alapján indokolási kötelezettséget von maga után és adott esetben az ajánlat érvénytelenségét is eredményezheti.

4. kérdés

Ajánlatkérő korábban szolgáltatás megrendelésére irányuló, nemzeti értékhatár alatti becsült értékű beszerzési igénye kielégítése érdekében közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül szerződést kötött. A szerződés megkötését követően emelkedett az irányadó nemzeti értékhatár. Ajánlatkérő a közbeszerzésen kívül megkötött szerződését konszenzusosan módosítani kívánja, megemelve a szerződéses értéket olyan módon, hogy az nem érne el a jelenleg érvényes nemzeti értékhatárt, de meghaladná a szerződés megkötésekor érvényben volt irányadó nemzeti értékhatárt.

Jogszerűen módosíthatják-e a szerződő felek a korábbi nemzeti értékhatár alatti becsült értékű - közbeszerzés lebonyolítása nélkül - megkötött szerződésüket a szerződéses érték olyan megnövelésével, amely új szerződéses érték a jelenleg érvényes nemzeti értékhatárt nem érne el, de meghaladná a szerződés megkötésekor irányadó nemzeti értékhatárt?

A fenti módosítás jogszerű-e akkor, ha az értéknövekedés oka többlet (további) szolgáltatás igénybevétele az ellentételezése?

Továbbá jogszerű-e a szerződéses értéket növelő módosítás, ha arra nem többlet (további) szolgáltatás igénybevétele miatt, hanem a szolgáltatás ellenértékének a növelése miatt kerülne sor?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a felek jogszerűen módosíthatják a szerződést a jelenleg érvényes nemzeti közbeszerzési értékhatár eléréséig, azonban ez esetben is vizsgálnia kell ajánlatkérőnek Kbt. alkalmazási feltételeit, így többek között azt, hogy a Kbt. 19. §-ra tekintettel az egyéb beszerzéseinek a tükrében ezek együttes becsült értéke alapján nem tartoznak-e a részekre bontási tilalom hatálya alá.

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint abban az esetben jogszerű a módosítás, ha a szolgáltatás ellenértéke változik, azonban abban az esetben, ha a szerződést további szolgáltatásra terjeszti ki a módosítás, az új beszerzési igényre tekintettel, azt meg kell vizsgálnia az ajánlatkérőnek a közbeszerzési kötelezettség esetleges fennállása tekintetében.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

Amennyiben egy adott szerződés megkötésekor nem tartozott a Kbt. hatálya alá, mert annak értéke nem érte el az irányadó nemzeti közbeszerzési értékhatárt, akkor ezen szerződés módosítása során azon közbeszerzési értékhatár lesz az irányadó, amely a szerződésmódosítás időpontjában érvényes. Tekintettel arra, hogy az érintett szerződés nem a Kbt. szabályai alapján került megkötésre, így arra vonatkozóan a Kbt. 197. § (1) bekezdésének azon rendelkezése sem lesz irányadó, hogy a szerződés megkötésekor hatályos jogszabályi rendelkezések, beleértve a közbeszerzési értékhatárokat is, az irányadók a szerződés módosítására is.

Abban az esetben, ha a szerződéses ellenszolgáltatás növelésére kerül sor a szerződésmódosítás keretében, akkor nem beszélhetünk új beszerzési igényről, mivel csak az ellenérték módosul. Így ez esetben nincs akadálya a szerződés módosításának az irányadó nemzeti értékhatárig.

Abban az esetben azonban, ha bármilyen szerződéses feltétel változik, például új elemre terjesztik ki a szerződés tárgyát, az ajánlatkérőnek úgy kell eljárnia az új szerződéses feltételek, illetőleg a beszerzési igény összessége vonatkozásában, mintha az egy új beszerzési igény lenne, és ennek megfelelően szükséges a jelenleg hatályos Kbt. alapján azt vizsgálat alá vetnie. Ilyen esetben tehát, amennyiben a beszerzés tárgya a Kbt. hatálya alá tartozik, és annak – a Kbt. 16. § - 19. § szerinti rendelkezések figyelembe vételével meghatározott – becsült értéke eléri, vagy meghaladja a közbeszerzési értékhatárt, emellett nem áll fenn egyik kivételi kör alkalmazhatóságának feltétele sem, abban az esetben az ajánlatkérő köteles közbeszerzési eljárás lefolytatására a jelenleg hatályos Kbt. alapján az új beszerzési igény tekintetében.

5. kérdés

Árubeszerzés eredményeként megkötött szerződésben meghatározott termék cseréje többféle módszert alkalmazva megy végbe ma a magyar közbeszerzési gyakorlatban (1. a csereterméknek a közbeszerzési dokumentumokban megadott paramétereknek kell megfelelnie; 2. a csereterméknek a szerződéses termék műszaki paramétereit kell teljesítenie; 3. a csereterméknek az ajánlatkérő által önkényesen meghatározott egyenértékűségi paramétereknek kell megfelelnie, holott a közbeszerzési dokumentumok ezeket a paramétereket nem tartalmazták).

5.1. *A fent ismertetett három módszer közül melyik a helyes?*

5.2. *Melyek azok a támpontok, amelyek alapján a termékcseré műszaki egyenértékűsége jogszerűen megítélhető?*

5.3. *Amennyiben a műszaki feltételeknek megfelelő cseretermék piaci ára alacsonyabb a szerződésben eredetileg szereplő termék piaci áránál – függetlenül attól, hogy az eredeti termék már megszűnt, azaz a csere szükséges-e – a szerződéses ellenértéket a felek ehhez képest kötelesek-e csökkenteni?*

5.4. *Az ellenérték csökkentése a megrendelői oldalról lehet-e a termékcseré elfogadhatóságának feltétele?*

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

5.1.-5.2. A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a csereterméknek – az építési beruházás tárgyú szerződésekhez hasonlóan – az ajánlatban, illetve a szerződésben megjelölt termék azon paramétereivel kell egyenértékűnek, vagy annál jobb minőségűnek lennie, amelyek tekintetében az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumokban jelezte, hogy az egyenértékűséget vizsgálni fogja. Amennyiben ilyen paramétereket az ajánlatkérő nem rögzített előre a közbeszerzési dokumentumokban, akkor a termék valamennyi paraméterét vizsgálni kell egyenértékűség tekintetében. Továbbá a feleknek figyelemmel kell lenniük a Kbt. szerződésmódosítási szabályaira is, így különösen a Kbt. 141. § előírásaira is.

5.3. A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Kbt. 142. § (3) bekezdésének, továbbá a Kbt. 2. § (4) bekezdés szerinti alapelvnek a sérelmét eredményezi, ha a felek a szerződésmódosítás során a cseretermék alacsonyabb beszerzési árára tekintettel nem csökkentik a szerződéses árat.

5.4. A szerződés módosítására a Kbt. 141. §-a szerinti valamely jogalap feltételeinek teljeskörű fennállása esetén, a felek közös megegyezése alapján van lehetőség, tehát arra nincs lehetőség, hogy az ajánlattevő kényszerítse ki a cseretermék miatti módosítást, mivel a szerződés módosításra csak egyező akarattal kerülhet sor.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 131. § (1) bekezdése értelmében a szerződést a közbeszerzési eljárásban közölt végleges feltételek, szerződéstervezet és ajánlat tartalmának megfelelően kell megkötni és a feleknek a szerződés alapján kell a

kötelezettségeiket teljesíteniük. Ebből következően árubeszerzés esetén a nyertes ajánlatban feltüntetett termékmegjelölések is a szerződés részét képezik, melyek módosítása értelemszerűen a szerződés módosítását is jelenti. A szerződés módosítására, így a termékcsere is kizárólag a Kbt. 141. § által biztosított keretek között kerülhet sor. Amennyiben a szerződésmódosítás szükségessége tekintetében a felek között konszenzus van, akkor azt követően szükséges vizsgálni a termékcsere kapcsán az egyenértékűség kérdését, továbbá az ezzel járó egyéb szerződéses elemek – például ellenérték – módosításának a kérdését is, valamint a módosítás jogalapját alátámasztó dokumentumok rendelkezésre állása is szükséges.

Mindenekelőtt kiemelés érdemel, hogy a közbeszerzési eljárás bírálati szakaszában történő egyenértékűségi vizsgálat elkülönül a szerződés teljesítési szakaszában történő egyenértékűségi vizsgálatától. A bírálati szakaszban az ajánlatkérőnek a megajánlott terméket kell összevetnie a közbeszerzési dokumentumokban – elsődlegesen a műszaki leírásban – rögzített előírásokkal, elvárt paraméterekkel. Viszont a szerződés teljesítési szakaszban már elsődlegesen a szerződésben szereplő termékek és ezek paraméterei az irányadók, mivel erre állt be az ajánlattevő kööttsége, erre állt be a teljesítési kötelezettsége, így a szerződés esetleges módosítása esetén is ez jelenti a kiindulási alapot.

A Kbt. nem rendelkezik arról, hogy szerződéskötést követően a cseretermék paramétereit mihez kell viszonyítani, erre vonatkozóan az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet (továbbiakban: 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet) tartalmaz előírásokat, azok azonban kizárólag építési beruházás tárgyú szerződésekre vonatkoznak. A 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 28. § (1) bekezdése alapján építési beruházás esetén a felek csak az ajánlattevő által az ajánlatában megjelölt építőanyagokkal, termékekkel műszakilag egyenértékű vagy magasabb minőségű helyettesítő termékben egyezhetnek meg, tehát építési beruházás esetén a helyettesítő termék viszonyítási alapja az ajánlatban megjelölt, majd később a szerződésbe is bekerült termék, illetve annak a műszaki paraméterei.

Árubeszerzés esetén – a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 28. § (1) bekezdésében írottak analógiájára – a Közbeszerzési Hatóság megítélése szerint szintén a

szerződésben rögzített termékeket, illetve ezek paramétereit kell irányadónak tekinteni egy helyettesítő termék kapcsán. Az ajánlattevő az adott termékkel nyerte meg a közbeszerzési eljárást, az adott termékre szerződött le, így erre vonatkozóan van teljesítési kötelezettsége, így ezen termékkel kapcsolatban vetődik fel a szerződésmódosítás kérdése is. Arra vonatkozóan azonban, hogy az ajánlatkérő milyen szempontok alapján vizsgálja az egyenértékűséget egy megajánlott termék kapcsán, jellemzően a közbeszerzési dokumentumokban, a műszaki leírásban vannak előírások meghatározva, így a Közbeszerzési Hatóság megítélése szerint egy szerződésmódosítás során is a közbeszerzési dokumentumokban meghatározott paraméterek mentén szükséges az egyenértékűségi megfelelést vizsgálni. Amennyiben az ajánlatkérő nem tett ilyen előírásokat a közbeszerzési dokumentumokban, akkor az adott termék összes paraméterét vizsgálni szükséges az egyenértékűség tekintetében.

Ezzel kapcsolatban kiemelés érdemel a Kbt. 131. § (2) bekezdése, amely szerint a szerződésnek tartalmaznia kell a nyertes ajánlat azon elemeit, amelyek értékelésre kerültek. Így abban az esetben, ha például a műszaki paraméterek is értékelésre kerültek, akkor azokat is fel kell tüntetni a szerződésben, így egy helyettesítő/cseretermék esetén a szerződésben megjelölt műszaki, technikai paraméterek az irányadók az egyenértékűség vizsgálata tekintetében.

A Kbt. 142. § (3) bekezdés annak vizsgálata körében releváns, hogy a termékcsere mennyiben jelenti az ajánlattevő mentesítését egy esetleges szerződésszegés kockázata alól. Árubeszerzés tárgyú közbeszerzési eljárás esetén a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint egy termék felváltása egy új termékkel főszabály szerint a Kbt. 142. § (3) bekezdésbe ütközik, mivel az ajánlattevő ajánlati, majd szerződéses kötelezettsége ennek a konkrét terméknek az ajánlatkérő részére történő teljesítéséből áll. Amennyiben a termékcsere során csak a termék nem releváns, különösen értékelés alá nem eső tulajdonságai változnak – mely során az ajánlattevő a szerződésben rögzített termék paramétereinek az új termékkel továbbra is megfelel – úgy az eltérő teljesítés adott esetben szerződésmódosítás útján kezelhető lehet. Kiemelést érdemel, hogy akkor fogadható el az ajánlattevő akadályközlése és a szerződésmódosítás szükségessége, ha az ajánlattevő igazolni tudja azt, hogy az adott termék az ajánlattételkor rendelkezésre állt, de

azóta a piacról eltűnt, így objektív akadály van az eredeti termékkel történő teljesítésnek. Abban az esetben azonban, ha csak szállítási nehézségek léptek fel, akkor a szerződés módosítás szükségessége már nem igazolható, így a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont szerinti szerződésmódosítási jogalap egyik feltételének hiányában, ezen jogalapra hivatkozással a szerződés nem módosítható jogszerűen. Ebben az esetben az ajánlatkérőnek az esetleges szállítási késedelem, szerződésszegés miatti kötbérigényét érvényesíteni kell a nyertes ajánlattevővel szemben. A Kbt. 142. § (3) bekezdésébe ütközik és a szerződésmódosítás semmisségét vonja maga után, ha az ajánlatkérő a szerződésmódosítással a nyertes ajánlattevőt a szerződésszegés következményei alól kívánja mentesíteni.

Ehhez kapcsolódóan szükséges megjegyezni, hogy a termék ára is jelentőséggel bírhat e körben, tekintettel arra, hogy amennyiben az új tulajdonságokkal rendelkező termék piaci ára egyébként kevesebb, mint az eredeti tulajdonságokkal rendelkező terméké, akkor a szerződés módosítása az ár érintetlenül hagyásával a Kbt. alapelveinek, így különösen a hatékony és felelős gazdálkodás elvének a sérelméhez vezethet.

6. kérdés

Közétkeztetési tárgyú közbeszerzésekben előírásra kerül a Kbt. 63. § (1) bekezdés b) pont szerinti kizáró ok azzal, hogy az ajánlatkérők a NÉBIH jogsértésekre vonatkozó adatbázisában vizsgálják a kizáró ok fenn nem állását. A NÉBIH jogsértésekre vonatkozó nyilvántartása tartalmazza a szabálytanság rövid leírását, azonban nyilvánvalóan nem tartalmazza az eset összes körülményét. Mivel sem a Kbt., sem a vonatkozó jogszabályok nem definiálják a Kbt. 63. § (1) bekezdés b) pont szerinti súlyos szakmai kötelezettségszegést, így az ajánlatkérő mérlegelési körébe tartozik annak megítélése, hogy a kizárás alapjául szolgáló cselekmény miatt a szerződés teljesítése tekintetében a gazdasági szereplő megbízhatósága alapos okkal megkérdőjelezhető-e vagy sem.

6.1. Helyes-e azon jogértelmezés a fentiekkel összefüggésben, hogy a Kbt. 63. § (1) bekezdés b) pontja szerinti kizáró ok fennállása nem állapítható meg pusztán a NÉBIH jogsértésekre vonatkozó nyilvántartásban szereplés ténye miatt, minden további vizsgálat nélkül? Szükséges-e az ajánlatkérőnek a kötelezettségszegés körülményeit vizsgálni, a súlyosság megítélése körében a kötelezettségszegésben a felróhatóság fokát, a

szakmai kötelezettségek megszegéséből származó eredmény súlyosságának nagyságát?

6.2. Milyen eszköz használható az ajánlatkérő általi vizsgálatra? Helyesen jár-e el az ajánlatkérő, ha a körülmények részletes feltárását az ajánlattevőtől kéri felvilágosítás-kérés keretében, a NÉBIH jegyzőkönyv csatolásával együtt?

6.3. Hogyan értelmezhető a szakmai kötelezettségszegés súlyosságának foka? Jogerős bírósági, súlyos jogsértést megállapító hatósági határozat hiányában milyen elvek mentén ítélteti meg ajánlatkérő, hogy az adott kötelezettségszegés olyan súlyosságú, hogy megkérdőjelezhetővé teszi az ajánlattevő megbízhatóságát? Figyelembe veheti-e az ajánlatkérő a saját tapasztalatait az adott ajánlattevővel kapcsolatban, szükséges-e a szándékosság, felróhatóság vizsgálata a jogsértés kapcsán?

6.4. Köti-e az ajánlatkérőt a NÉBIH vizsgálata, ha az tartalmaz vonatkozó megállapítást, hogy a jogsértés súlyos vagy nem súlyos?

6.5. Helyes-e azon értelmezés, hogy ha a szakmai kötelezettségszegés súlyossága megállapítható, az nem elég önmagában a kizáró ok megállapíthatóságához, mert ahhoz az is szükséges, hogy a szakmai kötelezettségszegés ok-okozati összefüggésben álljon az aktuális közbeszerzési eljárással? Milyen körülményeket kell ajánlatkérőnek figyelembe vennie? Elegendő-e valószínűsíteni, hogy az elkövetett kötelezettségszegés olyan jellegű, hogy akár előfordulhat a tárgyi közbeszerzés során is, vagy tényleges összefüggés szükséges (pl. ugyanaz a szakember, alvállalkozó)? Ajánlatkérőnek milyen súllyal kell figyelembe vennie azt, hogy ha az adott gazdasági szereplővel már állt szerződéses kapcsolatban és annak teljesítése mindenben megfelelő volt, így saját tapasztalata alapján nem merül fel az érintett ajánlattevő megbízhatóságának megkérdőjelezhetősége?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

6.1. A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Kbt. 63. § (1) bekezdés b) pont szerinti kizáró ok megállapítása az ajánlatkérő mérlegelési körébe tartozik, a megfelelő mérlegeléshez az eset összes körülményét szükséges feltárnia az ajánlatkérőnek, nem feltétlenül elegendő egy hatósági határozat megléte a kizáró ok megállapíthatóságához.¹

6.2. A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az ajánlatkérő hiánypótlási felhívás vagy felvilágosítás-

¹ Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.519/25/2025. számú határozatának 101-105. pontjait.

kérés keretében tudja bekérni a kizáró ok fennállása vizsgálatához szükséges információkat az ajánlattevőtől, amennyiben az erre vonatkozó dokumentumokat, nyilatkozatokat az ajánlattevő nem csatolta, vagy nem teljes körűen csatolta az ajánlatában. Továbbá az ajánlatkérőnek lehetősége van a Kbt. 69. § (13) bekezdés alapján más állami vagy önkormányzati szervtől, hatóságtól vagy gazdasági szereplőtől információt kérni az ajánlatban vagy részvételi jelentkezésben benyújtott igazolás, nyilatkozat tartalmának ellenőrzése érdekében.

6.3. A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az ajánlatkérőnek a konkrét eset összes körülményét, a kötelezettségszegést és annak az adott szerződés teljesítésére gyakorolt hatását az ok-okozati összefüggések feltárása mellett kell vizsgálnia, ehhez lehetséges szempont lehet többek között az ajánlatkérő korábbi tapasztalata az adott ajánlattevővel kapcsolatban vagy egy rendelkezésre álló hatósági határozat is.

6.4. Tekintettel arra, hogy ajánlatkérőnek minden esetben mérlegelést követően kell meghoznia a döntését a kizáró ok fennálltáról, így önmagában a NÉBIH határozatnak nincs kötő ereje, különös tekintettel arra, hogy az adott kötelezettségszegésnek az ajánlatkérő szerződésének teljesítésével való kapcsolatát és a kettő közötti ok-okozati összefüggést az ajánlatkérőnek a mérlegelés során vizsgálnia kell.

6.5. Azonban kiemelését érdemel, hogy ajánlatkérőnek minden esetben mérlegelnie kell a rendelkezésre álló dokumentumokat és információkat és ezen mérlegelést dokumentálnia is szükséges. Azt, hogy milyen információt milyen súllyal kell, hogy figyelembe vegyen az ajánlatkérő, az adott eset összes körülménye fogja meghatározni (pl. mennyi információ áll rendelkezésre, azok mind „azonos irányba” mutatnak-e, sikerült-e mindent feltárni az előzmény ügygyel kapcsolatban, sikerült-e ok-okozati összefüggéseket találni stb.).

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 63. § (1) bekezdés b) pont szerinti kizáró ok fennállását akkor lehet megállapítani, ha az érintett szervezet – jogszabályban meghatározott – szakmai kötelezettségét súlyosan megszegte, és ezt vagy az etikai

szabályok súlyos megsértését bizonyítani tudja az ajánlatkérő, és az adott kötelezettségszegés az érintett szervezet megbízhatóságát a szerződés teljesítése tekintetében alapos okból megkérdőjelezhetővé teszi. Tehát ajánlatkérőnek nem más hatóságok, bíróságok határozata alapján kell a kizáró okot megállapítania, hanem saját magának kell mérlegelnie a rendelkezésre álló információkat a jogszabályban írott feltételek mentén. Annak azonban nincs akadálya, hogy a mérlegelés során más hatóság (pl. NÉBIH) határozatát is figyelembe vegye az ajánlatkérő.

Az Európai Unió Bírósága (továbbiakban: EUB) a C-465/11. Forposta és ABC Direct Contact ügy kapcsán rögzítette, hogy milyen magatartás tartozik a szakmai kötelezettségszegés körébe. „A „szakmai kötelezettségszegés” fogalma minden olyan felróható magatartásra vonatkozik, amely befolyásolhatja a szóban forgó gazdasági szereplő szakmai hitelességét, és nem csupán a szűkebb értelemben vett, az e gazdasági szereplő szakmájával kapcsolatos etikai szabályok azon megsértéseire, amelyeket az e szakmával kapcsolatos ügyekben eljáró fegyelmi szerv vagy jogerős bírósági határozat állapít meg.” [C-465/11. számú ügy 27. pont] A C-465/11. ítélet kimondja azt is, hogy a súlyos szakmai kötelezettségszegés feltételezi a gazdasági szereplő szándékos vagy bizonyos fokú gondatlan magatartását. Azonban arra már nem tér ki az EUB fenti ítélete, hogy jelentőséggel bírna az, hogy szándékosan vagy gondatlanságból – legyen az nagyfokú gondatlanság vagy hanyagság – történt-e a kötelezettségszegés. A Közbeszerzési Hatóság megítélése szerint azonban ahhoz, hogy az ajánlatkérő felelős döntést tudjon hozni, az eset összes körülményét vizsgálnia kell az elérhető információk, dokumentumok alapján.

Az EUB a C-465/11. számú ügyben azt is kimondta, hogy „a „súlyos kötelezettségszegés” fennállásának megállapításához főszabály szerint szükséges, hogy az érintett gazdasági szereplő magatartásával kapcsolatban konkrét és egyedi mérlegelést folytassanak le”. [C-465/11. számú ügy 31. pont] Azonban arra vonatkozóan sem a Kbt., sem az EUB ítélet nem tartalmaz rendelkezést, iránymutatást, hogy az ajánlatkérő vizsgálatának mire kell kiterjednie. Abban az esetben, ha az érintett szervezet a közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a köz-

beszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról szóló 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 4. § (2a) bekezdése alapján vagy az egységes európai közbeszerzési dokumentumban, vagy az ajánlatban csatolt külön nyilatkozat benyújtásával nem ismertette az érintett cselekmény részletes leírását, akkor az ajánlatkérőnek hiánypótlási felhívás, vagy ha a nyilatkozat tartalma kapcsán további kérdése van, felvilágosítás-kérés keretében kell a szükséges információkat bekérni tőle, adott esetben bekérhető a NÉBIH határozata vagy a kérdésben említett jegyzőkönyv is, továbbá akár a NÉBIH közvetlen megkeresésére is sor kerülhet a Kbt. 69. § (13) bekezdés alapján.

Azt, hogy az adott kötelezettségzegés milyen súlyosságú, hogy megkérdőjelezheti-e az ajánlattevő megbízhatóságát, az ajánlatkérőnek az eset összes körülménye ismeretében szükséges megítélnie, erre vonatkozóan általános jellegű iránymutatás nem adható.

A Fővárosi Törvényszék 106.K.701.441/2024/10. ítélete iránymutatásul szolgálhat a tekintetben, hogy milyen szempontok mentén tudja ajánlatkérő megítélni a kötelezettségzegést, annak súlyosságát, és ezáltal az ajánlattevő megbízhatóságát a szerződés teljesítése tekintetében. Elsősorban fontos a szakmai kötelezettségzegés azonosítása, nem elegendő annak általánosságban történő megállapítása, hogy szabálytalanság történt, pontosan meg kell fogalmaznia ajánlatkérőnek, hogy mely szakmai kötelezettségek milyen jellegű megszegéséről van szó. Pusztán egy hatósági határozatban kiszabott bírságra való hivatkozás sem elegendő önmagában a kötelezettségzegés alátámasztására. Adott esetben az ajánlattevő ügyvezetője, tulajdonosa által elkövetett kötelezettségzegés nem tudható be az ajánlattevő kötelezettségzegésének, ezáltal nem tekinthető az ajánlattevő megbízhatatlanságát megalapozó tényezőnek, még akkor sem, ha az ajánlattevő egyszemélyes céggént működik. Továbbá fontos az ok-okozati összefüggés is a kötelezettségzegés és a szerződés teljesíthetőségének a megkérdőjelezhetősége között, így abban az esetben, ha a kötelezettségzegés például egy olyan telephely vonatkozásában került megállapításra, amely telephely nem bizonyos, hogy érintett lesz a szóban forgó szerződés teljesítésénél, akkor ott az ok-okozati összefüggés nem biztos, hogy kimutatható. Fentiek alapján az ajánlatkérő a saját tapasztalatait is csak adott eset körülményeinek tükrében veheti figyelembe, illetve ezek a korábbi tapasztalatok a mérlegelésének nem képezhetik

kizárólagosan az alapját, csak egyik lehetséges szempontját.

Tárgyi esetben továbbá vizsgálandó körülményként felmerülhet a kötelezettségzegéssel érintett személyek/fogyasztók számának vizsgálata, vagy akár az, hogy a fogyasztók egészségét veszélyeztette-e az adott korábbi cselekmény, vagy az járt-e egészségkárosodással, egyéb súlyos következménnyel.

A Fővárosi Törvényszék 106.K.701.441/2024/10. ítéletében kiemelte, hogy „A felperes által kizáró okként megjelölt hatósági határozat – amennyiben az hatályos marad – alkalmas lehetett volna arra, hogy a szakmai szabály megsértését bizonyítsa, de annak léte sem pótolja a felperes azon ajánlatkérői kötelezettségét, hogy a kizáró okot a döntése indokolásában a konkrét szakmai kötelezettségzegés pontos megjelölésével határozza meg. Az alperes ezért helytállóan állapította meg a határozatában, hogy a felperes nem jelölt meg a kizárás alapjául konkrét adatokat, ezért a döntése nem megalapozott.” [Fővárosi Törvényszék 106.K.701.441/2024/10. ítélet 37. pont]

A kérdésben említett NÉBIH határozat, jegyzőkönyv is segítheti az ajánlatkérő döntését, azonban önmagában nem feltétlenül szolgálhat a kizárás alapjául még egy súlyos jogsértést kimondó határozat sem, például abban az esetben sem, ha a korábbi jogsértéssel érintett cselekmény nincs kihatással a jelen szerződés teljesítésére. Ajánlatkérőnek nem egy bíróság, hatóság szintjén kell bizonyítania az adott kötelezettségzegést, hanem a rendelkezésére álló információk alapján okszerűen kell mérlegelnie az ajánlattevő megbízhatóságát a jövőben megkötésre kerülő szerződés teljesítése tekintetében.

Tekintettel arra, hogy a Kbt. 63. § (1) bekezdés b) pont szerinti kizárás alapjául az ajánlattevő megbízhatóságának a megkérdőjelezése szolgálhat, így ajánlatkérő a teljesítést megelőzően még nem tud teljes bizonyosságot állítani egy jövőbeni teljesítés tekintetében. Így adott esetben megfelelő lehet a megbízhatóság megkérdőjelezhetőségének az alátámasztására egy olyan korábbi kötelezettségzegés, ami akár előfordulhat a tárgyi közbeszerzési szerződés teljesítése során is, de hasonlóképpen adott esetben a korábbi alvállalkozók bevonása is megkérdőjelezheti a megbízhatóságot. Ezen információkat azonban az ajánlatkérőnek minden esetben mérlegelnie kell az eset körülményeire tekintettel, előzetesen nem lehet kijelenteni, hogy az adott

helyzetben pontosan milyen információk, dokumentumok tekinthetők elfogadhatónak, a kizárást megalapozónak.

Az Irányelv (101) preambulumbekzdése az arányosság elvének betartására is felhívja a figyelmet ezen kizáró ok kapcsán. „A fakultatív kizárási okok alkalmazásakor az ajánlatkérő szervezeteknek különös figyelmet kell fordítaniuk az arányosság elvére. A kisebb szabálytalanságoknak csak kivételes esetekben szabad a gazdasági szereplő kizárásához vezetnie. A kisebb szabálytalanságok ismétlődő előfordulása ugyanakkor kétségekre adhat okot a gazdasági szereplő megbízhatóságát illetően, és így indokoltá teheti a kizárást.”

A Kbt. 63. § (1) bekezdés b) pont alapján az ajánlatkérőnek alapos oka kell, hogy legyen az ajánlattevő megbízhatóságának a megkérdőjelezésére, mely alapos ok az arányosság elvét hivatott védeni az Irányelv előírásaival összhangban. A Meca-üggyel kapcsolatosan született EUB ítéletben is kiemelésre került, hogy „az uniós jog elutasít minden automatizmust a súlyos szakmai kötelezettségzegésekért járó fakultatív kizárására vonatkozó döntések tekintetében, mivel egy ilyen döntésnek szükségszerűen figyelemmel kell lennie az arányosság elvére. [...] Végül, ha az ajánlatkérő szervezet automatikusan kötné egy harmadik személy által végzett értékelés, valószínűleg nehéz lenne számára, hogy különös figyelmet fordítson az arányosság elvére, amikor a fakultatív kizárási okokat alkalmazza.”. [C-41/18. sz. ügy 15. és 32. pont]

7. kérdés

Ajánlatkérő végzi az ajánlatok bírálatát, melynek során eléri az ajánlati kötöttség 150. napját. Ezen időpontban X ajánlattevő áll az értékelési sorrendben az első, és Y ajánlattevő a második helyen. Ajánlati kötöttségüket mindannyian meghosszabbították a 180. napig. A 150. nap eltelte után ajánlatkérő érvényteleníti az értékelési sorrendben az első helyen álló X ajánlattevő ajánlatát. Ezt követően ajánlatkérő melyik esetben jár el helyesen?

Tovább folytathatja-e a bírálatot az érvénytelenítést követően az értékelési sorrendben az első helyre kerülő Y ajánlattevő ajánlata vonatkozásában az ajánlatkérő, és adott esetben Y ajánlattevő megjelölésre kerülhet az összegezésben nyertes ajánlattevőként? Helyes-e azon megállapítás, hogy abban az esetben nem alkalmazandó a Kbt. 75. § (1) bekezdés c) pont, amennyiben a 150. napon első helyen álló ajánlattevő ajánlata utóbb érvénytelenítésre kerül, és a helyébe lépő „új első

helyezett” kötöttsége szintén fennáll? Vagy az eljárást a Kbt. 75. § (1) bekezdésének c) pontja alapján eredménytelenné kell nyilvánítania az ajánlatkérőnek?

Abban az esetben, ha valamennyi ajánlattevő az ajánlati kötöttségét (a 120. nap előtt megküldött 60 napos hosszabbítási felhívásra) a 180. napig fenntartja, az ajánlati kötöttség 150. napját követően változhat-e a legkedvezőbb ajánlattevő személye (érvénytelenítés miatt), köthető-e szerződés azon ajánlattevővel, aki a 150. napon második helyezett volt, majd az érvénytelenítést követően a 150-180. nap közötti időszakban került az első helyre az értékelési sorrendben?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a 150 napos kötöttségi időtartam lejártát követően ajánlatkérőnek a legkedvezőbb ajánlattevő ajánlata tekintetében van bírálati kötelezettsége, kizárólag ezen ajánlattevővel köthet szerződést, ha ő az ajánlatát továbbra is fenntartotta és a bírálat során az érvényességét az ajánlatkérő megállapította.

Amennyiben a legkedvezőbb ajánlatot benyújtó ajánlattevőnek az ajánlata a 150 napon túli fenntartását követően lesz érvénytelen, – a Közbeszerzési Hatóság megítélése szerint – az ajánlatkérőnek az eljárást szintén a Kbt. 75. § (1) bekezdés c) pontja alapján kell eredménytelenné nyilvánítania, tekintettel arra, hogy ezen eredménytelenségi ok következményeként a legkedvezőbb ajánlattevő kiesése esetén nem lett volna tovább folytatható a közbeszerzési eljárás.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 70. § (2a) bekezdése értelmében amennyiben az ajánlattevők kötöttsége a 150 napot meghaladná, az ajánlatkérő a Kbt. 75. § (1) bekezdés c) pontjára figyelemmel hozhatja meg az eljárást lezáró döntést. A Kbt. 75. § (1) bekezdés c) pont viszont kizárólag az adott időpillanatban legkedvezőbbnek tekinthető ajánlattevő vonatkozásában állapít meg előírásokat. Tehát ajánlatkérőnek a 150 napos időtartamon túl kizárólag a legkedvezőbb ajánlattevő vonatkozásában van lehetősége bármilyen döntést hozni. A 150 napos időtartam lejártakor az értékelési szempontokra figyelemmel legkedvezőbbnek tekinthető ajánlattevőnek az ajánlata fenntartására irányuló nyilatkozata határozza meg a közbeszerzési eljárás további irányát. Amennyiben a legkedvezőbbnek tekinthető ajánlattevő a 150 napos időtartamot követően is fenntartja az ajánlatát, az ajánlatkérőnek

folytatnia kell az eljárás bírálati szakaszát, viszont már csak ezzel a legkedvezőbbnek tekinthető ajánlattevővel kapcsolatban merülhetnek fel további bírálati cselekmények.

A fentieket támasztja alá a Kbt. 70. § (2a) bekezdését beiktató a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2020. évi CXXVIII. törvényhez fűzött jogalkotói indoklás is, miszerint: „A közpénzek hatékony felhasználása és a közbeszerzés más alapelvei szempontjából különösen problémás eset, ha az értékelési szempontok alapján legkedvezőbbnek tekinthető ajánlattevő lép vissza az eljárásból a bírálat indokolatlan elhúzódása miatt és az ajánlati kötöttség lejártát követően nem tartja fenn az ajánlatát.” A jogalkotói szándék többek között arra is irányult a Kbt. 70. § (2a) bekezdés beiktatásával, hogy a bírálat elhúzódása esetén ne kerüljön az ajánlatkérő abba a helyzetbe, hogy a legkedvezőbb ajánlattevő visszalépése miatt a felelős és hatékony gazdálkodás elvével ellentétben egy drágább ajánlatot tevő ajánlattevővel kelljen szerződést kötnie. A fenti jogalkotói elvárás ellenében hatna, amennyiben az ajánlatkérőnek a százötven napos kötöttség lejártát és az X ajánlattevő ajánlatának érvénytelenné nyilvánítását követően a kérdéses eset szerinti Y ajánlattevővel is lehetősége lenne szerződést kötni.

A Közbeszerzési Értesítő Plusz 2021. évi 1. számában megjelent „A közbeszerzésekről szóló törvény 2020 decemberében elfogadott módosítása” című cikkben² is kiemelik a szerzők, hogy „További kiegészítő szabályként pedig beillesztésre került a bírálatról szóló 70. §-ba egy új (2a) bekezdés, amely utalást tartalmaz a biztosíték fenntartására és az eredménytelenségre vonatkozó szabályra. Az új szabály lényege, hogy a bírálat 180 napon túli elhúzódása esetén az ajánlatkérő nem lesz köteles, illetve nem lesz lehetősége a legkedvezőbbnél rosszabb ajánlatot adó ajánlattevővel szerződést kötni, valamint nem is húzhatja el a bírálatot azzal a céllal, hogy egy neki „szimpatikusabb”, azonban az értékelési szempontok alapján kevésbé kedvező ajánlatot adó gazdasági szereplővel kössön szerződést.”³

Tehát ajánlatkérőnek csak a legkedvezőbb, ajánlatát a 150 napos kötöttség lejártakor fenntartó ajánlattevő tekintetében van további bírálati kötelezettsége, így kizárólag ezen ajánlattevőt hirdetheti ki nyertesként és köthet vele szerződést, ha a bírálat végén az ajánlatának érvényessége továbbra is megállapítható.

8. kérdés

Ajánlatkérő jól értelmezi-e, hogy amennyiben az ajánlatból teljes egészében hiányzik az ajánlati felhívásban előírt fényképes műszaki leírás, amely a közbeszerzési dokumentumok szerint szakmai ajánlat volt, az tipikusan lényegi hiány és érvénytelenségi ok. Ebből következően tehát a hiánypótlás nem szolgálhat arra, hogy az ajánlat lényeges tartalmi elemeit (például a teljes műszaki leírást) utólag pótolják vagy változtassák meg.

Amennyiben a fényképes műszaki leírás teljesen hiányzott az ajánlatból, de annak adatait, magát a terméket a kitöltött műszaki ártáblázatban megadott adatokból (a gyártmány, típus, cikkszám alapján egyértelműen beazonosítható, vagy mert az a kiadott műszaki ártáblázatban megadott referenciatermékkel megegyezik) konkrétan be lehet azonosítani, akkor a fényképes műszaki leírás teljes hiánya érvénytelenségre vezet-e?

Vagy a műszaki ártáblázatban megadott adatok elfogadhatók-e annak alátámasztására, hogy a megajánlandó berendezés műszaki paraméterei megfelelnek a közbeszerzési dokumentumok részeként kiadott műszaki leírásban található minimális követelményeknek, figyelemmel arra, hogy a fénykép tartalma önmagában nem befolyásolta az értékelést, és az ajánlatban szereplő műszaki táblázat alapján a termék beazonosítható olyan módon, hogy az megfelel a közbeszerzési dokumentumok részeként kiadott műszaki leírásban található minimális követelményeknek?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Kbt. 71. § (1) bekezdés értelmében az ajánlatkérő köteles biztosítani a hiánypótlás lehetőségét, azonban a Kbt. 71. § (8) bekezdésével összhangban a hiánypótlás során az ajánlatban a beszerzés tárgyának jellemzőire, az ajánlattevő szerződéses kötelezettsége végrehajtásának

² Közbeszerzési Értesítő Plusz 2021. III. évfolyam 1. szám Dr. Soós Gábor LL.M. – Dr. Várhomoki-Molnár Márta PhD.: A közbeszerzésekről szóló törvény 2020 decemberében elfogadott módosítása.

³ Tekintettel arra, hogy az idézett szakcikk még a 2024. február 1-jei Kbt. módosítást megelőzően született, így a 150 napos maximális kötöttségi időtartam helyett a korábban hatályos száznyolcvan napos időtartamra hivatkozik.

módjára vagy a szerződés más feltételeire vonatkozó dokumentum tekintetében csak a nem jelentős, egyedi részletkérdésre vonatkozó hiány pótolható, ha a teljes ajánlati árat vagy annak értékelt részösszegét és az ajánlattevők sorrendjét nem befolyásolja. Abban az esetben, ha az ajánlatban a szakmai megajánlás pontosan beazonosítható és csak valamely, a megajánlást alátámasztó dokumentum hiányzik, akkor ezen hiányok pótlására lehetőséget kell biztosítani az ajánlattevők számára, mivel ezzel a hiánypótlás se a megajánlást nem változtatja meg, se az értékelésre kerülő összeget vagy a sorrendet nem módosítja.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

Amennyiben ajánlatkérő úgy ítéli meg, hogy valamely ajánlat hiányos, akkor a Kbt. 71. § (1) bekezdése alapján biztosítani kell a hiánypótlás lehetőségét az ajánlattevő számára, amennyiben pedig nem egyértelmű kijelentést tartalmaz az ajánlat, akkor felvilágosítást kell kérnie. Továbbá a Kbt. 71. § (3) bekezdés alapján a hiányok pótlása csak arra irányulhat, hogy az ajánlat vagy részvételi jelentkezés megfeleljen a közbeszerzési dokumentumok vagy a jogszabályok előírásainak. A jelen esetben a Közbeszerzési Hatóság megítélése szerint hiányosságban szenvedtek az ajánlatok, mivel nem csatolták az ajánlattevők az ajánlatkérő által a közbeszerzési dokumentumokban kért fényképes műszaki leírást. Ajánlatkérő azonban nem hiánypótlási felhívást bocsátott ki, hanem felvilágosítást kért, mivel az állásfoglaláskérésben idézett szövegből úgy értelmezhető, hogy ajánlatkérő a tárgyi esetben nem látta lehetőségét jogszerű hiánypótlásnak. Az egyik ajánlattevő a felvilágosításkérést megválaszolta és önkéntes hiánypótlásban csatolta a szükséges fényképes műszaki leírást, míg a másik ajánlattevő csak megválaszolta a felvilágosításkérést.

Az állásfoglalás kérelmben idézettek alapján ajánlatkérő kizárólag felvilágosítást kért az ajánlattevőktől a hiányzó fényképes műszaki leírás tekintetében, így ez esetben nem ütközik a Kbt. 71. § (6) bekezdés szerinti kétszeres hiánypótlás tilalmába, amennyiben az ajánlatkérő hiánypótlást rendel el erre vonatkozóan. Amennyiben azonban ajánlatkérő ebben a felvilágosításkérésben vagy ezzel párhuzamosan hiánypótlásra is felszólította az ajánlattevőket, akkor a korábbi hiánypótlási felhívásban megjelölt hiányok ismételt hiánypótlására már nincs jogszerű lehetőség.

A Közbeszerzési Döntőbizottság a D.100/21/2019. számú határozatában rámutatott, hogy az ajánlatkérőnek minden olyan hiány pótlására fel kell hívnia az ajánlattevőket, amelyek a szakmai ajánlat alátámasztására szolgálnak, amennyiben a konkrét megajánlás az ajánlatból egyértelműen beazonosítható. „A Döntőbizottság elsődlegesen azt vette figyelembe, hogy a kérelmező beazonosítható, kész termékkel, meglévő funkciókkal adta meg a szakmai ajánlatát. A megállapított hiány tehát nem a szakmai ajánlat meglétére, hanem az állított megfelelés igazoltságára vonatkozik, amely utóbbit a rögzült ajánlatadási felételek mellett az ajánlatkérő az értékelést megelőzően köteles ellenőrizni. A Döntőbizottság megállapította, hogy képernyőkép, használati ismertető csatolása nem volt mellőzhető, a hiánypótlási felhívás kibocsátása nem a szakmai ajánlat utólagos megadására, vagy a Kbt. 71. § (8) bekezdésébe ütköző módosítására irányult volna, ennél fogva az ajánlatkérő által megállapított hiányok pótolhatóak lettek volna. Az ajánlatkérő az 1. érvénytelenségi okkal összefüggésben jogszerűen nem állapíthatta volna meg a kérelmezői ajánlat érvénytelenségét a hiánypótlás elrendelése nélkül.” [D.100/21/2019. számú határozat 59. pont] Így az állásfoglalás kérés szerinti esetben is szükséges lett volna az érintett ajánlattevőket hiánypótlásra felszólítani, és a beérkezett hiánypótlás alapján lehetett volna az ajánlatok érvényességét megítélni, mivel a megajánlott termék az ajánlatban beazonosíthatóan feltüntetésre került, így a fényképes műszaki leírás nem maga a szakmai ajánlat volt, csak annak alátámasztására szolgált.

A fentieket támasztja alá a D.288/23/2022. számú döntőbizottsági határozat is, melyben a Döntőbizottság kiemelte, hogy „[...] a szakmai ajánlatot pedig a részletes követelményeket tartalmazó táblázatban kellett megadni és a termékleírással alátámasztani. Bár az érdekelt ajánlatában a szakmai ajánlat egy elemét érintő hiány, illetve ellentmondás volt, a Döntőbizottság nem értett egyet a kérelmezővel abban, hogy a hiánypótlás (felvilágosítás) nem lett volna elfogadható az ajánlatkérő által. A kérelmező által hivatkozott Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontja szerinti tiltó feltételek közül ugyanis az érdekelt hiánypótlása (felvilágosítása) következtében egyik sem valósult meg. A beszerzés tárgyának jellemzői ugyanazok maradtak, mert az eredeti ajánlatból is meg lehetett győződni arról, hogy a megajánlott rendszer (következésképpen mindenhol „MODULITH SLK

inline”) képes gyermekek kezelésére, hiszen mindezt a termékleírás tartalmazta. Végül is az ajánlatnak eredetileg olyan hibája volt (a minimumkövetelményekre vonatkozó táblázat egyik sorának kitöltetlensége), amelynek pótlása, javítása nem hatott ki az ajánlattevő szerződéses kötelezettsége végrehajtásának módjára, a teljes ajánlati árra vagy annak értékelés alá eső részösszegére és az ajánlattevők között az értékeléskor kialakuló sorrendet sem befolyásolta. Az ajánlatkérő a gyermekek kezelhetőségére vonatkozó feltétel tekintetében jogszerűen döntött a hiánypótlás (felvilágosítás) elfogadásáról és erre tekintettel jogszerűen tekintett el az ajánlat érvénytelenné nyilvánításától.” [D.288/23/2022. számú határozat 51. pont]

9. kérdés

Ajánlatkérő jól értelmezi-e, hogy egy meghatározott tárgyú dinamikus beszerzési rendszer (továbbiakban: DBR) felállítása során lehetőség van a Kbt. 29. § (2) bekezdésének alkalmazására, vagyis több ajánlatkérő közösen is megvalósíthat egy közbeszerzési eljárást, azaz lehetőség van arra, hogy a DBR-ben több, egymástól egyébként független ajánlatkérő szervezet, intézmény, vagy akár a Kbt. 5. § (4) bekezdés szerinti szereplő is részt vehessen?

A Kbt. 29. § (4) bekezdés alapján jól értelmezi-e ajánlatkérő, hogy egy meghatározott tárgyú DBR felállításában közösen résztvevő ajánlatkérők közül nem kötelező részt vennie minden egyes ajánlatkérőnek egy konkrét beszerzési igényt tartalmazó ajánlattételi felhívás kiküldésének alkalmával, tehát lehetőség van arra, hogy a közös ajánlatkérők csak egy szűkebb csoportja vegyen részt az eljárásban? Tehát egy gyakorlati példával szemlélítve, ha egy 100 fős ajánlatkérő csoport hozna létre egy DBR-t, akkor az egyes ajánlattételi szakaszokban lehetséges-e, hogy csak 20-30 fős csoportokban szerepeljenek az ajánlatkérők, és a 20-30 fős csoportok részére történjen az adott eljárásban a beszerzési igény teljesítése?

Lehetőség van-e arra a fentiek szerinti közös ajánlatkérés esetén, hogy csak egy ajánlatkérő folytasson le eljárást a DBR-en belül?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint nincs jogszabályi akadálya annak, hogy közös ajánlatkérők indítsanak DBR felállítására irányuló eljárást, azonban javasolt az eljárást megindító felhívásban annak rögzítése, hogy az egyes ajánlattételi szakaszokban várhatóan milyen kombinációban, mely ajánlatkérők

vesznek/vehetnek részt és hogy adott esetben előfordulhat, hogy a közös ajánlatkérők közül csak egy fogja az ajánlattételi szakaszt meghirdetni. A közös ajánlatkérők személye, egymáshoz való viszonya tekintetében nincs megkötés a Kbt.-ben, így nincs akadálya annak, hogy egy, a Kbt.-t önkéntesen alkalmazó szervezet a Kbt. hatálya alá tartozó ajánlatkérőkkel közösen indítson egy közbeszerzési eljárást közös ajánlatkérői minőségben.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A DBR szabályait a Kbt. 106-107. §-ai tartalmazzák, mely alapján a DBR-be történő felvételre a meghívásos eljárás részvételi szakaszára irányadó szabályokat kell alkalmazni a Kbt. 106-107. §-aiban írott eltérésekkel. Sem a meghívásos eljárás szabályai, sem a Kbt. 106-107. §-ai nem zárják ki a közös ajánlatkérés lehetőségét, így ennek nincs akadálya a DBR felállítására irányuló eljárásban. Eltérő szabályozás hiányában az ajánlatkérőknek a Kbt. 29. § (2) bekezdése alapján lehetőségük van közös ajánlatkérőként, maguk közül valakit felhatalmazni a közbeszerzési eljárás lefolytatására DBR esetén is.

Amennyiben egy, a Kbt. hatálya alá nem tartozó szervezet úgy dönt, hogy a Kbt. 5. § (4) bekezdés alapján önkéntesen alkalmazza a Kbt.-t, abban az esetben – az adott közbeszerzési eljárás tekintetében – ezen szervezet is ajánlatkérőnek tekintendő, így a Kbt. valamennyi szabálya irányadó az ő esetében is. Így erre tekintettel nincs akadálya annak, hogy egy, a Kbt. 5. § (4) bekezdés szerinti ajánlatkérő is részt vegyen a Kbt. 29. § (2) bekezdés szerinti közös ajánlatkérői csoportban.

Amennyiben több közös ajánlatkérő állítja fel a DBR-t, akkor a DBR felállítására irányuló eljárásban, az eljárást megindító felhívásban javasolt a gazdasági szereplők figyelmét felhívni arra a tényre, hogy az egyes ajánlattételi szakaszokban nem az összes közös ajánlatkérő fog együttesen fellépni.

10. kérdés

Megfelel-e az az eljárás, ha egy villamos- vagy földgáz energia beszerzésre irányuló DBR felállításakor az összes lehetséges, DBR-ben részt vevő ajánlatkérő esetén a teljes tervezhető mennyiség és az attól való eltérés (toleranciasáv) +/-50%-os értéket el nem érő mértékkel megjelölésre kerül, majd ezt követően az egyes ajánlattételi szakaszoknál, csak az adott

konkrét ajánlatkérői csoport kerül megjelölésre, és azoknak a szintén a +/- 50%-os értéket el nem érő mértékű igénye kerül feltüntetésre?

Kérdés, hogy a toleranciasáv közbeszerzési értelemben megegyezik-e a mennyiségi eltéréssel?

Helyesen jár-e el ajánlatkérő, ha a toleranciasávot +/- 30%-ban határozza meg, vagyis egyszerre pozitív és negatív irányban is engedélyezi a fogyasztási mennyiség eltérését?

Engedélyezhető-e akár +/- 50%-os toleranciasáv a fogyasztási mennyiség tekintetében a felhívásban?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Kbt. 58. § (1) bekezdése alapján nincs jogszabályi akadály annak, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárásban a mennyiségi eltérést +/-, vagyis egyszerre pozitív és negatív irányban határozza meg, azonban javasolt, hogy az eltérés abszolút értékben ne haladja meg a 30%-ot, ettől nagyobb mértékű eltérés objektív indokkal alátámasztottan kivételes esetben lehetséges.

A mennyiségi eltérést az eljárást megindító felhívásban kell jeleznie elsőként az ajánlatkérőnek, amely jelen esetben megfelelő úgy is, ha az az összes közös ajánlatkérő által beszerzésre kerülő mennyiséghez viszonyítva kerül meghatározásra, majd a konkrét ajánlattételi szakaszok tekintetében már csak az adott beszerzésre, adott ajánlatkérőre/ajánlatkérőkre vonatkozó mennyiséget és az attól való eltérést szükséges feltüntetni. Azonban felhívja a figyelmét arra a Közbeszerzési Hatóság, hogy az eredetileg jelzett mennyiségi eltérést a DBR fennállása alatt szükséges betartania az ajánlatkérőnek.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

Mennyiségi eltérést előírhat az ajánlatkérő vagy pozitív, vagy negatív irányba, vagy adott esetben mindkét irányba is, azonban javasolt, hogy ez esetben se haladja

meg abszolút értékben a joggyakorlat által, illetve a Közbeszerzési Hatóság hirdetményellenőrzési gyakorlatában elfogadott 30%-ot (pl. -20% és emellett + 10% lehetséges). Opció esetében azonban kizárólag pozitív irányú eltérésről beszélhetünk, miután a negatív opció nem értelmezhető fogalmilag, hiszen az ajánlatkérő szuverén döntésétől függő további megrendeléseket takar. Fogalmilag nem kizárt egyidejűleg mennyiségi eltérés és opcionális rész meghatározása, azonban ezeket az ajánlatkérőnek megfelelően definiálnia kell, mértéküket egymásra tekintettel, abszolút értékben a 30%-ot megtartva szükséges meghatározni, illetve az opció lehívásának esetét részletesen szabályozni szükséges [lásd a Kbt. 141. § (4) bekezdés a) pontját]. A Kbt. az opció és a mennyiségi eltérés mellett kifejezetten nem nevesíti a kérdésben említett toleranciasávot, azonban az funkcióját tekintve a Közbeszerzési Hatóság megítélése szerint a mennyiségi eltéréssel azonosítható, így a fentiekben ismertetett 30%-os szabály vonatkoztatható rá.

A jogalkotó nem határozott meg konkrét mértéket a mennyiségi eltérés tekintetében, azt a joggyakorlat alakította ki, ezért mindig az egyedi eset körülményei alapján határozható meg az, hogy a 30 %-nál nagyobb mértékű eltérés elfogadható-e, megfelelően indokolt-e. Minden egyes közbeszerzési ügyben, ahol állást kell foglalni a mennyiségi eltérés tekintetében, azt kell vizsgálni, hogy az ajánlatkérő az alap mennyiségi adatokhoz képesti eltérése objektív indokkal alátámasztott-e, azaz az ajánlatkérő tudja-e igazolni ezen eltérő adatok alkalmazásának jogszerűségét. Továbbá kiemelés érdemel, hogy a beszerzési mennyiségnek és a mennyiségi eltérésnek azonos mértékegységben meghatározottnak kell lennie annak érdekében, hogy a fenti 30%-os szabály ellenőrizhető legyen. Ha például a beszerzés mennyisége darabszámban került meghatározásra, akkor a mennyiségi eltérést is ezen darabszámhoz viszonyítva szükséges megadni, és nem például a keretszerződés keretösszegének százalékában.

JOGORVOSLATI AKTUALITÁSOK

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

DOI: 10.37371/KEP.2026.1.2

Az elmúlt időszakban számos esetben került a Döntőbizottság elé olyan ügy, melyben az ajánlatkérő szervezetek az eljárásuk eredménytelenné nyilvánítására vonatkozó lehetőségekkel jogsértő módon visszaéltek. Erre tekintettel a Közbeszerzési Értesítő Plusz jelen számában összegyűjtésre kerültek azok az ügyek, melyek kapcsán az ajánlatkérők a legkülönlegesebb magyarázattal alkalmazták a Kbt. 75. § (2) bekezdésében foglalt fakultatív eredménytelenségi okokat és éltek vissza a jogszabály adta lehetőségeikkel. Figyelemre méltó, hogy az ismertetett ügyek közül két esetben is már a jogorvoslati eljárás megindítását követően rendelkeztek az ajánlatkérők az eljárásaik eredménytelenségéről, ebből egy esetben a tájékoztató hirdetmény feladására is sor került. Így figyelemmel arra, hogy ezen ügyben a jogorvoslati eljárás lefolytatása lényegében okafogyottá vált, a Döntőbizottság hivatalbóli észlelése alapján a jogorvoslati kérelem visszavonását megelőzően az eljárást hivatalból kiterjesztette a jogsértés feltárása érdekében. Az ismertetett jogesetek jó példái lehetnek annak, hogy nem célszerű a feltétellel alkalmazható eredménytelenségi okokat a jogalkotói szándékkal ellentétes módon alkalmazni, ugyanis az súlyos jogkövetkezményeket von maga után. Mindez különösen annak fényében mondható el, hogy az ismertetett ügyek közül egy esetben a Döntőbizottság határozatának bírósági felülvizsgálatára is sor került, mely tekintetben született ítélet az ajánlatkérő jogsértő eljárását erősítette meg.

A Döntőbizottság D.225/18/2025. számú határozata

A jogorvoslat alapjául szolgáló tényállás

Az ajánlatkérő 2025. március 25. napján a Kbt. Harmadik Része – a Kbt. 112. § (1) bekezdés b) pontja – szerinti nyílt közbeszerzési eljárást indított kommunális seprőgép beszerzése tárgyában.

Az ajánlatkérő a felhívás II.1.4) és II.2.4) pontjában a közbeszerzés mennyisége tekintetében tételes meghatározást tett, a terméktulajdonságok minimális követelményeit a felhívás II.2.13) pontjában rögzítette. Az ajánlatkérő mind-

ezek mellett a felhívásban a szerződés időtartamát 90 napban határozta meg, és az alkalmazott értékelési szempont kapcsán minőségi szempontként értékelte a 90 nap teljesítési határidőhöz képest vállalt korábbi teljesítést (előteljesítést) (0-30 nap között).

Az ajánlatkérő a felhívás VI.3.1) pontjában rögzítette, hogy feltételes közbeszerzési eljárást kíván lefolytatni, melynek körében felhívta a figyelmet arra, hogy az eljárást eredménytelenné nyilváníthatja, amennyiben valamely meghatározott, ellenőrzési körén kívül eső, bizonytalan jövőbeli esemény az ajánlattételi határidő lejártát követően következik be. Az ajánlatkérő ellenőrzési körén kívül eső, bizonytalan jövőbeli esemény tekintetében meghatározást tett és rögzítette, hogy támogatásra irányuló igényt fog benyújtani a műszaki tartalom változásra és az ajánlatkérő a támogatásra irányuló igény el nem fogadását, vagy az igényeltnél kisebb műszaki tartalommal történő elfogadását olyan körülménynek tekinti, amely miatt az eljárást eredménytelenné nyilváníthatja.

Az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumok részeként kiadott szerződés-tervezet 12.10. pontjában a felhívásban közöltek mellett az alábbiakat határozta meg: „Ezen szerződés a Kbt. 135. § (12) bekezdése alapján csak akkor lép hatályba, ha a Megrendelő a szerződés teljesítéséhez szükséges fedezet kiegészítésre nincs szükség. Ezen feltétellel tekintettel a jelen szerződés hatályba lépésének napja az értesítés Vállalkozó általi kézhezvételének (vagy a tudomásulvételre vonatkozó visszajelzésnek) a napja. Amennyiben a szerződés aláírásától számított 6 hónapon belül az értesítés nem történik meg, úgy bármelyik fél a szerződéstől elállhat, mely elállás eredményeként a szerződés hatályba lépése ezt követően nem történhet meg. Az elállásra vonatkozó értesítésre az ezen pont szerinti értesítési/tájékoztatási szabályok megfelelően alkalmazandók.”

A kérelmező 2025. április 11. napján két kiegészítő tájékoztatás iránti kérelmet terjesztett elő a beszerezni kívánt gép műszaki tartalmát érintően. Az ajánlatkérőhöz – a kérelmezőtől eltérő gazdasági szereplőtől – 2025. április 14. napján további kiegészítő tájékoztatás iránti kérelem érkezett, szintén a beszerzéssel érintett gép műszaki előírását érintően. Tekintve, hogy az ajánlatkérő a kiegészítő tájé-

koztatáskéréseket nem válaszolta meg, a kérelmező 2025. április 15. napján előzetes vitarendezési kérelmet terjesztett elő, melyben az ajánlatkérő eljárás előkészítését, illetve a kiegészítő tájékoztatás megválaszolásának elmaradását sérelmezte. Az ajánlatkérő a kérelmező előzetes vitarendezési kérelmét 2025. április 15. napján kelt válaszával elutasította, érdemben egyetlen kiegészítő tájékoztatáskérést sem válaszolt meg.

Az ajánlatok bontására a módosított ajánlattételi határidőben (2025. április 16. nap 9 óra) sor került, melyre mindösszesen három ajánlat került benyújtásra. A kérelmező az eljárásban ajánlatot nem tett.

Az ajánlatkérő az ajánlatok bontását követően – már a jogorvoslati eljárás lefolytatása során – 2025. május 13. napján előbb az ajánlati kötöttség meghosszabbítására hívta fel az eljárás résztvevőit, majd 2025. május 23. napján megküldte eljárást lezáró döntését az eljárás ajánlattevői részére. Az összegezés tanúsága szerint az ajánlatkérő az eljárást eredménytelenné nyilvánította, melynek körében az összegezésben az eredménytelenség jogcíme tekintetében rögzítette, hogy „az ajánlatkérő a szerződés megkötésére vagy teljesítésére képtelenné vált vagy a szerződéstől való elállásnak vagy a szerződés felmondásának lenne helye (Kbt. 53. § (4)-(6) bekezdés) (Kbt. 75. § (2) bekezdés a) pont).” Az ajánlatkérő az eredménytelenség indoka kapcsán rögzítette, hogy a közbeszerzési eljárás fedezetét 100%-ban vissza nem térítendő hazai forrás biztosítja támogatási szerződés alapján. Azonban az ajánlatkérő a D.225/ 2025. számú jogorvoslati eljárás következtében a szerződés megkötésére képtelenné vált, ugyanis a fedezetül szolgáló támogatói okirat szerint a projekt megvalósításának (azaz fizikai befejezésének) határideje 2025. június 30. napja. Az ajánlatkérő az összegezésben mindezek mellett rögzítette azt is, hogy az ajánlatok rangsorolására nem került sor, az ajánlatok ellenőrzését nem végezte el.

Az eljárás eredményéről szóló tájékoztató hirdetemény az ajánlatkérő részéről 2025. május 27. napján került feladásra, a hirdetemény a Közbeszerzési Értesítő 2025/ 101 számában a KÉ-8387/2025 iktatószám alatt 2025. május 27. napján került közzétételre.

A jogorvoslati eljárás

A kérelmező előzetes vitarendezési kérelmének elutasítását követően 2025. április 11. napján két kérelmi elemet tartalmazó jogorvoslati kérelmet terjesztett elő, melynek következtében a jogorvoslati eljárás megindítására 2025. április 28. napján került sor. A kérelmező az első kérelmi elem körében a Kbt. 28. § (1) bekezdésének megsértését

állította, ugyanis álláspontja szerint a beszerzés tárgya tekintetében meghatározott hat minimumparaméterből álló műszaki meghatározás nem alkalmas arra, hogy a célgép fogalmán túl az ajánlatkérő beszerzési igénye beazonosítható legyen. A kérelmező a második kérelmi elem körében a Kbt. 56. § (3) bekezdését sérelmezte és kiemelte, hogy meglátása szerint az ajánlatkérő magatartásával a nem megfelelő ajánlattételt segítette elő, és álláspontja szerint nincs olyan gazdasági társaság, amely gyakorlatilag az információs tartalom nélkül tudja, hogy az ajánlatkérőnek milyen elvárásai vannak a szállítandó géppel kapcsolatban. Azzal tehát, hogy az ajánlatkérőnek szándékában sem állt megválaszolni a kiegészítő tájékoztatáskéréseket, álláspontja szerint az ajánlatkérő jogsértést követett el.

A kérelmező a közbeszerzési eljárás eredménytelenné nyilvánítását követően jogorvoslati kérelmét visszavonta, ellenben sérelmezte az ajánlatkérő jogsértő magatartását.

A hivatalbóli kiterjesztés

Tekintettel arra, hogy az ajánlatkérő az eljárást a 2025. május 23. napján megküldött összegezésével eredménytelenné nyilvánította, a Döntőbizottság 2025. május 26. napján a jogorvoslati eljárást a Kbt. 158. § (1) bekezdése alapján kiterjesztette annak vizsgálatára, hogy az ajánlatkérő eljárásának a Kbt. 75. § (2) bekezdés a) pontjára tekintettel történő eredménytelenné nyilvánításával megtartotta-e a Kbt. 75. § (3) bekezdésében, illetve a Kbt. 53. § (4)-(6) bekezdéseiben foglalt követelményeket.

Az ajánlatkérő a hivatalbóli kiterjesztést érintően megtett beadványa keretében csatolta a támogatói okirat valamilyen módosítását és rögzítette, hogy a 3. szerződés-módosítás értelmében a projekt megvalósulási időtartama 2021. március 1. - 2024. december 31. nap. Hivatkozta a Kbt. 75. § (2) bekezdés a) pontját és előadta, hogy az eljárás megindítását megelőzően – a Kbt. 53. § (1) bekezdésének megfelelően – rendelkezett érvényes támogatói okirattal, és annak hatályos módosításával, melyek alapján a projekt fizikai befejezése 2024. december 31. napja. Időközben a projekt megvalósítási időszakának meghosszabbítása érdekében kérelmet nyújtott be a támogató jogutódjához, azonban a meghosszabbított támogatói okirat még nem került jóváhagyásra, illetve aláírásra. Mindezek alapján állította, hogy a Kbt. 53. § (4) bekezdésére tekintettel a szerződés megkötésére nincs jogszerű lehetősége, mivel a támogatás rendelkezésre állását igazoló dokumentum (az új támogatói okirat) nem áll rendelkezésére. Álláspontja szerint így a Kbt. 75. § (2) bekezdés a) pontjában foglaltak alkalmazására jogszerű lehetősége volt, és csatolta a tá-

mogató részére megküldött határidő hosszabbítására vonatkozó kérelmét.

A Döntőbizottság döntésében megjelenő főbb megállapítások

A Döntőbizottság ugyan a jogorvoslati kérelem keretében a jogorvoslati eljárást megszüntette, azonban a hivatalbóli kiterjesztés körében – a közbeszerzési eljárás megindításának napján irányadó Kbt. anyagi jogi rendelkezéseinek figyelembevételével – megállapította, hogy az ajánlatkérő jogsértő módon nyilvánította eredménytelenné az eljárást, melyre tekintettel az ajánlatkérővel szemben jogkövetkezményként bírságot szabott ki.

A Döntőbizottság rögzítette, hogy az ajánlatkérő alapvető feladata a beszerzési igénye kielégítése érdekében lefolytatandó közbeszerzési eljárás alapos előkészítése, az előkészítés során meghozott döntéseiért a felelősség oly mértékben terheli, mint a közbeszerzési eljárás során hozott döntéseiért. A közbeszerzési eljárás szabályaiból adódóan a törvényi határidőn túl alapesetben szerződéskötési kötelezettsége áll fenn, melyből csak a törvényben meghatározott, kivételes esetekben szabadulhat.

A Döntőbizottság rámutatott, hogy az ajánlattételi határidő az a dátum, ameddig az ajánlatkérő külön indokolás nélkül visszavonhatja felhívását. Ezen határidőn túl az ajánlatkérői kötöttség beáll, mely elsődlegesen bírálati és értékelési, majd – törvényi feltételek fennállása, és legalább egy érvényes ajánlat esetén – végső soron szerződéskötési kötelezettséget von maga után. A jogalkotó a törvényi szabályozásban számolt azonban olyan esetekkel, amikor az ajánlatkérő mentesül a közbeszerzési eljárást lezáró szerződés megkötésének kötelezettsége alól. Ezeket a Kbt. tételesen és taxatív felsorolja, csak és kizárólag ezekben az esetekben nem kell a szerződést megkötnie az eljárás végén az ajánlatkérőnek.

A fentiekre tekintettel a Döntőbizottság hangsúlyozta, hogy a Kbt. kógenciájából adódóan az ajánlatkérő kizárólag a törvényben meghatározott esetekben nyilváníthatja eredménytelenné a közbeszerzési eljárást.

A Döntőbizottság által vizsgált esetben az ajánlatkérő a Kbt. 75. § (2) bekezdés a) pontjára alapozva nyilvánította eredménytelenné a közbeszerzési eljárást. A megjelölt jogszabályhely értelmében az ajánlatkérő akkor nyilváníthatja eredménytelenné az eljárást, amennyiben a szerződés megkötésére vagy teljesítésére képtelenné vált vagy a szerződéstől való elállásnak vagy a szerződés felmondásának lenne helye, a Kbt. 53. § (4)-(6) bekezdései közül valamelyik eset bekövetkezett.

A Döntőbizottság a rendelkezésre álló dokumentumok alapján megállapította, hogy az ajánlatkérő a tárgyi közbeszerzési eljárásban az ajánlattételi határidőt követően nem végezte el az ajánlatok bírálatát, az eljárást a Kbt. 75. § (2) bekezdés a) pontjára tekintettel eredménytelenné nyilvánította. Az ajánlatkérő az összegezésben rögzítette, hogy az eljárása 100%-ban vissza nem térítendő hazai forrásból biztosított, ahogy azt is, hogy a D.225/2025. számú jogorvoslati eljárás következtében a szerződés megkötésére képtelenné vált, mert a fedezetül szolgáló támogatói okirat szerint a projekt megvalósításának (azaz fizikai befejezésének) határideje 2025. június 30. napja.

Figyelemmel arra, hogy az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívásában jelezte, hogy feltételes közbeszerzési eljárást kíván indítani, ezért a Döntőbizottság elsőként a Kbt. 53. § (5)-(6) bekezdésében foglalt feltételek fennálltát vizsgálta meg.

A Döntőbizottság rögzítette, hogy a Kbt. feltételes közbeszerzés alatt azokat az eljárásokat nevezi meg, mely esetben az ajánlattételi, illetve részvételi határidő lejártát követően valamely előre meghatározott, az ajánlatkérő ellenőrzési körén kívül eső, bizonytalan esemény következik be. Az ajánlatkérőnek mindezt az eljárást megindító felhívásban fel kell hívnia a gazdasági szereplők figyelmét, ezzel jelezve azt, hogy az előre meghatározott feltétel bekövetkeztekor az eljárást eredménytelenné nyilváníthatja. A Kbt. ezen rendelkezés alatt előre nem láthatóságot nem követel meg, és az ajánlatkérő a feltétel bekövetkezése esetében is dönthet még az eljárás folytatása mellett. A feltételként meghatározott jövőbeni eseményre hivatkozásnak azonban konkrétan kell lennie, arra nem lehet általánosságban hivatkozni, illetve a feltétel bekövetkezése igazoltnak és valósnak kell lennie.

A Döntőbizottság rögzítette, hogy a Kbt. 53. § (6) bekezdése a feltételes közbeszerzés egyik lehetséges eseteként szabályozza a támogatások benyújtásával vagy elbírálásával kapcsolatos körülményeket, így bizonytalan jövőbeni eseménynek minősül, hogy az ajánlatkérő a támogatást, vagy azt a teljes igényelt összegben megkapja-e.

A Döntőbizottság a vizsgálat kapcsán kiemelt jelentőséget tulajdonított annak, hogy az ajánlatkérő az eljárást lezáró döntésében az eredménytelenség indokát a felhívásban megjelölt, ellenőrzési körén kívül eső, bizonytalan jövőbeni eseménytől teljesen eltérő indokra alapította. Ugyanis addig, amíg az eljárást megindító felhívás alapján az ajánlatkérő már érvényben lévő támogatási igényében bekövetkező műszaki tartalom változására tekintettel, az azt érintő, támogatói el nem fogadást vagy az igényeltnél

kisebb műszaki tartalommal történő elfogadást minősítette olyan körülménynek, mely alapján az eljárást eredménytelenné nyilváníthatja, addig az összegezésben már az időközben megindult jogorvoslati eljárásra és a támogatói okirat 2025. június 30. napi lejártára hivatkozással döntött az eljárás eredménytelenségéről. A Döntőbizottság megítélése szerint ugyanakkor az ilyen eltérő hivatkozási alap nem szolgálhatja az eredménytelenség alkalmazhatóságát, az ajánlatkérő minden esetben kizárólag a felhívásban megjelölt esemény bekövetkeztére hivatkozással dönthet az eljárás eredménytelenné nyilvánításáról, egyéb indok megnevezésére nem válik jogosulttá.

A Döntőbizottság mindezek mellett azért sem tartotta megfelelőnek az ajánlatkérő eredménytelenségi indokolását, mert az ajánlatkérőnek egyrészt számítnia kell arra, hogy eljárása tekintetében jogorvoslati eljárás is lefolytatásra kerülhet, másrészt jelen esetben az eljárás megindításának időpontjára (2025. március 25.), a bontás eredeti határidejére (2025. április 10.), és a szerződés teljesítésének 90 napos naptári napban meghatározott idejére tekintettel, az ajánlatkérő már az eljárása megindításának időpontjában sem bízhatott abban, hogy a közbeszerzési eljárás eredményes lefolytatása következtében a megkötött szerződése 2025. június 30. napjáig teljesedésbe megy.

A Döntőbizottság rögzítette továbbá azt is, hogy a rendelkezésre bocsátott, és az ajánlatkérő által a közbeszerzési eljárásban megjelölt támogatói okirat, 2024. augusztus 5. napján kelt 3. számú módosítása értelmében, a szerződésben meghatározott tevékenység időtartama 2024. december 31. napjáig volt támogatott. Mindezt felülíró olyan hiteles dokumentum, mely alátámasztotta volna, hogy a támogatói okirat szerinti projekt fizikai befejezési határideje 2025. június 30. napja, az ajánlatkérő részéről nem került benyújtásra. Az ajánlatkérő kizárólag azon, a 2024. október 11. napján kelt, a támogató részére megküldött kérelmet csatolta, mely a támogatói okirat 2025. június 30. napjára történő meghosszabbítására vonatkozott, majd a jogorvoslati eljárásban éppen maga hivatkozott arra, hogy azt érintő okirat, mely a megvalósítási időszak meghosszabbítására vonatkozna, nem került aláírásra, módosított támogatói okirattal nem rendelkezik. Ilyen vonatkozásban tehát nem volt valós azon ajánlatkérői indokolás, miszerint „a támogatói okirat befejezési határideje 2025. június 30. napja”, ahogy az sem, hogy a megindult jogorvoslati eljárás eredményeként vált képtelenné a szerződés megkötésére.

A Döntőbizottság mindezek alapján a Kbt. 53. § (5) bekezdésekben foglalt feltételek fennálltának megállapíthatóságát nem látta megalapozottnak, az ajánlatkérő, függetlenül attól, hogy feltételes közbeszerzési eljárást folytatott le, a Kbt. hivatkozott rendelkezésére alapítottan nem dönthetett volna az eljárása eredménytelenségéről. Figyelemmel emellett arra, hogy az ajánlatkérő a már meglévő támogatásának a műszaki tartalomra tekintettel szükséges megvalósítási időszakának meghosszabbítását kérvényezte, illetve a megjelölt támogatási okirat tekintetében a fedezet egészben vagy részben történő elvonására a benyújtott dokumentumok alapján nem került sor – erre maga az ajánlatkérő sem hivatkozott –, a Döntőbizottság megállapította, hogy a Kbt. 53. § (6) bekezdése és a Kbt. 75. § (3) bekezdése szerint feltételek sem állnak fenn.

A Döntőbizottság mindezek mellett a Kbt. 53. § (4) bekezdés feltételeinek fennálltát sem látta megállapíthatónak, hiszen a hivatkozott joghely által megkövetelt több feltétel együttes fennállta nem volt megállapítható. Tényként megállapítható, hogy az eredménytelenség háttérben álló körülmény nem az ajánlattételi határidő lejártát követően következett be (első feltétel), az nem az ajánlatkérő ellenőrzési körén kívül eső és általa előre nem látható okból következett be (második feltétel). Az, hogy az ajánlatkérő az általa hivatkozott körülmény miatt lenne képtelen a szerződés teljesítésére vagy ezen körülmény miatt a szerződéstől való elállásnak vagy a szerződés felmondásának lenne helye (harmadik feltétel), az első két feltétel fennállta nélkül önmagában nem elegendő ahhoz, hogy az eljárást eredménytelenné nyilvánítsa. Jelen esetben az ajánlatkérő bizonytalan körülmények ellenére döntött az eljárása megindítása felől, annak eredményes befejezése esetén sem bízhatott abban, hogy a közbeszerzési szerződés teljesítése az általa hivatkozott határnapi megtörténik, illetve a hivatkozott körülmények nem összeegyeztethetők a fennálló valós körülményekkel sem.

A Döntőbizottság a vizsgálata során arra a következtetésre jutott, hogy az ajánlatkérő összegezésében közölt indok nem megalapozott, az ajánlatkérő nem tudta bizonyítani a Kbt.-ben meghatározott feltételek fennállását, így jogsértő módon nyilvánította eredménytelenné a tárgyi közbeszerzési eljárását, megsértve ezzel a Kbt. 112. § (1) bekezdés b) pontjára tekintettel a Kbt. 75. § (2) bekezdés a) pontját.

A Döntőbizottságnak a Fővárosi Törvény- szék 106.K.704.499/2024/10. számú ítéletével felülvizsgált D.291/15/2024. számú határozata

A jogorvoslat alapjául szolgáló tényállás

Az ajánlatkérő 2024. március 25. napján a Kbt. Harmadik Része – a Kbt. 112. § (1) bekezdés b) pontja – szerinti nyílt közbeszerzési eljárást indított „foglalkozás-egészségügyi szolgáltatás, valamint preventív szűrővizsgálatok nyújtása” tárgyában saját alkalmazottai részére, melynek keretében az ajánlatkérő által megjelölt feladat ellátására megbízási keretszerződést kívánt kötni.

Az ajánlatkérő az EKR-ben rögzítette a rendelkezésre álló anyagi fedezet nettó összegét (104.794.985.-Ft).

Az ajánlatkérő a felhívás II.2.4) pontjában meghatározta, hogy az egyes egészségügyi szolgáltatásokat hány fő esetében kell ellátni (tervezett létszám), emellett pedig rögzítette azt is, hogy mivel a pontos foglalkoztatotti létszám előre nem tervezhető, illetve, olyan szűrővizsgálatok is a szerződés részét képezik, amelyekre az ajánlatkérő korábban nem rendelkezett szerződéssel, így ezek igénybevételére vonatkozó előzményi adatok nem állnak rendelkezésre, így az ajánlatkérő a keretmennyiség 60 %-ára vállal lehívási kötelezettséget, a fennmaradó mennyiséget a szerződés időtartama alatt jogosult, de nem köteles lehívni.

Az ajánlatkérő a felhívásban a teljesítési határidőt 36 hónapban jelölte meg, illetve az értékelési szempontok körében az árat 95 súlyszámmal kívánta figyelembe venni akként, hogy azt szolgáltatásonként 17 részcsoportha tagolta (2-18. részszempontok), ezek körében eltérő súlyszámokat alkalmazott és az ajánlati ár megadását az egyes szolgáltatásokra (azaz vizsgálatra) vetítve Ft/fő tekintetében kérte megadni. A legmagasabb súlyszámokat a D és C kategóriás foglalkozás-egészségügyi szolgáltatásra (18 és 14 súlyszám) és a férfi/női szűrővizsgálati csomagokra (15-15 súlyszám) alkalmazta, míg a fennmaradó részszempontokat 1-7 közötti súlyszámmal vette figyelembe. Mind-ebből következtetni lehet arra, hogy az ajánlatkérő ezen részszolgáltatásokra alacsonyabb ajánlati árakat várt. Az ajánlatkérő a felolvasólapon a részszempontokra tett ajánlati ár feltüntetését várta.

A közbeszerzési dokumentumok részét képező megbízási keretszerződés értelmében a keretszerződés időtartama a szerződés hatályba lépésétől számított 36 hónapig – amennyiben ez az időpont korábbi, a szerződéses keretösszeg kimerüléséig – tart, és az ajánlatkérő fenntartotta annak a lehetőségét, hogy a keretszerződésben rendelkezett díjmeléssel arányosan a keretösszeget módosítja. Az ajánlatkérő mindezek mellett az egyes szolgáltatások gyakoriságát az egyes szolgáltatások tekintetében – a vonatkozó jogszabályra hivatkozással – határozta meg.

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

Az ajánlatkérő előbb árindokolás adásra hívta fel az eljárás ajánlattevőit – a kérelmezőt a 2-3., a 9-10. és a 13-14. értékelési részszempont tekintetében –, majd az eljárás ajánlattevői részére megküldte az eljárást lezáró döntését, melyben a kérelmező ajánlatát érvényesnek, az eljárás további ajánlattevőjének ajánlatát érvénytelennek nyilvánította, az eljárását pedig a Kbt. 75. § (2) bekezdés b) pontja alapján eredménytelenné nyilvánította. Indokolása körében rögzítette, hogy a Kbt. 75. § (4) bekezdésben foglaltak szerint igazolható, a rendelkezésre álló anyagi fedezet összege nem elegendő a szerződés megkötéséhez az értékelés alapján legkedvezőbb ajánlatot tett ajánlattevővel.

A kérelmező az ajánlatkérő eljárást lezáró döntésével szemben előzetes vitarendezési kérelmet terjesztett elő, melyet az ajánlatkérő azzal utasított el, hogy az eljárást megindító felhívásban is közölt létszámadatokkal számolt kérelmezői teljes ellenszolgáltatás összege (239.153.100.-Ft) meghaladja a bontási jegyzőkönyvben ismertetett és (a keretösszeggel egyező) fedezetet, ezért jogszerűen döntött az eljárása eredménytelenné nyilvánításáról. Az ajánlatkérő előzetes vitarendezési kérelemre adott válaszában közölt táblázat alapján a kérelmező teljes ellenszolgáltatás megállapítására vonatkozó számítása látható volt. Ennek során az ajánlatkérő a szűrővizsgálati csomagokat férfi-női részre bontotta egyenlő arányban, ezt szorozta a kérelmező által megadott egységárakkal, majd az egyes részszolgáltatásokra kapott eredmények összeadásával kapott összeget hárommal megszorozta.

Az ajánlatkérő az előzetes vitarendezésre adott válaszában érdemben arra hivatkozott, hogy a kérelmező érvelése kizárólag abban az esetben lenne helytálló, amennyiben az ajánlatok elbírálásának alapjául az ajánlatkérő „képzett” árat alkalmazott volna, és ez lenne magasabb, mint a keretösszeg. Azonban jelen esetben „egyrészt az ajánlat értékelésének alapját nem a teljes díj, hanem az értékelési szempontok szerinti díjak képezték (azaz valós egységár volt az ajánlatok összehasonlításának alapja, amelyek jelentőségét nem fiktív létszámadat, hanem a szempontokhoz rendelt súlyszám határozta meg), másrészt az ajánlatkérő által kiszámított teljes ellenszolgáltatás esetében sem „képzett árról”, hanem a kérelmező által megajánlott szolgáltatási díjak és a felhívásban előre meghatározott létszám alapján kalkulált ellenszolgáltatásról van szó, amelynek mértéke ténylegesen összevethető a rendelkezésre álló fedezet összegével.” Az ajánlatkérő kiemelte, hogy az egyes szolgáltatások díjának aránytalanul alacsonynak történő minősítése és indokolás kérése nem áll ellentmondásban a teljes díj fedezetet meghaladóként történő minősítésével, mivel a kérelmező más szolgáltatások esetében a becsült értéket lényegesen meghaladó összegű vállalatot tett, amelyek így a megadott létszámadatokkal számolva a fedezet feletti teljes ellenszolgáltatást eredményeztek. Hangsúlyozta, hogy a kérelmező által megajánlott díjak alapulvételeivel számolt teljes ellenszolgáltatás nem tenné lehetővé, hogy a keretösszeg terhére a tervezett létszámok kimeríthetők legyenek, jelentősen korlátozva ezzel a szolgáltatást igénybe vevők körét, és ebből következően magát az ajánlatkérői beszerzési igény megvalósulását.

A jogorvoslati eljárás

A kérelmező előzetes vitarendezési kérelmének elutasítását követően 2024. május 21. napján jogorvoslati kérelmet terjesztett elő, melynek körében kérte a jogsértő eljárást lezáró döntés megsemmisítését. A kérelmező jogorvoslati kérelmében kifogásolta, hogy az ajánlatkérő az összegezésben pontos számítást nem közölt arra vonatkozóan, hogy miért nem elegendő a fedezet, illetve, hogy mekkora a legkedvezőbb ajánlatot tett ajánlattevő által kért ellenérték, ellenben rögzítette, hogy a szerződés 36 hónapjára

vonatkozóan a kérelmező foglalkozás-egészségügyi szolgáltatás nettó díja, a megadott létszámadatok alapján, körülbelül 29.000.000.-Ft. Rögzítette, hogy az ajánlatkérő a fedezet összegét keretösszegként kezeli, akként, hogy a keretszerződés mindaddig él, míg a keretösszeg ki nem merül. A dokumentációból és a felhívásból azonban nem állapítható meg, hogy hány személy fogja a szűrést igénybe venni, így ezek számával, illetve költségével a fedezet túllépése körében meglátása szerint nem lehet számolni.

A kérelmező kiemelte, hogy az ajánlatkérő indokolást kért aránytalanul alacsony ellenszolgáltatás gyanúja miatt, mely a döntése értelmében nem logikus, ugyanis hogy lehetséges, hogy a kérelmező ajánlati ára egyrészt a rendelkezésre álló keretösszeget meghaladja, másrészt mégis aránytalanul alacsony. Tehát kérdés, hogy az ajánlatkérő miképpen gondolta, hogy a megjelölt keretösszeg alatti ajánlatokat fog kapni, ugyanakkor az azt meghaladó ajánlatokat is aránytalanul alacsonynak tartja.

Meglátása szerint az ajánlatkérő maga is számolt azzal a lehetőséggel, hogy a fedezet a három éves időszak lejárta előtt kimerül, azaz magasabb létszámadatokkal kalkulált az összár, mint a fedezet. Mindez az ajánlatkérő számára önkényes döntési lehetőséget biztosít, lehetővé téve azt, hogy az egyes nyertes ajánlattevők esetében tudomásul vegye, hogy a fedezet nem lesz elég 36 hónapra, másoknál viszont már eredménytelenséget állapítson meg. Határozott álláspontja szerint a jelen esetben azért nem alkalmazható az eredménytelenség, mert az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumokban nem rendelkezett úgy, hogy a fedezet a teljes 36 hónapos időszakra vonatkozik, ezzel ellentétben a keretszerződésben úgy rendelkezett, hogy a keretszerződés időtartama a rendelkezésre álló fedezet (keretösszeg) kimerüléséig tart.

Az ajánlatkérő jogorvoslati eljárásban tett észrevételében kiemelte, hogy a felhívásban a közbeszerzés mennyisége körében ismertette az egyes szolgáltatások igénybevételének tervezett mennyiségét, és a közbeszerzés tárgyát képező szolgáltatások egységárát önálló értékelési szempontként határozta meg, melyhez a tervezett létszám arányában rendelt súlyszámokat. Álláspontja szerint a felhívásban nyilvánosan közzétett, az egyes szolgáltatásokat

igénybe vevők létszámadata és a megajánlott díjak alapján a teljes ellenszolgáltatás összege a bontási jegyzőkönyvben ismertetett (a keretösszeggel egyező) fedezetet jelentősen meghaladja, a kérelmező árajánlata a fedezetnek több mint a kétszerese, azaz az árajánlat alapján az ajánlatkérői foglalkoztatottaknak kevesebb, mint a fele lenne képes a szolgáltatást igénybe venni.

Hangsúlyozta, hogy a kérelmező a vitarendezési- és jogorvoslati kérelmében kizárólag a foglalkozás-egészségügyi szolgáltatás ellátásának 36 hónapos díját jelölte meg, és hivatkozott erre, mint a fedezetet meg nem haladó teljes ellenszolgáltatásra, azonban a közbeszerzés teljes tárgya a preventív szűrővizsgálatokra is kiterjed és ennek tervezett mennyiségére, költségére is fedezetet kell nyújtania az ajánlatkérő által megjelölt összegnek. Álláspontja szerint a kérelmező érvelése kizárólag olyan esetben lenne helytálló, amikor az ajánlatok elbírálásának alapjául az ajánlatkérő „képzett” árat alkalmazott volna, és ez lenne magasabb, mint a keretösszeg. Megismételve az előzetes vitarendezésre adott válaszát arra hivatkozott, hogy önmagában azon körülmény, miszerint az ajánlatkérő keretszerződést kíván kötni, nem zárja ki a Kbt. 75. § (2) bekezdés b) pontja szerinti eredménytelenségi ok alkalmazhatóságát, ugyanis igazolt, hogy a kérelmező egységairai alapján – a fedezet meghatározásával azonos módon – számított teljes ellenszolgáltatás összege jelentősen meghaladja a rendelkezésre álló fedezet mértékét.

Álláspontja szerint tekintettel arra, hogy az ajánlatkérő az egyes szolgáltatásokat önálló értékelési szempontként határozta meg, az aránytalanul alacsony ár vizsgálata lehetséges, hiszen azt ezen önállóan értékelésre kerülő ajánlati elemek vonatkozásában kellett elvégeznie. Végezetül kiemelte, hogy a kérelmező által megajánlott díjak alapulvételével számolt teljes ellenszolgáltatás nem tenné lehetővé, hogy a keretösszeg terhére a tervezett létszámok kimeríthetők legyenek, jelentősen korlátozva a szolgáltatást igénybe vevők körét, és ebből következően magát az ajánlatkérői beszerzési igényt.

A Döntőbizottság döntése

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 eredménytelenné eljárását, melyre tekintettel megsemmisítette az ajánlatkérő összegezését, ahogy az azt követő valamennyi ajánlatkérői döntést, és az ajánlatkérővel szemben további jogkövetkezményként bírságot szabott ki.

A Döntőbizottság rögzítette, hogy a Kbt. 75. § (2) bekezdésében szerepelnek azon okok, amelyek fennállása esetén az ajánlatkérőnek nem kötelező jelleggel, hanem belátása szerint van lehetősége a közbeszerzési eljárás eredménytelenségének kimondására. Hangsúlyozta, hogy az eredménytelenségi ok alkalmazhatóságát az ajánlatkérőnek kell alátámasztani. Rámutatott, hogy a jelen jogorvoslattal érintett Kbt. 75. § (2) bekezdés b) pontja hivatkozik a Kbt. 75. § (4) bekezdésére, mely szerint az ajánlatkérő az eredménytelenség alkalmazásáról akkor dönthet, amennyiben egyrészt az ajánlatok bontásáig rögzítette az EKR-ben a rendelkezésre álló fedezetet, másrészt igazolt, hogy ezen fedezet nem elegendő a szerződés megkötéséhez az értékelés alapján legkedvezőbb ajánlatot tett ajánlattevővel.

A Döntőbizottság rögzítette, hogy miután tényként kellett elfogadnia, hogy az ajánlatkérő rendelkezésére álló fedezet összege 104.794.985.-Ft és ennek EKR-ben történő rögzítésére a törvényi határidőn belül sor került, kizárólag az képezte a vizsgálat tárgyát, hogy a fedezet elegendő-e a szerződés megkötéséhez az egyetlen érvényes ajánlatot benyújtó, kérelmező által adott ajánlati árakhoz viszonyítva.

A Döntőbizottság rögzítette, hogy a felek közötti alapvető nézetkülönbség abban állt, hogy az ajánlati ár meghaladja-e az ajánlatkérő rendelkezésére álló fedezetet vagy sem, továbbá, hogy a közbeszerzés eredményeként kötendő szerződés keretszerződés jellegére tekintettel a Kbt. 75. § (4) bekezdése miként értelmezendő. Lehetséges-e a fedezet felettségre hivatkozni akkor, amikor az ajánlatkérő keretszerződést kíván kötni.

Figyelemmel arra, hogy az ajánlati ár az eredménytelenségi ok alkalmazhatósága tekintetében alapvető jelentőséggel bír, a Döntőbizottság először azt vizsgálta meg, hogy a közbeszerzési dokumentumok előírásai szerint azt miként kellett az ajánlattevőknek képezniük. A rendelkezésre álló dokumentumok alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy úgy kellett árajánlatot adni, hogy az egyes foglalkozás-egészségügyi-, kiegészítő foglalkozás-egészségügyi- szolgáltatások és preventív szűrővizsgálatok egy főre eső díját kellett közölni, jelentős részben ez képezte a felolvasólap tartalmát is (2-18. számú részszerpont). Ebből eredően megállapítható volt, hogy az értékelés alapját az egyes, megrendelésre kerülő egészségügyi szolgáltatások egy főre eső ajánlati árai képezték.

A Döntőbizottság – figyelemmel arra, hogy a felhívásban meghatározásra került, hogy az egyes egészségügyi szolgáltatásokat hány fő esetében kell ellátni (tervezett létszám) – abban egyetértett az ajánlatkérővel, hogy az egészségügyi szolgáltatások egy főre eső díja és a meghatározott létszám szorzatából bizonyos módon lehet következtetni az egyes részszerpontok minimális teljes vállalási díjára. Azonban a tekintetben a kérelmező álláspontját osztotta, hogy a felhívásból mégsem állapítható meg pontosan, hogy hány személy fogja a szűrést igénybe venni, tekintettel arra, hogy végül is a felhívás is „tervezett” létszámadatokkal kalkulált, másrészt a felhívásban szereplő azon megállapításra, amely szerint „a pontos foglalkoztatott létszám előre nem tervezhető”.

A Döntőbizottság fontos körülményként értékelte azt is, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumokban nem azt rögzítette, hogy valamennyi érintett személy esetében, valamennyi szolgáltatást el kell végeznie a nyertes ajánlattevőnek a 36 hónapos szerződéses időtartam alatt.

Rámutatott, hogy néhány kivételtől eltekintve, ahol szerepeltek bizonyos vizsgálatok esetében az „évente”, „évente vagy a változás bekövetkezésekor soron kívül” kitételek, azt sem tartalmazták a közbeszerzési dokumentumok, hogy a vizsgálatokra pontosan hány alkalommal kell sort keríteni. A felhívásban csak az jelent meg, hogy az ajánlatkérő „megbízási keretszerződést” kíván kötni, melynek keretében a keretmennyiség 60 %-ának lehívására vállal

kötelezettséget, ellenben a pontos foglalkoztatotti létszám előre nem tervezhető. A Döntőbizottság azt is lényeges szempontként értékelte, hogy az ajánlatkérő meghatározta a szerződéses keretösszegét, amelynek kimerüléséig tart a szerződés, ahogy azt is, hogy az ajánlatkérő a keretszerződés tervezetében a keretösszeg későbbi emelésével is számolt. Mindezek alapján a Döntőbizottság úgy értékelte, hogy az ajánlatkérő valójában olyan szerződést kívánt kötni, amelyben a fennálló 36 hónap alatt a keretösszeg kimerüléséig az egy főre eső szolgáltatási díjak alapulvételével kerül sor megrendelésekre.

A Döntőbizottság minderre tekintettel egyetértett a kérelmezővel a tekintetben, miszerint a kérelmező ajánlati ára 239.153.100.-Ft lenne, az ajánlatkérő feltételezésén alapul, így nem jelenthető ki, hogy az ajánlati ár meghaladja a rendelkezésre álló fedezetet. Az ajánlatkérő a kérelmező előzetes vitarendezési kérelmére adott válaszában, valamint a jogorvoslati eljárás során nem valós, hanem általa is elismerten „tervezett” mennyiséggel számolva állapította meg a kérelmező ajánlati árát, ezzel együtt a 17. és 18. értékelési részszerpont esetében a férfi-női szűrővizsgálat számának 50-50 százalékos megbontására is az ajánlatkérő által önkényesen került sor, tekintettel arra, hogy a közbeszerzési dokumentumok ilyen jellegű megbontást sem tartalmaztak. Az ajánlatkérő is keretjelleggel kívánta a szerződéses jogviszonyt létrehozni, ahol eleve számolt a megrendelések tekintetében fennálló bizonytalansággal (létszám, az egyes szolgáltatások igénybevételeinek száma), továbbá maga is számolt a keretösszeg emelésével, így a Döntőbizottság összességében nem látta alátámasztottnak, hogy a rendelkezésre álló anyagi fedezet összege a szerződés megkötéséhez nem elegendő.

A Döntőbizottság minderre tekintettel állapította meg, hogy az ajánlatkérő jogsértő módon rendelkezett az eljárás eredménytelenné nyilvánításáról a Kbt. 75. § (2) bekezdés b) pontjának alkalmazásával.

Bírósági szakasz

Az ajánlatkérő a Döntőbizottság D.291/15/2024. számú határozatával szemben keresetet nyújtott be, mivel álláspontja szerint a Döntőbizottság nem megfelelően értékelte

a döntésének körülményeit és jogszabálysértő módon korlátozta az alkalmazott eredménytelenségi indokot a keretjellegű szerződések esetén. Az ajánlatkérő okfejtése értelmében az olyan keretjellegű szerződések esetében, ahol az ajánlatkérő a szolgáltatásnak kizárólag tervezett mennyiségét képes megadni, a szerződés teljesítése során ténylegesen lehívott mennyiség ismeretének hiányában a fedezetet meghaladó árajánlat esete nem értelmezhető.

A Fővárosi Törvényszék 106.K.704.499/2024/10. számú ítélete

A bíróság a 2025. november 12. napján kelt ítéletében megállapította, hogy az ajánlatkérő keresete alaptalan. A bíróság kiemelte, hogy a Döntőbizottság határozatában foglalt indokokra tekintettel jelen esetben az ajánlatkérői döntést nem arra tekintettel találta jogszerűtlennek, mert az ajánlatkérő keretszerződést kíván kötni és ez esetben az ajánlatkérő által alkalmazott eredménytelenségi ok nem alkalmazható, hanem az ajánlatkérő döntését a szerződés előírásai, az összegezésben és az előzetes vitarendezésben foglaltak alapján találta jogsértőnek. A bíróság rámutatott, hogy a keretszerződéses jelleg a konkrét feltételek és előírások mentén jutott jelentőséghez, amit a Döntőbizottság az egyedi esetre vonatkozóan vizsgált, és nem azt zárta ki, hogy a keretjellegű szerződések esetében kizárt lenne a Kbt. 75. § (2) bekezdés b) pontja alapján az eljárást eredménytelenné nyilvánítani.

A bíróság az egyedi ügy vizsgálata tekintetében érdemben megállapította, hogy a Döntőbizottság helytállóan értékelte az ajánlatkérői előírásokat akként, hogy nem volt megállapítható, hány személy fogja a szűrést igénybe venni, ahogy azt is, hogy az ajánlatkérő által a 17. és 18. értékelési részszerződések esetében a férfi-női szűrővizsgálat számának 50-50 százalékos megbontására önkényesen került sor, tekintve, hogy a közbeszerzési dokumentumok ilyen jellegű megbontást nem tartalmaztak.

A bíróság rögzítette, hogy a felhívásban rögzített létszám adatok és az igénybevétel gyakoriságával legfeljebb a 2-16. részszerződések vonatkozásában kalkulálható a beszerzés tárgyának megajánlott ellenértéke, azonban a 17-18. részszerződésekre nem határozható meg a szerződés megkötéséhez szükséges összeg. Ebből eredően az ajánlatkérő teljes beszerzési igénye nem volt mennyiség szerint meghatározható, ezért a keretszerződés alapján nyújtandó szolgáltatás teljes ellenértéke, a szerződés megkötéséhez szükséges összeg sem volt megállapítható a kérelmező ajánlatában feltüntetett ajánlati egységárak alapulvételeivel.

Tekintettel arra, hogy az ajánlatkérő a 17-18. részszerződések tekintetében csak utólag bontotta fele-fele arányban ketté a megadott létszám adatokat és szorozta meg hárommal az így kalkulált összeget, ezért a bíróság egyetértett azzal a döntőbizottsági megállapítással, hogy az ajánlatkérő által kalkulált kérelmezői ellenszolgáltatás összege (239.153.100.-Ft) feltételezésen, nem valós, előre közölt alapokon alapult, ezért nem jelenthető ki, hogy a kérelmező ajánlati ára meghaladta volna a rendelkezésre álló fedezet összegét.

A bíróság mindezek mellett rámutatott arra, hogy az ajánlatkérő maga is számolt a létszám adatok bizonytalanságával és valójában olyan szerződést kívánt kötni, mely alapján a fennálló 36 hónap alatt a keretösszeg kimerüléséig az egy főre eső szolgáltatási díjak alapulvételeivel került sor megrendelésre. Mindebből eredően nem alátámasztott, hogy a rendelkezésre álló fedezet összege a szerződés megkötéséhez nem elegendő, ezért az ajánlatkérő jogsértően alkalmazta a Kbt. 75. § (2) bekezdés b) pontját és jogsértően nyilvánította ezen okból eredően a közbeszerzési eljárását eredménytelenné.

A Döntőbizottság D.299/17/2025. számú határozata

A jogorvoslat alapjául szolgáló tényállás

Az ajánlatkérő 2025. február 27. napján a Kbt. Harmadik Része – a Kbt. 112. § (1) bekezdés b) pontja – szerinti nyílt közbeszerzési eljárást indított építési beruházás tárgyában.

Az ajánlatkérő a felhívás II.2.12) pontjában rögzítette, hogy a közbeszerzés európai uniós alapokból finanszírozott projekt, majd a felhívás VI.3.1) pontjában rendelkezett arról, hogy feltételes közbeszerzési eljárást kíván lefolytatni, melynek körében előre vetítette, hogy az eljárást eredménytelenné nyilváníthatja, amennyiben valamely meghatározott, ellenőrzési körén kívül eső, bizonytalan jövőbeli esemény az ajánlattételi határidő lejártát követően következik be. Az ajánlatkérő ellenőrzési körén kívül eső, bizonytalan jövőbeli esemény meghatározása vonatkozásában rögzítette, hogy az ajánlatkérő támogatásra irányuló igényt fog benyújtani műszaki tartalom változásra, valamint fedezethiány kapcsán többletforrás igény benyújtására és az ajánlatkérő a támogatásra irányuló igény el nem fogadását, vagy az igényelnél kisebb műszaki tartalommal történő elfogadását olyan körülménynek tekinti, amely miatt az eljárást eredménytelenné nyilváníthatja.

Az ajánlatkérő szakmai ajánlat keretében a közbeszerzési dokumentumok részeként kiadott árazatlan költségvetés kitöltött példányának benyújtását várta.

Az ajánlattételi határidőig mindösszesen tizenöt ajánlat került benyújtásra, közte a kérelmező részéről. Az ajánlatkérő a rendelkezésre álló fedezet mértékét a bontási jegyzőkönyvben ismertette (nettó 172.773.482.-Ft). A bontási jegyzőkönyv szerint a kérelmező tette a legkedvezőbb ajánlatot nettó 99.998.388.-Ft összegben, míg a legmagasabb ajánlati ár 166.998.000.-Ft összegben került megadásra.

Az ajánlatkérő a kérelmező tekintetében 2025. április 23. napján „hiánypótlást és felvilágosításkérést” bocsátott ki, melynek körében rögzítette, hogy az ajánlatkérő a Kbt. 75. § (2) bekezdés h) pontja alapján az eljárást eredménytelenné nyilváníthatja, amennyiben az értékelés alapján

legkedvezőbb ajánlatot tett ajánlattevő ajánlatában megadott ár vagy annak egyes összetevői alapján megállapítható, hogy a szerződéskötés a Kbt. 2. § (4) bekezdésében foglalt alapelv súlyos sérelmét valósítaná meg. Rögzítette, hogy a kérelmező ajánlati ára egyrészt a becsült értékhez (nettó 175.292.911.-Ft) – mely a közbeszerzés megkezdését megelőző 12 hónapnál nem régebben készült tervezői költségbecslés alapján került meghatározásra –, másrészt a rendelkezésre álló anyagi fedezethez viszonyítva is olyan aránytalan eltérést mutat, amely felveti a Kbt. 2. § (4) bekezdésének sérelmét, erre tekintettel az ajánlatkérő nem köthet szerződést. Minderre tekintettel a Kbt. 75. § (7) bekezdésének való megfelelés érdekében kérte, hogy a kérelmező mutassa be az általa ajánlott ár, illetve annak összetevője arányosságát, amelynek alapján a szerződéskötés nem okozná a Kbt. 75. § (2) bekezdés h) pontja szerinti alapelvi sérelmet. Mindezek mellett az ajánlatkérő kérte, hogy a kérelmező felvilágosítás keretében mutassa be, hogy ajánlati ára arányosnak tekinthető, és annak elfogadása nem okozna alapelvi sérelmet a közbeszerzési eljárás során.

A kérelmező az ajánlatkérő felvilágosítás kérésével összefüggésben 2025. április 27. napján előzetes vitarendezési kérelmet terjesztett elő, ugyanis az ajánlatkérő által leírtak alapján nem került abba a helyzetbe, hogy megállapíthassa, pontosan mely okból véli úgy az ajánlatkérő, hogy az értékelés szempontjából lényeges ajánlati elemek tekintetében nem biztosított a szerződésnek a kérelmező által megajánlott áron való teljesíthetősége. Az ajánlatkérő a kérelmező előzetes vitarendezési kérelmét a 2025. április 30. napján megadott válaszával azzal utasította el, hogy az ajánlatkérő a felvilágosításkérésében tényszerű indokokat közölt arra vonatkozóan, hogy azt miért kérte, melynek teljesítésétől – a Kbt. 2. § (4) bekezdésében foglaltak alapján – éppen a kérelmező ajánlati ára, a rendelkezésre álló anyagi fedezet és a becsült érték közötti különbség miatt nem tud eltekinteni.

Az ajánlatkérő már a jogorvoslati eljárás lefolytatása során, 2025. május 16. napján megküldte eljárást lezáró döntését az eljárás ajánlattevői részére. Az összegezés tanúsága szerint az ajánlatkérő az eljárást eredménytelenné nyilvání-

totta, melynek körében az összegezésben az eredménytelenség jogcíme tekintetében rögzítette, hogy az értékelés alapján legkedvezőbb ajánlatot tett kérelmezői ajánlatában megadott ár vagy annak egyes összetevői alapján megállapítható, hogy a szerződéskötés a 2. § (4) bekezdésében foglalt alapelv súlyos sérelmét valósítaná meg (Kbt. 75. § (2) bekezdés h) pont). Az ajánlatkérő az eredménytelenség indoka kapcsán rögzítette, hogy a kérelmezővel, mint a legalacsonyabb összegű ellenszolgáltatást tartalmazó ajánlattevővel való szerződéskötés esetén a projekt összköltsége bruttó 145.731.809 Ft-ra csökkenne le bruttó 249.954.461.-Ft-ról. Így az ajánlatkérőnek a támogató felé visszafizetési kötelezettsége keletkezne bruttó 104.222.652.-Ft értékben, melyből bruttó 11.798.283.-Ft önerőt jelentene ajánlatkérőnek az eddig vállalt kötelezettségei alapján, melyet az ajánlatkérő a saját költségvetési forrása alapján nem tud biztosítani. Mindezek alapján megállapította, hogy a legalacsonyabb összegű ellenszolgáltatást tartalmazó kérelmezői ajánlat sérti a Kbt. 2. § (4) bekezdését, így helye van az eljárás eredménytelensége megállapításának. Az ajánlatkérő az összegezésében mindezek mellett rögzítette azt is, hogy az ajánlatok ellenőrzését nem végezte el.

Az eljárás eredményéről szóló tájékoztató hirdetemény az ajánlatkérő részéről 2025. május 28. napján került feladásra, azonban a hirdetemény megjelenésre nem került, az EKR-ben a tájékoztató hirdetemény státusza tekintetében az alábbi megjelölés szerepel: „megtagadva”.

A jogorvoslati eljárás

A kérelmező előzetes vitarendezési kérelmének elutasítását követően 2025. május 12. napján jogorvoslati kérelmet terjesztett elő, melynek körében kérte a jogsértő tartalommal kibocsátott indokoláskérés megsemmisítését. Rámutatott arra, hogy álláspontja szerint az ajánlatkérő által kibocsátott indokoláskérés azért ütközik a Kbt. 72. § (1) bekezdésébe, mert nem tér ki arra, hogy az ajánlatkérő a kérelmező által megajánlott ajánlati árat milyen konkrét információk, adatok, egyéb körülmények alapján tekinti a megvalósíthatóság szempontjából aggályosnak. Kiemelte, hogy a jogszabályi rendelkezés értelmében az ajánlati ár

megalapozottságáról való meggyőződés érdekében az ajánlatkérőnek az értékelés szempontjából lényeges ajánlati elemek tartalmát megalapozó adatokat, valamint indokolást kell kérnie, nem egy általánosságban megfogalmazott tudakozódást arról, hogy az ajánlattevő ajánlati árat mely háttérinformációk és részletes költségkalkulációk, illetve a Kbt. alapelvek alapján és figyelembevétele mellett ajánlotta meg. Sérelmezte, hogy az indokoláskérésből nem állapítható meg, hogy az ajánlatkérő milyen költséghatékonyságot tart elfogadhatónak a szerződés objektív teljesíthetőségéhez, így álláspontja szerint nincs abban a helyzetben, hogy megállapíthassa, pontosan mely okból véli ajánlatkérő azt, hogy az értékelés szempontjából lényeges ajánlati elemek tekintetében nem biztosított a szerződésnek az adott ajánlattevő által megajánlott áron történő teljesíthetősége.

Figyelemmel arra, hogy az ajánlatkérő a jogorvoslati eljárás megindítását követően a közbeszerzési eljárást eredménytelenné nyilvánította, a kérelmező jogorvoslati kérelmét további kérelmi elemmel egészítette ki, melynek körében kérte az ajánlatkérő jogsértő összegezésének megsemmisítését. Álláspontja szerint az ajánlatkérő jogsértő módon rendelkezett az eljárás eredménytelenségének megállapításáról, hiszen az ajánlatkérő nem biztosította annak a lehetőségét, hogy a kérelmező bemutathassa az ajánlati árának, illetve annak összetevőjének arányosságát, azt, hogy a szerződéskötés nem okozna a Kbt. 75. § (2) bekezdés h) pontja szerinti alapelvi sérelmet. Mindamelllett, hogy kiemelte, hogy az eredménytelenség indokolása körében közöltek között ellentmondás áll fenn, hangsúlyozta, hogy az ajánlatkérő utóbb nem rögzítheti, hogy nem áll rendelkezésére a szükséges fedezet, különösen, hogy azt a bontási jegyzőkönyvben rögzítette és tekintve, hogy a támogatás intenzitása 100%-os, így az ajánlatkérőnek a kivitelezési költségen nem keletkezik önerője. Végezetül hangsúlyozta, hogy abban az esetben, amennyiben az ajánlatkérő nem feltételesként indította meg az eljárást, és sem az eljárás ajánlattételi, sem a bírálati szakaszában objektíven nem igazolja a rendelkezésre álló fedezet elvonását és/vagy csökkentését, úgy utólag nem hivatkozhat arra, hogy az ajánlattevő által megajánlott

ajánlati árat azért nem fogadja el, mert más pályázati költségsonon önereje keletkezik.

Az ajánlatkérő a jogorvoslati eljárásban a kérelmező által az első kérelmi elem körében előadottakkal szemben arra hivatkozott, hogy álláspontja szerint a kérelmező tévesen értelmezte eljárási cselekményét úgy, mintha az egy „klasszikus” Kbt. 72. §-a szerinti árindokolás lenne. Kiemelte, hogy a becsült érték és a kérelmező ajánlati ára közötti jelentős különbség miatt jogosan kért felvilágosítást a Kbt. 75. § (7) bekezdése alapján. Határozott álláspontja szerint a Kbt. 75. § (2) bekezdés h) pontja alapján történő vizsgálat nem esik a Kbt. 72. § (1) bekezdésének hatálya alá.

Meglátása szerint a felvilágosításkérés indokolásában kifejezetten megnevezte és utalt a megajánlott ár, a becsült érték, valamint a fedezet közötti különbségre, és arra, hogy mindez a közpénzek hatékony felhasználását kérdőjelezi meg. Hangsúlyozta, hogy az ajánlatkérő nem az ár megalapozottságát kérte számon – ez a Kbt. 72. § (1) bekezdés hatálya alá tartozna – hanem azt kívánta vizsgálni, hogy ilyen jelentős árkülönbség esetén megállapítható-e az ajánlat reális és felelős jellegű volta. Figyelemmel pedig arra, hogy a kérelmező válasziánya a felvilágosításkérésre egyben a bizonyítás elmaradását okozta, nem élt azon jogával, amelyet a Kbt. 75. § (7) bekezdése biztosít számára. Mindezek alapján állította, hogy a jogorvoslati kérelem megalapozatlan, a felhívás nem a Kbt. 72. § (1) bekezdésébe, hanem a Kbt. 75. § (7) bekezdésébe illeszkedik, és megfelel a törvényesség követelményeinek.

A Döntőbizottság döntésében megjelenő főbb megállapítások

A Döntőbizottság – a közbeszerzési eljárás megindításának napján irányadó Kbt. anyagi jogi rendelkezéseinek figyelembevételével – a jogorvoslati kérelem első és második eleme tekintetében megállapított jogsértések okán egyrészt megsemmisítette az ajánlatkérő felvilágosításkérését, másrészt a 2025. május 16. napján megküldött összegezést, ahogy az azt követő valamennyi ajánlatkérői döntést, és további jogkövetkezményként bírságot szabott ki az ajánlatkérővel szemben.

A Döntőbizottság rögzítette, hogy az ajánlatkérőnek a közbeszerzési eljárás szabályaiból adódóan a törvényi határidőn túl alapesetben szerződéskötési kötelezettsége áll fenn, melyből csak a törvényben meghatározott, kivételes esetekben szabadulhat. Az ajánlattételi határidő az a dátum, ameddig az ajánlatkérő külön indokolás nélkül visszavonhatja felhívását. Ezen határidőn túl az ajánlatkérői kötöttség beáll, mely elsődlegesen bírálati és értékelési, majd – törvényi feltételek fennállása, és legalább egy érvényes ajánlat esetén – végső soron szerződéskötési kötelezettséget von maga után. A jogalkotó a törvényi szabályozásban számolt azonban olyan esetekkel, amikor az ajánlatkérő mentesül a közbeszerzési eljárást lezáró szerződés megkötésének kötelezettsége alól. Ezeket a Kbt. tételesen és taxatív felsorolja, csak és kizárólag ezekben az esetekben nem kell a szerződést megkötnie az eljárás végén az ajánlatkérőnek.

A Döntőbizottság hangsúlyozta, hogy a Kbt. kógcenciájából adódóan az ajánlatkérő kizárólag a törvényben meghatározott esetekben nyilváníthatja eredménytelenné a közbeszerzési eljárást.

A Döntőbizottság által vizsgált esetben az ajánlatkérő a Kbt. 75. § (2) bekezdés h) pontjára alapozva nyilvánította eredménytelenné eljárást. A megjelölt jogszabályhely értelmében az ajánlatkérő akkor nyilváníthatja eredménytelenné az eljárást, amennyiben a legkedvezőbb ajánlatban foglalt áron történő szerződéskötés súlyosan sértené a hatékony és felelős gazdálkodás elvét. A Döntőbizottság rámutatott, hogy a 2023. szeptember 1. napjától hatályos fakultatív eredménytelenségi ok alapján az ajánlatkérőnek lehetősége van arra, hogy az ajánlatok és az azokra alkalmazott árazási technikák ismeretében kezelje a manipuláltan kialakított árakat, mely azonban garanciális jellegű szabályozással egészül ki. A Kbt. 75. § (7) bekezdése ugyanis az eredménytelenségi ok alkalmazhatósága körében kötelezően előírja, hogy az ajánlatkérő a döntését megelőzően, a tervezett döntés indokainak közlésével, köteles felvilágosításkérés útján biztosítani annak lehetőségét, hogy az érintett ajánlattevő bemutassa az általa ajánlott ár, illetve annak összetevője arányosságát, amely

alapján a szerződéskötés nem okozná a Kbt. 2. § (4) bekezdése szerinti alapelv sérelmét.

A Döntőbizottság megvizsgálva az ajánlatkérő összegezésének meghozatalát megelőzően megtett eljárási cselekményeket megállapította, hogy az ajánlatkérő nem fejezte be a megkezdett eljárási cselekményét: a kérelmezőt ugyan felhívta az ajánlati ára, illetve annak összetevője arányosságának bemutatására, azonban a jogorvoslati eljárás eredményét már nem várta meg, így lényegében úgy nyilvánította eredménytelenné a közbeszerzési eljárást, hogy megbizonyosodott volna a kérelmező ajánlati ára, illetve annak összetevője arányosságáról. Ebből eredően az ajánlatkérő hiába intézett felhívást a kérelmező irányába, a jogszabály által lefektetett garanciális szabály – tekintve az idő előtt meghozott eljárást lezáró döntését – nem tudott érvényesülni, a Kbt. 75. § (7) bekezdésének alkalmazása ellenére az ajánlatkérő nem lehetett birtokában a kérelmező ajánlati ára, illetve annak összetevője arányosságának magyarázatának, mely alapján bebizonyosodhatott volna, hogy a szerződés megkötése a Kbt. 2. § (4) bekezdése szerinti alapelvi sérelemmel jár. Azzal, hogy a kérelmező sérelmezte az ajánlatkérő felvilágosításkérését – pontosabban annak tartalmát – és a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségeket kimerítve próbált álláspontjának érvényt szerezni, nem jelenthette azt, hogy a kérelmező nem tette meg a szükséges felvilágosítást. A szándéka megvolt, de éppen annak mélységét illetően várt pontosabb meghatározást az ajánlatkérőtől – mind az előzetes vitarendezés, mind a jogorvoslati kérelem első eleme ennek megállapítására irányult.

A Döntőbizottság hibásnak ítélte meg az ajánlatkérő által alkalmazott eredménytelenségi ok alkalmazását a tekintetben is, hogy az ajánlatkérő azzal indokolta a hatékony és felelős gazdálkodás veszélyeztetését, hogy az ajánlati ár szerinti értékben történő szerződéskötés esetén számára a támogatási szerződés feltételei miatt pénzvisszafizetési kötelezettsége keletkezne, melyet nem tart összeegyeztethetőnek a hatékony és felelős gazdálkodás elvével. A Döntőbizottság rámutatott arra, hogy mindamelllett, hogy más pályázati költségsoron keletkező önerő vagy éppen pénzügyi fedezet változás nem oszthatja a tárgyi közbe-

szerzési eljárás eredményeként megkötendő szerződés jogi sorsát, lényeges, hogy a hatékony és felelős gazdálkodás elvét a közpénz forrásának viszonylatában kell értelmezni, azaz hogy a költségvetési (és uniós) források felelősen, a lehető legnagyobb hatékonysággal kerüljenek felhasználásra. Az, hogy a közpénzt felhasználó gazdálkodót (jelen esetben az ajánlatkérőt) esetlegesen hátrányosan érinti az, hogy adott feladatra kevesebb közpénz kerül elköltésre, a közpénz forrásának szempontjából nem minősül a hatékony és felelős gazdálkodás elve megsértésének. Amennyiben az ajánlatkérő abban látná a hatékony és felelős gazdálkodás elvének sérülését, hogy az esetlegesen teljesíthetetlen vállalás miatti meghiúsulás okozna érdeksérelmet, úgy ennek kiküszöbölésére rendelkezésére áll az aránytalanul alacsony ár vagy teljesíthetetlen vállalás vizsgálatának Kbt.-ben szabályozott eljárása, melynek keretében meg tud győződni arról, hogy valóban fennáll-e a Kbt. 2. § (4) bekezdés sérelmének veszélye. Ezen vizsgálat lefolytatásának eredményeképpen meggyőződhet arról, hogy van-e teljesíthetetlen megajánlás, melyet azonban nem egyetlen ajánlattevő tekintetében szükséges elvégezni. Abban az esetben ugyanis, amennyiben bebizonyosodik, hogy a legkedvezőbb ajánlattevő ajánlata érvénytelen, úgy a Kbt. szerinti bírálatot mindaddig folytatni szükséges, míg nincs érvényes ajánlat és eredménytelenség kizárólag akkor állapítható meg, amennyiben az utolsó érvényes ajánlat elfogadása ütközne a hivatkozott alapelvbe. Mindebből eredően a Döntőbizottság szükségtelen lépésnek ítélte meg a teljes közbeszerzési eljárás eredménytelenné nyilvánítását, mely azonos módon sértheti a hatékony és felelős gazdálkodás elvét.

A Döntőbizottság hangsúlyozta, hogy az ajánlatkérő által alkalmazott fakultatív eredménytelenségi ok egyrészt szigorú vizsgálatot igényel, másrészt alkalmazása a megajánlott ajánlati ár viszonylatában értendő. Mindamelllett, hogy az ajánlatkérő nem tett olyan előadást, miszerint a fedezettel nem rendelkezne, sőt maga rögzítette, hogy a támogatás intenzitása 100%-os, annak összege rendelkezésére áll, nem bizonyított, hogy az ajánlatkérőnek a kivitelezési költségen önereje keletkezne a kérelmezői

ajánlati árra tekintettel, mely az ajánlatkérő által alkalmazott érvénytelenségi ok tekintetében nem is értelmezhető. A Döntőbizottság mindezekre tekintettel állapította meg, hogy az ajánlatkérő összegezését a Kbt. 75. § (2) bekezdés h) pontjába ütköző módon hozta meg, ugyanis az eredménytelenségi ok alkalmazhatósága nem igazolt, az ajánlatkérő a Kbt. 75. § (7) bekezdése szerinti eljárási cselekményének befejezése előtt döntött az eljárás eredménytelenségéről. Minderre tekintettel a Döntőbizottság az összegezés megsemmisítéséről döntött.

A Döntőbizottság a fentieket követően megvizsgálta az ajánlatkérő 2025. április 23. napján kibocsátott felvilágosításkérésének a Kbt. 72. § (1) bekezdésébe ütköző voltát. A Döntőbizottság a felvilágosítás kéressel összefüggésben megállapította, hogy az ajánlatkérő tévesen, az alkalmazott eljárási cselekményt nem a Kbt. 72. § (1) bekezdése szerinti cselekményként azonosította, holott maga nyilatkozott akként, hogy azt kívánta megvizsgálni, hogy a becsült értékhez és a rendelkezésre álló fedezet mértékéhez viszonyítva a kérelmező ajánlati ára reális-e, illetve hogy elfogadása – annak a becsült értékhez mérten tapasztalt kiugróan alacsony voltára tekintettel – sérti-e a közpénzek hatékony és felelős felhasználását.

A Döntőbizottság megítélése szerint azonban az ajánlatkérő által leírt kétegyértelműen a Kbt. 72. § (1) bekezdés szerinti jogintézménnyel vizsgálható, a körben a Kbt. 71. § (1) bekezdése nem értelmezhető, hiszen nem hiány, hiba vagy nem egyértelmű kijelentés áll az ajánlatban, hanem egyértelműen az ajánlati ár aránytalanul alacsony mivoltának vizsgálata, azaz az, hogy az adott áron a szerződés ténylegesen teljesíthető-e. A Döntőbizottság e körben hangsúlyozta, hogy a Kbt. 75. § (7) bekezdéséből sem következik más, hiszen a megajánlott ár, illetve annak összetevőjének arányossága az aránytalanul alacsony ár körében vizsgálendő, és nem értelmezhető a Kbt. 71. § (1) bekezdése alatt, vagy attól és a Kbt. 72. § (1) bekezdésétől eltérő eljárási cselekményként. Ebből eredően a kérelmező helytállóan érvelt amellett, hogy az ajánlatkérő 2025. április 23. napján kibocsátott felvilágosításkérésének a Kbt. 72. § (1) bekezdésének kellett megfelelnie, függetlenül attól, hogy az ajánlatkérő azt nem indokoláskérésnek

nevezte el, hiszen az adott dokumentum a tartalma, és nem annak elnevezése szerint vizsgálendő. Mindezek alapján a Döntőbizottság azt vizsgálta meg, hogy az ajánlatkérő 2025. április 23. napján kibocsátott felvilágosításkérése a Kbt. 72. § (1) bekezdésében foglalt követelményeknek megfeleltethető-e. A Döntőbizottság rámutatott, hogy az ajánlatkérő a felvilágosítás kéresemben kizárólag azt kérte, hogy a kérelmező mutassa be az ajánlati ára, illetve annak összetevőjének arányosságát, amely alapján a szerződéskötés nem okozna a Kbt. 75. § (2) bekezdés h) pontja szerinti alapelvi sérelmet. A Döntőbizottság ezen felvilágosításkérés tartalma alapján megállapította, hogy abban az ajánlatkérő nem rögzített egyetlen konkrét adatot vagy az indokolással szemben támasztott követelményt, kizárólag az indokoláskérési igényét fejezte ki, és a Kbt. 75. § (7) bekezdésének kifejezését idézte. A Döntőbizottság mindezek mellett rögzítette, hogy a Kbt. 72. § (3) bekezdésének első mondata szerinti eset – amikor kétséges az indokolás elfogadhatósága, és ezért az ajánlatkérő további kiegészítő indokolást kérhet – kizárólag akkor állhat fenn, ha a Kbt. 72. § (1) bekezdése szerinti kötelezettségét az ajánlatkérő a fent kifejtett módon teljesítette. Ellenkező esetben nem lehetne megállapítani, hogy mihez képest kétséges az indokolás elfogadhatósága, nem lenne egy alap indokoláskérés, amelyhez képest további kiegészítő indokolást lehetne kérni.

A Döntőbizottság rámutatott, hogy az általánosság szintjén megfogalmazott árindokoláskérés nem tekinthető objektívnak, mivel az nem biztosít lehetőséget arra, hogy az ajánlatkérő a megadott válasz alapján megállapíthassa a megadott áron való teljesíthetőséget, ellenben lehetőséget teremt annak szubjektív elbírálására. A Döntőbizottság minderre tekintettel az ajánlatkérő 2025. április 23. napján kibocsátott felvilágosításkérésének a Kbt. 72. § (1) bekezdésébe ütköző voltát állapította meg, az ajánlatkérő azt nem az jogszabályi rendelkezésben előírt tartalommal kérte a kérelmezőtől. Mindennek okán a Döntőbizottság a Kbt. 72. § (1) bekezdés megsértése okán a 2025. április 23. napján kibocsátott felvilágosításkérés megsemmisítéséről döntött.

KÖZBESZERZÉSI IRÁNYTÚ

Hogyan biztosít a kötbér? – avagy a szerződést biztosító mellékkötelezettségek alkalmazása a gyakorlatban II. rész

How Does the Penalty Clause Provide Security? – The Practical Application of Contractual Security Instruments Part II.

Dr. Varga-Nagy Erika, közbeszerzési biztos, Közbeszerzési Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2026.1.3

Címszavak: szerződést biztosító mellékkötelezettség, kötbér, közbeszerzési kötelezettség, központosított közbeszerzés, szerződés-szegés, keretmegállapodás

Absztrakt

A tanulmány megírásának célja az egyik leggyakrabban előírt szerződést biztosító mellékkötelezettség, a kötbér gyakorlati alkalmazásának bemutatása.

A közbeszerzési kötelezettség alá eső, ajánlatkérők által lefolytatott beszerzési eljárások eredményeként megkötött szerződések esetében a kötbér, mint szerződést biztosító mellékkötelezettség előírása, kötelezett általi vállalása szinte minden esetben megtörténik, ennek ellenére, ha kicsit jobban a mélyére ásunk a szerződések teljesítésének, azok megvalósításának, azt fogjuk látni, hogy a gyakorlati alkalmazása, érvényesítése több esetben kívánnivalót hagy maga után.

A gyakorlati alkalmazás alakulásának bemutatása keretében a tanulmány további célja a cikk fókuszában álló kötbér egy speciálisnak mondható területen, a központosított közbeszerzés rendszerében, ezen belül is az informatikai jellegű beszerzésekre vonatkozó keretmegállapodások hibás teljesítési kötbért érintő szerződéses előírásainak górcső alá vétele.

Abstract

The purpose of this study is to present the practical application of one of the most frequently used contractual safeguards, namely contractual penalties.

In the case of contracts concluded as a result of procurement procedures conducted by contracting authorities subject to public procurement obligations, the imposition of a penalty as an ancillary obligation securing the contract and its acceptance by the obligated party occurs in almost all cases. Nevertheless, if we dig a little deeper into the performance and implementation of contracts, we will see that their practical application and enforcement leave much to be desired in many cases.

In presenting the development of practical application, the study further aims to examine the contractual provisions relating to penalties for defective performance in framework agreements for IT-related procurements within the centralized public procurement system, which is a specialized area of focus in this article.

Összefoglaló az első részből

A cikk megírásának célja a közbeszerzési kötelezettség alá eső, ajánlatkérők által lefolytatott beszerzési eljárások eredményeként megkötött szerződések esetében a kötbér, mint szerződést biztosító mellékkötelezettség gyakorlati alkalmazásának, illetve az érvényesítésével összefüggő problémakörök feltérképezése, áttekintése volt, elsődlegesen az érvényesítésre való figyelemfelhívás érdekében.

A gyakorlati alkalmazás alakulásának bemutatása keretében a tanulmány további célja a cikk fókuszában álló kötbér egy speciálisnak mondható területen, a központosított közbeszerzés rendszerében, ezen belül is az informatikai jellegű beszerzésekre vonatkozó keretmegállapodások hibás teljesítési kötbért érintő szerződéses előírásainak górcső alá vétele. Ennek oka, hogy a közpénzből finanszírozott beszerzések jelentős részét

teszi ki a nagyértékű informatikai eszközök és szolgáltatások beszerzése. Így az ezen közbeszerzési eljárások eredményeként megkötött szerződések hibás teljesítése során érvényesített kötbérre vonatkozó előírások – és természetesen azok betartása – nagyban befolyásolják a közpénzfelhasználás jogszerűségét.

A szabályozási környezet részletezése során megkísértem bemutatni, hogy a téma szempontjából lényeges elemek jelenlegi szabályozása miként alakul.

A szerződésszegés témakörében annak polgári jogi hátterével foglalkoztam, ennek során az alapvető szabályok bemutatásával, annak következményeivel, különösen, ami a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés teljesítésére vonatkozik.

A szerződést biztosító mellékkötelezettségek közül az írásban a kötbér, mint az egyik leggyakrabban alkalmazott mellékkötelezettség került kiemelésre. A tanulmány megírásával megkísértem feltárni, hogy a gyakori előírás mellett hogyan alakul valójában a kötbér érvényesítése a teljesítés során. Azon túl, hogy szerepel minden közbeszerzési szerződésben, a vizsgálódás másik oka, hogy az alkalmazása módszerének rengeteg változatával lehet találkozni a gyakorlatban. Ha végigtekintünk a Közbeszerzési Hatóság ellenőrzéseinek eredményein, a kötbér érvényesítésével kapcsolatban meghozott döntőbizottsági határozatokon és bírósági ítéleteken, azt látjuk, hogy nagyon sokrétű annak a nem oly hosszú szabályozásnak az értelmezése a gyakorlati alkalmazás során, amely a kötbérre vonatkozik.

A cikk első része bemutatta hogy szerződésszegés esetén a kötbér érvényesítésének hiánya miként áll összefüggésben és hat ki a közpénzekkel való felelős gazdálkodás elvének érvényesítésére, illetve miként valószínűsíthető annak megsértését. Vizsgáltam továbbá, hogy milyen eredményre vezet az, ha szerződésszegés esetén az ajánlatkérő mégsem érvényesít kötbért. Miként hat ez a nyertes ajánlattevővel való kapcsolatra és a szerződés teljesítésére.

A kötbér alkalmazása a gyakorlatban

Ellenőrzések és döntőbizottsági vizsgálatok eredményei, bírósági gyakorlat a kötbér érvényesítése terén

A kötbér érvényesítése tekintetében megkísértem felmérni és alábbiakban összefoglalni, hogy az ebben a körben végzett ellenőrzések, illetve döntőbizottsági vizsgálatok milyen eredményre jutottak, illetve milyen

körben volt szükséges elmarasztalással élni az alkalmazás hiánya miatt.

Fentiek érdekében egy-egy olyan ügyet, melyek az alkalmazott és a megsértett jogszabályi hivatkozások, illetve a Döntőbizottság okfejtése és megállapításai tekintetében kardinálisak, kiemelve kívánok bemutatni. Majd ennek megerősítéseként további ügyeket mutatok be, ezek során már kifejezetten a megállapításokra fókuszálva.

A D.9/2023. számú ügyben - melynek tárgya „16 lakás felújítása EFOP pályázat keretében” -- az ajánlatkérő a Közbeszerzési Hatóság Elnöke (továbbiakban: hivatalbóli kezdeményező) álláspontja szerint megsértette a Kbt. 2. § (4) bekezdésében foglaltakat a Kbt. 142. § (2) bekezdés b) pontjára tekintettel, továbbá a Kbt. 142. § (1) bekezdését, mely ellenőrzési és dokumentálási kötelezettséget ír elő az ajánlatkérő számára a szerződés teljesítése során. A folyamatos ellenőrzéssel biztosítható, hogy a teljesítés a közbeszerzési dokumentumokban, az ajánlatban és a szerződésben foglaltaknak megfelelően történjen, továbbá lehetőséget biztosít arra, hogy megelőzhető, megszüntethető, adott esetben korrigálható legyenek a szerződéstől eltérő teljesítések. A kezdeményezés szerint a kérelmezett azzal, hogy a 16 lakás tekintetében 14 esetben a nyílászáró-cserék helyett csupán felújítást végzett, továbbá 13 lakás esetében nem végezte el a hidegburkolatok cseréjét, a szerződés tartalmától olyan mértékben tért el, amely – ha a felek szerződésüket így módosították volna – szerződésmódosításként a Kbt. 141. § (6) bekezdése szerint lényeges módosításnak minősülne, mivel az eredeti szerződéses feltételektől lényegesen eltérő érdemi feltételeket határozná meg. A megvalósult műszaki tartalom szerinti feltételek a szerződés gazdasági egyensúlyát a nyertes ajánlattevő javára változtatták meg a Kbt. 141. § (6) bekezdése alapján, figyelemmel arra, hogy a közbeszerzési eljárás műszaki leírásában előírt feladatokhoz képest több lakás esetében a nyílászárók cseréje helyett azok felújítása valósult meg, a hidegburkolatok cseréje pedig elmaradt, amit nem követett a vállalkozói díj arányos csökkenése, annak ellenére, hogy a Ptk. 6:159. § (2) bekezdés b) pontja alapján árleszállításnak lett volna helye. Ezáltal a kérelmezett a szerződés teljesítése során jelentős költségmegtakarítást ért el, amely egyúttal az ajánlatkérőnél vagyoni hátránnyként jelentkezett. Ebből következően a Kbt. 142. § (2) bekezdés b) pontjára tekintettel az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 2. § (4) be-

kezdése szerinti közpénzekkel való felelős gazdálkodás alapelvét. A Döntőbizottság D.9-13/2023. számú határozatában megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 142. § (1) bekezdés szerinti ellenőrzési és dokumentálási kötelezettséget, mivel olyan munkák teljesítését fogadta el a műszaki-átadás átvétel során, amelyek nem feleltek meg a szerződés műszaki tartalmának, a műszaki átadás-átvétel során felvett dokumentumok nem feleltek meg a valóságnak. Megállapította továbbá, hogy az ajánlatkérő megvalósította a Kbt. 142. § (2) bekezdésében foglalt alapvető jogsérelmet. A Kbt. 142. § (2) bekezdése a szerződésszegésből eredő igények érvényesítését teszi kötelezővé az ajánlatkérő számára, elmaradása esetében pedig alapvető jogsérelmet megállapítását helyezi kilátásba. Fenti jogszabályhely két esetkört rögzít, melyek közül az egyik eset, amikor a szerződésszegés eredményeként a teljesítés a szerződés tartalmától olyan mértékben tér el, amely – amennyiben a felek szerződésüket így módosították volna – szerződésmódosításként a Kbt. 141. § (6) bekezdése szerinti lényeges szerződésmódosításnak minősülne, az ajánlatkérő mégsem alkalmazza a szerződésszegésből eredő igények érvényesítését. Ezzel megsérti a verseny tisztaságának, az esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód, valamint a közpénzekkel való felelős gazdálkodás elvét. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy kötbérvényesítésnek nincs helye – és így nem történik szerződésszegés sem –, amennyiben a késedelem olyan okból következik be, melyért az ajánlatkérő felelős. A Döntőbizottság megállapította, hogy a kérelmezett teljesítése nem a szerződésben foglaltak szerint valósult meg. A kivitelezés során felmerült műszaki eltérésekre, valamint a műszaki leírás szerinti feladatok elvégzésének hiányára tekintettel a kérelmezett nem szerződésszerűen teljesített, szerződésszegő módon nem a műszaki leírásban foglaltak szerint készült el a kivitelezés. Az ajánlatkérő a kérelmezett részére a teljes ellenszolgáltatást megfizette, holott a kérelmezett nem a teljes műszaki tartalmat valósította meg, az ajánlatkérő részéről a szerződésszegésből fakadó igények érvényesítésének lett volna helye. A Döntőbizottság a Kbt. 165. § (2) bekezdés c) pontja alapján megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 142. § (1) bekezdését, továbbá az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 2. § (4) bekezdését a Kbt. 142. § (2) bekezdés b) pontjára tekintettel.¹

A Döntőbizottság döntésének indokolását és érvelését erősíti meg az ajánlatkérő keresete alapján indított közigazgatási peres eljárásban a Fővárosi Törvényszék döntése, amelynek indokolása szerint „z ellenőrzési és dokumentálási kötelezettség alapvető célok teljesítését szolgálja, így annak sérelme súlyosnak tekintendő. Az, hogy a teljesítés adataiból mit, mikor, miért, milyen terjedelemben indokolt és szükséges dokumentálni, azt az adott közbeszerzési eljárás körülményei határozzák meg. A szerződés teljesítésére vonatkozó adatok dokumentálása szükséges, ezen belül pedig a szerződésben foglaltaktól eltérő teljesítés dokumentálása is feladat annak okai, és adott esetben a szerződésszegéssel kapcsolatos igények dokumentálása mellett. E mellett jogalkotói cél úgyszintén a közpénzek átlátható felhasználásának biztosítása azért, hogy a szerződések teljesítése a szerződéstől eltérő teljesítés és az abból fakadó igények érvényesítése megfelelően ellenőrizhető legyen. [...] Az alapvető jogsértés tekintetében helytállóan állapította meg az alperes, hogy mindez [a valós teljesítés] a szerződés tartalmától olyan mértékben tér el, amennyiben a felek a szerződést erre tekintettel módosították volna, úgy az a Kbt. 141. § (6) bekezdése szerinti lényeges szerződésmódosításnak minősült volna. E tekintetben irreleváns, hogy a felperes a polgári jog szabályai szerint majdan fel kíván lépni a szerződést szegő ellen, a jelen peres eljárás szempontjából figyelembe veendő határozathozatal alapjául szolgáló tények, adatok ismeretében figyelembe veendő időig ezt nem tette meg. [...] A fenti [a Kbt. 141. § (6) bekezdésében foglalt] korlátokat mindig az adott eset összes körülményét mérlegelve kell megítélni. Így például egy vállalkozási szerződés teljesítési határidejének meghosszabbítása lehet az első feltétel szerint lényegtelen, ha az eredeti határidőhöz képest nem nagy mértékű, nem érinti a közbeszerzési eljárásban lezajlott értékelést és az eredeti határidő sem volt olyan rövid, hogy az sok érdeklődőt elriasztott az eljárásban való indulástól. Lényegesnek minősülhet viszont például akkor, ha az eredeti határidő az eljárás meghirdetésekor kifejezetten sürgős munkavégzést követelt volna meg, és a hosszabb határidő ismeretében lehetőleg mások is érdeklődtek volna a közbeszerzés iránt. A szerződés gazdasági egyensúlyának megváltoztatásához az új szabályozás nem kapcsol konkrét százalékos mértéket. A gazdasági

¹ A Közbeszerzési Döntőbizottság D.9/13/2023. számú határozata.

egyensúly megváltozása szintén nem pusztán az ellenszolgáltatás emelkedése alapján ítélt meg. A Kbt. 141. § (2) bekezdés szerinti, de minimis jog alapján bizonyos értéket el nem érő módosítások mindig jogszerűnek fognak számítani – akkor is, ha a nyertes ajánlattevő javára megváltoztatják a szerződés gazdasági egyensúlyát – de elképzelhető, hogy az ezt meghaladó értékű módosítások sem számítanak lényegesnek akkor, ha például olyan rendkívüli piaci változások következnek be, amelyek jelentősen megdrágítják a teljesítést a nyertes ajánlattevő számára, és amelyek részéről nem voltak előreláthatóak, illetve a körülmények változása nem tartozik a rendes üzleti kockázat körébe.” Tekintettel arra, hogy az Irányító Hatóság ellenőrzési jegyzőkönyvében foglaltak alapján, a felperes által nem vitatottan, a teljesítés nem szerződésszerűen történt meg, az Irányító Hatóság által feltárt jegyzőkönyvi hiányosságok fennálltak, és a felperes sem a jogorvoslati eljárás során, sem az ellenőrzési eljárásban nem csatolt olyan dokumentumot, amely azt igazolná, hogy a nem szerződésszerű teljesítésből eredő igényeket a nyertes ajánlattevővel szemben érvényesíteni kívánta, azt támasztja alá, hogy a felperes nem a Kbt. 2. § (4) bekezdése szerinti, a közpénzekkel való felelős gazdálkodás alapelve szerint járt el. [...] A Kbt. 2. § (4) bekezdésének alapelvi sérelme körében mind az alperes, mind a bíróság azt köteles vizsgálni, hogy a felperes magatartásával a jogszabályi követelményeknek eleget téve, a közpénzek felhasználásakor a hatékony és felelős gazdálkodás szabályait szem előtt tartva járt-e el. Mindezek a követelmények pedig, a fent hivatkozottak alapján, a felperes vonatkozásában az Irányító Hatóság szabálytalansági eljárást lezáró jegyzőkönyvében foglalt megállapításaira figyelemmel, a releváns időig nem teljesültek.”² A fentiekre figyelemmel a bíróság a keresetet, mint alaptalant elutasította.

A D.224/17/2023., D.225/17/2023., D.226/17/2023., D.227/17/2023. és D.228/17/2023. számú határozatok megállapításai szintén a fenti levezetést erősítik. A Döntőbizottságnak többek között abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy az ajánlatkérő megsértette-e a Kbt. 142. § (2) bekezdés b) pontjára tekintettel a Kbt. 2. § (2) és (4) bekezdéseit. A Kbt. 142. §-a szerződés teljesíté-

sével és dokumentálásával kapcsolatosan határoz meg alapvető követelményeket, valamint a közpénzekkel való felelős gazdálkodás elvének érvényre juttatását segíti elő azáltal, hogy a közbeszerzési szerződések teljesítésekor is kiemelt figyelmet szentel az alapelvi rendelkezések betartására. A Döntőbizottság a fenti esetekben megállapította, hogy az ajánlatkérő a szerződésszegésből eredő igényeket nem érvényesítette és a teljesítési véghatáridő utáni időpontban történő teljesítést szerződésszerű teljesítésként elfogadta, így eljárásuk a Kbt. 141. § (6) bekezdése alapján lényeges módosításnak minősül. A Döntőbizottság osztotta a hivatalbóli kezdeményező álláspontját a tekintetben, hogy a határidőn túli teljesítés elfogadásával az ajánlatkérő egyértelmű könnyítést adott a kérelmezettnek a kivitelezés során, a kérelmezett ezáltal a többi potenciális ajánlattevőhöz képest kedvezőbb helyzetbe került, a felek relativizálták azt a határidőt, melyre a többi ajánlattevő ajánlatát benyújtotta. Azaz a szerződés minden ajánlattevő számára előre megismerhető módon rögzített tartalmának módosítása a teljesítési időtartam tekintetében a Kbt. 141. § (6) bekezdése alapján lényeges módosításnak minősül. A Döntőbizottság rögzíti továbbá, hogy azzal, hogy az ajánlatkérő késedelmi kötbérgényét nem érvényesítette, a szerződés gazdasági egyensúlya a kérelmezett javára változott meg, hiszen a késedelmes teljesítés következményeként a nem szerződésszerű teljesítés ára nem került megfizetésre, erre tekintettel az ajánlatkérő a Kbt. 2. § (4) bekezdésében a közpénzek felhasználásakor szem előtt tartandó hatékony és felelős gazdálkodás alapelveit is figyelmen kívül hagyva járt el.³

Szeretném fentiekől külön tárgyalni a D.289/2023. számú ügyben hozott határozatot - a beszerzés tárgya „A Terézvárosi Egészségügyi Szolgálat felújítása III” (EKR001372072020), értéke 351.793.173.-Ft - amelyben szintén megerősítette a Döntőbizottság azon álláspontját, miszerint a Kbt. 142. § (2) bekezdése a szerződésszegésből eredő igények érvényesítését teszi kötelezővé az ajánlatkérő számára, elmaradása esetében pedig alapelvi jogsértés megállapítását helyezi kilátásba. Ugyanakkor kiemelendő azon okfejtés, amely a késedelmi kötbér érvényesítésének kötelezettségét az ajánlatkérői határidő lejártát követő magatartásának viszonylatában

² A Fővárosi Törvényszék 103.K.702.754/2023/14. számú ítélete.

³ A Közbeszerzési Döntőbizottság D.224/17/2023., D.225/17/2023., D.226/17/2023., D.227/17/2023. és D.228/17/2023. számú határozatai.

is elemzi és megállapítja, hogy nem az alapozta meg a kérelmezett késedelmét. A kezdeményező álláspontja szerint a szerződés-ellenőrzési eljárás során csatolt dokumentumok, valamint a szerződő felek nyilatkozatai alapján a kérelmezett a késedelmes teljesítés tekintetében kimentési indokot nem terjesztett elő. Ugyanakkor a szerződő felek a kötbérfizetés tekintetében a szerződéses rendelkezésektől eltértek, azaz a kötbér érvényesítése nem a szerződésben foglaltaknak megfelelően történt. Az ajánlatkérő részéről a késedelmes teljesítés tekintetében tényleges, azaz a szerződésben foglaltaknak megfelelő mértékű, adott napra vetített igényérvényesítés a kérelmezettel szemben nem történt meg, tehát a teljesítés késedelme esetére a szerződésben kikötött jogkövetkezmények nem kerültek alkalmazásra az ajánlatkérő részéről. A Döntőbizottság a fentiekkel összefüggésben rámutatott, hogy a kérelmezett nem azért esett késedelembe, mert az ajánlatkérő nem biztosította a munkaterületet, hanem azért, mert a rendelkezésre álló teljesítési határidő alatt nem teljesítette a vállalkozási szerződés szerinti munkákat. A felek ennek tényéről jegyzőkönyvet vettek fel, így a késedelem már ekkor beállt. Az ajánlatkérő a vállalkozási szerződésben egyértelműen rendelkezett a késedelmi kötbér alkalmazásának szabályairól, amely szabályoktól nem térhetett volna el. Az ajánlatkérő azzal, hogy az eredeti szerződéses feltételekkel ellentétben a kötbérterhes időszakot nem kötbérterhesként kezelte, kedvezőbb feltételeket biztosított a kérelmezett számára, a kérelmezett ezáltal a többi ajánlattevőhöz képest előnyösebb helyzetbe került. A Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő azáltal, hogy a közbeszerzési eljárás lefolytatása során valamennyi gazdasági szereplő számára meghatározott szerződéses feltételektől a fentiekben foglaltak szerint jelentősen eltért a kérelmezett javára, és ezzel a teljesítés során az eredeti feltételekhez képest jelentősen kedvezőbb helyzetet teremtett számára, az ajánlatkérő a Kbt. 142. § (2) bekezdés b) pontjára figyelemmel megsértette a Kbt. 2. § (2) és (4) bekezdések szerinti alapvető rendelkezéseket⁴.

Az ajánlatkérő keresetindítása nyomán szintén a Fővárosi Törvényszék döntésében megerősítette a Döntőbizottság okfejtését amikor kimondta, „A szerződés teljesítésének biztosítékául meghatározott kötbérfizeté-

si kötelezettség mikénti érvényesítése a szerződés lényeges elemének tekintendő. Jelen esetben azzal, hogy a 24 napra (2021. december 15-től 2022. január 8-ig) érvényesíthető késedelmi kötbér helyett a felperes a felperesi érdekelttel szemben mindössze 1 napi késedelmi kötbér érvényesítéséről döntött, a felperesi érdekelt javára lényegesen előnyösebb módon változtatott a szerződés szerinti feltételeken, ezzel a többi ajánlattevőhöz képest őt előnyösebb helyzetbe hozva, mindezzel a Kbt. 142. § (2) bekezdés b) pontjára figyelemmel a Kbt. 2. § (2) és (4) bekezdését megsértve. Nem zárható ki ugyanis, hogy ilyen – a felperesi érdekelt számára kedvezőbb – igényérvényesítési feltétel ismeretében a lehetséges ajánlatot tenni képes gazdasági szereplők száma más lett volna.

közbeszerzési eljárás során kiemelten fontos érdek fűződik ahhoz, hogy a közpénzek felhasználására hatékonyan, a cél elérése érdekében a vállalt eredményt 100%-os mértékben megvalósítva kerüljön sor. A felperes terhére megállapított jogsértést nem befolyásolja, hogy utóbb további 23 napi kötbér érvényesítését a felperesi érdekelttel szemben kezdeményezte”⁵.

A D.142/2021. számú ügyben a hivatalbóli kezdeményező az ajánlatkérő eljárásának nem megfelelő előkészítését kifogásolta, melynek keretében a Kbt. 28. § (1) bekezdésében foglaltak megsértésére hivatkozott. Az előkészítés során az ajánlatkérőnek a közbeszerzési eljárás, valamint a megkötendő szerződés valamennyi feltételének meghatározása során figyelemmel kell lennie arra, hogy azok nemcsak az eljárás lefolytatása vonatkozásában, hanem a teljesítési szakaszra is kiterjedő jelentőséggel rendelkeznek. Az ajánlatkérőnek tehát a közbeszerzési eljárás előkészítésekor minden, a felhívás, a dokumentáció és a szerződéstervezet összeállításához, a szerződésszerű teljesítéshez szükséges kérdést alaposan végig kell gondolnia, továbbá fel kell mérnie a felek szerződésszerű teljesítésére hatással lévő és az ajánlatkérő által gondos eljárás mellett előre látható körülményeket. Kiemelte, hogy amennyiben az ajánlatkérő az eljárás feltételrendszerét hibásan, hiányosan határozza meg, nincs kellő tekintettel a megkötendő szerződés teljesítésére kiható – már az előkészítés során is fennálló, megismerhető – körülményekre, kockázatokra, akkor a későbbiekben, már a teljesítés során a

⁴ A Közbeszerzési Döntőbizottság D.289/10/2023. számú határozata.

⁵ A Fővárosi Törvényszék 103.K.703.620/2023/18. számú ítélete.

korrigálás jogi akadályokba ütközhet. Beletartozik ebbe a körbe a közbeszerzési szerződés időtartamának, a teljesítés időszakának, a teljesítés folyamatának alapos átgondolása, megtervezése is. A hivatalbóli kezdeményező továbbá a késedelmes teljesítést és az ennek okán a kötbérigény elmaradt érvényesítését kifogásolta, melynek körében a Kbt. 142. § (2) bekezdés b) pontjában foglalt megsértésére hivatkozott. Álláspontja szerint a szerződő felek a (késedelmes) teljesítést szerződés-szerű teljesítésként kezelték, eltértek a közbeszerzési eljárás versenyfeltételeitől, a szerződéses feltételeket a teljesítési határidő, a teljesítési időtartam tekintetében újratárgyalták. Az ajánlatkérő a kérelmezettekkel szemben nem alkalmazta a szerződésszegés miatti szankciót, a késedelmi kötbér érvényesítését. Rögzíteni szükséges, hogy a Döntőbizottság hatáskörébe tartozik – a szerződés módosításával vagy teljesítésével kapcsolatos polgári jogi igények miatt indult eljárás kivételével – a közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárás alapján megkötött szerződés közbeszerzésekről szóló törvénybe, illetve a közbeszerzésekről szóló törvény felhatalmazása alapján alkotott rendeletbe ütköző módosítása vagy teljesítése. A Kbt. szabályai szerint a közbeszerzési eljárás nem megfelelő előkészítése önálló jogsértésnek tekinthető és szankcionálható. A Döntőbizottság rögzítette, hogy a Kbt. 142. § (2) bekezdés b) pontjában foglalt jogsértés megállapításának előfeltétele a szerződésszegés tényének igazoltsága, hiszen a hivatkozott joghely is erre tekintettel rendelkezik a Kbt. 141. § (6) bekezdésének megítélhetősége felől. A hivatalbóli kezdeményező által megállapítani kért jogsértés tekintetében tehát egyrészt a szerződésszegés tényszerű megtörténtét, másrészt azt szükséges bizonyítani, hogy a felek az igazolt szerződésszegés eredményeként tiltott szerződésmódosítást tettek. Jelen esetben ugyanakkor nem került bizonyításra a szerződésszegés ténye. Rámutatott arra a Döntőbizottság, hogy a Kbt. 142. § (4) bekezdésében foglaltakra, illetve a feltételezett jogsértésre tett általános utalás a szerződésszegés tényének bizonyítottságát nem meríti ki, így ezen feltétel teljesülése nélkül a Kbt. 141. § (6) bekezdésében foglaltak vizsgálatára sem kerülhetett sor. Azon körülményre tekintettel, hogy az eljárás megfelelő előkészítésének hiánya játszott szerepet a teljesítés kitolódásában, a felek között egyetértés volt a teljesítést illetően, illetve az ajánlatkérő az elszá-

molás lehetőségét kívánta megteremteni a kialakult helyzetben, nem volt megállapítható az ajánlatkérő részéről olyan magatartás vagy mulasztás, mely indokolta volna a kérelmezettekkel szembeni igényérvényesítés lehetőségét. A Döntőbizottság a fentebb előadott indokokra tekintettel a kezdeményezés ezen eleme tekintetében a jogsértés hiányát állapította meg.⁶

A D.404/2021. számú ügy azért emelendő ki, mert a Döntőbizottság érvelése során olyan megállapításokat tesz, melyek döntő kihatással vannak a szerződésmódosítás jogszerűségének vizsgálata, a szerződésszegés megállapítása, illetve annak jogkövetkezményei gyakorlati alkalmazása tekintetében. A kezdeményező szerint az ajánlatkérő elmulasztotta a Kbt. 142. § (1) bekezdése szerinti ellenőrzési és dokumentálási kötelezettségét, tekintettel arra, hogy a kérelmezett a módosított teljesítési határidőt követően is folytathatta a beruházás kivitelezését, azaz teljesítését szerződésszerűnek fogadta el, vele szemben késedelmi kötbérfizetési igényt nem érvényesített. A kezdeményező megsértett jogszabályhelyként megjelölte a Kbt. 142. § (2) bekezdés b) pontját is. A felhívásban a szerződés időtartama a hatálybalépéstől számított 4 hónapban került meghatározásra, a teljesítésre a kérelmezettnek 2019. március 9. napjáig volt lehetősége. A kérelmezett a kivitelezést 2019. június 20. napján jelentette készre, így közel duplájára nőtt a teljesítés időtartama. A felhívásban és a közbeszerzési dokumentumok részét képező szerződés-tervezetben rögzítésre került a teljesítés véghatárideje. A szerződés időtartama, a teljesítési véghatáridő a közbeszerzési szerződés lényeges, érdemi feltétele volt. Jelen esetben a rendelkezésre álló iratok alapján megállapítható volt, hogy a felek a szerződésmódosítás során az eredeti szerződési időtartamot, véghatáridőt (szerződés hatálybalépésétől - 2018. november 9. napjától - számított 4 hónap, de legkésőbb 2018. december 31. napja) 2019. június 30. napjáig, azaz mintegy fél évvel hosszabbították meg. A Döntőbizottság a következőkben az ügyfelek által hivatkozott, a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont szerinti szerződésmódosítás megalapozottságát vizsgálta meg. Ezzel kapcsolatban a döntőbizottsági és bírósági gyakorlat több esetben is rámutatott arra, hogy a Kbt. 141. § (4) bekezdés ca) alpont szerinti előre nem láthatóság a szerződés megkötésének időpontjára, illetve a szerződést megelőző

⁶ A Közbeszerzési Döntőbizottság D.142/14/2021. számú határozata.

előkészítési szakaszra vonatkozatható; ezért a szerződésmódosítás jogszerűségének vizsgálata során nem hagyható figyelmen kívül, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás előkészítése során a kellő gondosságot tanúsította-e. Az előre nem láthatóság követelménye alapvetően akkor valósul meg, ha a szerződés módosítását indokoló körülmény jövőbeli bekövetkezéséről az ajánlatkérőnek nem lehetett előzetesen tudomása, és arra az ajánlatkérő a legnagyobb gondosság mellett a beszerzés körülményeinek ismeretében nem is számíthatott. Az ajánlatkérőnek ezen körülményeket igazolnia kell. A Döntőbizottság nem látta igazoltnak, hogy az ajánlatkérő ne láthatta volna előre a támogatási előleg iránti igénylés szükségességét, sem azt, hogy a munka megkezdéséhez szükséges előleg önhibáján kívüli okból nem állt rendelkezésére (mint ahogyan azt az ajánlatkérő a módosítás indokául előadta). A Döntőbizottság arra a megállapításra jutott, hogy az ajánlatkérő nem tudta hitelt érdemlően igazolni a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpont szerinti előre nem láthatóság fennállását a szerződésmódosításra vonatkozóan. A Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja szerinti konjunktív feltételek közül a ca) alpontban előírt egyik feltétel nem teljesült, így a szerződésmódosítás ajánlatkérő által megjelölt jogalapja megdőlt. Mivel nem merült fel arra vonatkozó körülmény, hogy a szerződésmódosítás a Kbt. egyéb rendelkezése alapján jogszerűnek minősülhet, a Döntőbizottság a szerződésmódosítást érintően megállapította, hogy a felek megsértették a Kbt. 141. § (4) bekezdés ca) pontját. A Döntőbizottság a módosítás jogszerűtlenségének megállapítása mellett ugyanakkor – a Kbt. 141. § (8) bekezdése alapján – nem látta indokoltnak kimondani a szerződésmódosítás Kbt. 137. § (1) bekezdés a) pontja szerinti semmisségét, tekintettel arra, hogy a szerződés időtartama meghosszabbításával az ajánlatkérő részéről nem merült fel új beszerzési igény, ekként annak kapcsán a közbeszerzés mellőzése sem. A Döntőbizottságnak továbbá abban a kérdésben kellett döntést hoznia, hogy az ajánlatkérő megsértette-e a Kbt. 142. § (2) bekezdését, figyelemmel annak b) pontjában foglaltakra. A Döntőbizottság előrebocsátotta, hogy jogsértés megállapításának lényegében az alábbi egyidejű feltételei vannak: a felek anélkül térnek el a szerződés tartalmától, hogy azt módosították volna; ha az eltérés módosítás keretében történt volna, az lényeges lenne (a Kbt. 141. § (6) bekezdése szerint); az eltérés szerződésszegésnek minősül; és az ajánlat-

kérő nem érvényesíti annak jogkövetkezményeit (felmondás, elállás kivételével). A fenti feltételeket kell vizsgálni a jogsértés megállapításához akkor is, ha a szerződést a felek – akár jogszerűen, akár jogszerűtlenül – módosították. Azaz azt, hogy a módosított szerződés feltételeitől a felek milyen mértékben térnek el, az szerződésszegésnek minősül-e és az ajánlatkérő érvényesítette-e ebből fakadó igényeit. A Döntőbizottság elsőként a módosított szerződés teljesítési határidejét értelmezte. Álláspontja szerint ellentmondásos és életszerűtlen lett volna egy olyan tartalmú módosítás, amely a fenti körülmények ellenére is a szerződés hatálybalépésétől számított 4 hónapos teljesítési határidőt tűzi ki (2019. március 9.), és ahhoz képest határoz meg – egy majdnem 3 hónappal későbbi – teljesítési véghatáridőt (2019. június 30.). A Döntőbizottság a fent részletezett ellentmondások okán a felek vélhető akaratára, a módosítás körülményeire tekintettel, a szerződés és annak módosítása egészével összhangban értelmezte a felek nyilatkozatait, azok szó szerinti jelentésére is tekintettel. Mindezek alapján arra a megállapításra jutott, hogy a felek a módosított teljesítési határidőt akként kívánták meghatározni, hogy az a díjelőleg kifizetése és a munkaterület átadástól számított legalább 4 hónap, de legkésőbb 2019. június 30. napja legyen. A Döntőbizottság a továbbiakban azt vizsgálta, hogy a felek a módosított szerződés teljesítése során megsértették-e a Kbt. 142. § (2) bekezdés b) pontját, figyelemmel a fentiek szerint értelmezett teljesítési határidőre. Azt vizsgálta, hogy az eltérés – amennyiben módosítás keretében történt volna – lényeges módosításnak minősült-e volna, figyelemmel a Kbt. 141. § (6) bekezdésében foglaltakra. A Döntőbizottság az időbeli eltérés lényegessége megítélésénél, számításba véve az eset egyedi körülményeit, különös tekintettel a teljesítési határidő relatív rövidegére, úgy ítélte meg, hogy az eltérés ugyan érdemi szerződéses feltételre vonatkozott, de összességében nem volt lényeges mértékű. Nem tekintette lényegesnek az eltérést a Döntőbizottság a következő okból sem. A Kbt. hivatkozott 141. § (6) bekezdése – az általánosság szintjén túl – nevesít néhány olyan konkrét esetkört is, amikor a módosítás lényeges. Ezek egyikeként (a b) pontban) említi, ha a módosítás a szerződés gazdasági egyensúlyát a nyertes ajánlattevő javára változtatja meg. A jogszabályi rendelkezésben foglaltak ellenkezőjére való következtetés módszere alapján – a contrario – következik, hogy ha a

módosítással nem változik meg a gazdasági egyensúly a nyertes javára, akkor az nem tekinthető lényegesnek. Megállapítható volt tehát, hogy a kérelmezett, a módosított szerződés szerinti teljesítési határidőtől való eltéréssel nem jutott gazdaságilag kedvezőbb helyzetbe. A Döntőbizottság mindezekre tekintettel megállapította, hogy a Kbt. 142. § (2) bekezdés b) pontja megsértésének egyik feltétele – jelesül az, hogy ha az eltérés módosítás keretében történt volna, az lényeges lenne (a Kbt. 141. § (6) bekezdése szerint) – nem valósult meg, így ezen kezdeményezési elem körében a jogsértés hiányát állapította meg. Erre tekintettel a szerződésszegés feltételének teljesülését már nem kellett vizsgálnia. A Döntőbizottság hivatkozik arra, hogy mivel a 142. § (2) bekezdése megsértését nem tudta megállapítani, ekként nem jutott el a szerződésszegés vizsgálatáig. Mivel a Döntőbizottság nem állapította meg, hogy az ajánlatkérő alapvető jogsértést valósított meg a szerződésszegésből eredő igények érvényesítésének elmaradásával, ekként nem állapíthatta meg a 142. § (1) bekezdés megsértését sem, azaz ezen kezdeményezési elemnél is a jogsértés hiányát állapította meg⁷.

A D.409/17/2021. számú ügyben a Döntőbizottság megállapította – mely szintén megerősíti a fent leírtakat –, hogy a Kbt. 141. § (8) bekezdése kizárólag azon esetekben alkalmazható, amikor a szerződés módosítása közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzését okozná. Ha a szerződés módosítása nem eredményez bővített műszaki tartalmat, akkor nem keletkezik a szerződés tárgyának olyan többlete, amelyre új közbeszerzési eljárás lefolytatásának a kötelezettsége áll fenn. A tárgy szerinti esetben a szerződés módosítását az okozta, hogy a kérelmezett a szerződést a műszaki leíráshoz képest eltérő műszaki tartalommal teljesítette, az ajánlatkérő pedig ezen eltérő teljesítést műszaki ellenőrzést követően elfogadta. Azonban a Döntőbizottság megállapította, hogy az a körülmény, hogy a kérelmezett az ajánlatkérő által előírt minőségtől különböző műszaki szintet teljesített, nem jelentette azt, hogy a szerződés tárgyára vonatkozó mennyiségek megváltoztak volna. Mivel a műszaki tartalom nem bővült, ezért a Kbt. 141. § (8) bekezdése nem volt alkalmazandó. Ebből következően a szerződésmódosítás nem minősült semmisnek⁸.

Fentieket összefoglalva – a jogszabályhelyek, illetve felvonultatott okfejtések megismétlése nélkül – szükségesnek tartom kiemelni, hogy a jogszabálysértő szerződésmódosítás, illetve a szerződésszegés jogkövetkezményeinek érvényesítése körében, különösen a Kbt. 142. § (2) bekezdésében foglaltakra tekintettel azt szükséges vizsgálni, hogy a felek anélkül térnek-e el a szerződés tartalmától, hogy azt módosították volna; ha az eltérés módosítás keretében történt volna, az lényegesnek minősülne-e; az eltérés szerződésszegésnek minősül-e; illetve ajánlatkérő jogszerűtlenül nem érvényesíti-e annak jogkövetkezményeit. Mindezekkel együtt ehelyütt is általános érvennyel elmondható az, miszerint a jogsértés vagy annak hiánya megállapításához az adott ügyet minden esetben az összes körülményének figyelembevételével, egyedileg szükséges vizsgálni.

Bírósági gyakorlat a kötbér mértékének mérséklése terén

A kötbér érvényesítésével összefüggésben meghozott bírósági ítéletek felmérése alapján lehetséges megvizsgálni, hogy milyen gyakorisággal és milyen esetekben fordul elő, hogy a bíróság ítéletében mérsékelte a túlzó kötbér mértékét, illetve milyen egyéb megállapításokat tett fentiekkel összefüggésben.

Alapvetően a kötbér mértékét szabadon határozhatják meg a szerződéses felek. Azonban a Ptk. szabályai szerint a túlzott mértékű kötbér összegét a kötelezett kérelmére a bíróság mérsékelheti.

A kötbér mértékének megállapítása általában fix összegben vagy a szerződés értékének százalékában történik. Figyelemmel szükséges lenni a mérték meghatározásánál arra, hogy azáltal valós visszatartó erővel bírjon és összhangban álljon a szerződés tárgyának természetével, ugyanakkor ne legyen túlzó.

Az alábbiakban részletezett döntések szemléletesen bemutatják, hogy a bíróság a kötbér mértékének megítélésakor milyen szempontokat mérlegel.

A Kúria a Pfv.V.21.390/2012/3. számú, kötbér megfizetése iránt indított felülvizsgálati ügyben az alábbi okfejtés alapján, a következő megállapításokat tette.

⁷ A Közbeszerzési Döntőbizottság D.404/12/2021. számú határozata.

⁸ A Közbeszerzési Döntőbizottság D.409/17/2021. számú határozata.

A tényállás szerint az „alperes, mint megrendelő és a felperes, mint vállalkozó között 2009. december 8. napján két vállalkozási szerződés jött létre. Mind az alperes, mind a felperes a szerződésben vállalta, hogy amennyiben a gyártás, vagy a fizetés nem történne meg a vállalt határidőre, úgy 15 nap türelmi idő után kötbért fizet a sérelmet szenvedő félnek. A kötbér mértéke a teljes bruttó szerződéses összeg egy százaléka naponta. A felperes teljesítette a vállalkozási szerződés tárgyát képező megrendeléseket és kiállította a bruttó 1.568.750 forint összegű számláját, melyben a fizetési határidőt 2010. február 14. napjában jelölte meg. Az alperes a felperes számlájára utalással kötbér címén 2010. április 26. napján 523.000 forintot, 2010. május 10. napján 523.000 forintot 2010. május 21. napján 250.000 forintot és 2010. június 14. napján 272.750 forintot fizetett meg. A felperes 2010. július 5. napján - 120 napi fizetési késedelemre tekintettel - írásban felszólította az alperest kötbér tartozás megfizetésére.

Az elsőfokú bíróság kötelezte az alperest a felperes részére 1.383.181 forint késedelmi kötbér, valamint a perköltség megfizetésére, míg ezt meghaladóan a keresetet elutasította.

A másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság ítéletének megfellebbezett rendelkezéseit részben megváltoztatta és az alperes által fizetendő késedelmi kötbér összegét 156.875 forintra leszállította. Rámutatott, hogy az alperes fizetési késedelme miatt megalapozott a felperes kötbérigénye, azonban a kötbér számítás alapjául csak kevesebb késedelmes napot lehet számolni, figyelemmel arra, hogy a felek a vállalkozási szerződésben akként rendelkeztek, hogy 15 nap türelmi idő után kell kötbért fizetni. Megállapítása szerint a Ptk. 247. § (2) bekezdése alapján a pénztartozás késedelmes fizetése esetére kikötött kötbérre a késedelmi kamat szabályait kell alkalmazni. A szerződésben kikötött kötbér mértékét túlzónak találta, ezért azt mérsékelte. A kötbér mérséklésénél figyelemmel volt a részteljesítések időpontjában még fennálló tőketartozásra, arra, hogy szerinte az évi 30 %-os mértékű kötbér követelés már nem eltűnt, továbbá arra is, hogy az alperes fenti összegben maga is jogosnak ítélte a felperesi követelést.

A jogerős ítélettel szemben a felperes terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet, melyben kérte a másodfokú ítélet

hatályon kívül helyezését, az elsőfokú ítélet megváltoztatását és a kereseti kérelemnek történő helyt adást. Álláspontja szerint a szerződésben a késedelmes teljesítés esetére kikötött napi 1 %-os mértékű kötbér nem túlzott, önmagában ezen az alapon Ptk. 247. § (1) bekezdése alapján a kötbér mérséklésének nem volt helye.”

A Kúria megállapítása szerint a felülvizsgálati kérelem nem volt alapos. Ez alapján a felülvizsgálati eljárás eredményeként a Kúria megállapította, hogy a jogerős ítélet nem jogszabálysértő.

„A Ptk. 246. § (1) bekezdéséből következően a szerződés meghiúsulása és a nem szerződészerű teljesítés esetére a kötelezett meghatározott pénzösszeg - kötbér - fizetésére kötelezheti magát. A szerződést biztosító e mellékkötelezettség egyes fajtáinak közös jellemzője kárátalány jellegük, továbbá az, hogy valamely szerződészegést kívánnak szankcionálni. A szerződészegés egyik fajtája a teljesítés késedelme, így ez késedelmi kötbérrel szankcionálható. Az mindig a konkrét szerződés értelmezésével dönthető el, hogy a késedelmi kötbér kikötése vonatkozik-e a megrendelő díjfizetési késedelmére is. Ha igen, a díjfizetési késedelem esetére kikötött kötbérre a késedelmi kamat szabályait kell alkalmazni⁹. Ezért helyesen mutatott rá a másodfokú bíróság arra, hogy a Ptk. 247. § (2) bekezdésének utaló szabálya folytán a pénztartozás késedelmes teljesítése esetére kikötött kötbér a Ptk.-nak a kamatra vonatkozó szabályaival áll összhangban, minthogy a pénztartozás késedelmes megfizetésének szankcionálására elsősorban a késedelmi kamat intézménye szolgál¹⁰.

A kötbér „mértékét a felek a szerződésükben - akár kifejezetten, akár pedig valamilyen közvetett módon - maguk határozhatják meg. A Ptk. 247. § (2) bekezdése azonban - a kamatra vonatkozó törvényi előírásokkal összhangban - lehetővé teszi a szerződésben kikötött túlzott mértékű kötbér bíróság általi mérséklését, ha az összes körülmény mérlegelése alapján ez indokolt.

A felülvizsgálati kérelem folytán azt vizsgálta a Kúria, hogy a bíróság indokoltan döntött-e a kötbér mérsékléséről, és annak összegszerűsége meghatározásakor megfelelően mérlegelt-e valamennyi körülményt.

Mindezek vizsgálata során a bírósági gyakorlatnak megfelelően figyelembe kell venni a szolgáltatás értéké-

⁹ BH 2002/397.

¹⁰ BH 1988/5.

nek és a kötbér mértékének arányát, a szerződésszegéssel okozott kár nagyságát, a szerződéskötés körülményeit, így azt is, hogy a szerződéskötéskor megvolt-e a teljesítés reális alapja, a jogosult esetleges szerződésszegő, a teljesítést késleltető magatartását, a jogosultnak a teljesítéshez fűződő érdekét, a kötelezett szerződésszegő magatartása felróhatóságának fokát, azt, hogy a teljes kötbér kiszabása nem ró-e a szerződésszegő félre a kötbér teljesítésre ösztönző hatásán túlmenő rendkívüli terhet, a felek vagyoni helyzetét¹¹. A Legfelsőbb Bíróság GK 17. kollégiumi állásfoglalása szerint általában akkor lehet helye a kötbér mérséklésének, ha a szerződésszegés folytán számottevő kár nem keletkezett, és olyan körülmények forognak fenn, amelyek a szerződésszegő fél egyébként felróható magatartását enyhébben megítélhetővé teszik.

A rendelkezésre álló bizonyítékokat helyesen értékelve jutott a másodfokú bíróság arra a következtetésre, hogy a felperest számottevő kár nem érte az alperes késedelmes teljesítése miatt, az alperes viszonylag kisebb késedelemmel részletekben teljesített is a felperes felé. A kötbér mérséklésének így helye volt. A fentiek szerinti valamennyi releváns szempont megfelelő mérlegelésével döntött a bíróság a kötbér mérsékléséről. Az alperesi nyilatkozatra is tekintettel lévő mérsékelt összegű kötbér meghatározása megfelelő, az alkalmas a szerződéses fizetési kötelezettség teljesítése miatti késedelem folytán a felperest ért hátrányok megfelelő kompenzálására is.¹²

Egyértelmű jogalkotói szándék a pénzbeli és a nem pénzbeli szerződéses szolgáltatások szankcionálása közötti szabályozásbeli különbségtétel. Ezen különbségtétel, illetve a kötbér mértékének ez esetben történő mérséklésének gyakorlata tekintetében kívánom bemutatni az alábbi, a Legfelsőbb Bíróság által meghozott Pfv.IX.21.568/2011/4. számú ítélet elvi tartalmát, következők szerint.

„Az irányadó tényállás szerint a peres felek 2004. november 16-án vállalkozási szerződést kötöttek egymással, mellyel az alperes mint a városnegyed központjában épülő beruházás fővállalkozója zsaluzási, szerkezet betonozási és falazási munkák elvégzését rendelte meg a felperestől, 43.000.000 Ft + ÁFA vállalkozási díj

megfizetése fejében. A kivitelezés befejezésének határidejét 2005. március 31-ében jelölte meg a szerződés. A szerződés vonatkozó pontja szerint a felperest a neki felróható késedelmes teljesítés esetén 10 ezrelék naptári napi késedelmi kötbér megfizetése terheli, továbbá a szerződés akként rendelkezett, hogy amennyiben a szerződés a felperesnek felróható okból nem teljesül, úgy a felperes a bruttó szerződési érték 20 %-ának megfelelő összegű meghiúsulási kötbért köteles fizetni az alperesnek. A szerződésben foglaltakat a felperes 99 napos teljesítési késedelemmel, 2005. július 8-án teljesítette.”

A felperes keresetében - arra hivatkozással, hogy az alperes a vállalkozási díjből 17.000.000 Ft kifizetését megtagadta - 17.000.000 Ft, valamint ennek kamatai tekintetében kérte az alperes marasztalását. Az alperes a keresettel szemben előterjesztett beszámítási kifogásra alapítottnan a kereset elutasítását kérte.

Az elsőfokú bíróság „a felperest terhelő késedelmi kötbér felső határát a bruttó szerződéses érték 20 %-ában határozta meg. Ennek megfelelően - mivel a 99 nap késedelemből 20 napot meghaladó, késedelem róható fel a felperesnek - az elsőfokú bíróság a felperes 17.000.000 Ft összegű követelésébe a bruttó 53.750.000 Ft vállalkozási díj 20 %-ának megfelelő összeget, azaz 10.750.000 Ft-ot beszámított, és az alperest a fennmaradó 6.250.000 Ft vállalkozói díjhátralék megfizetésére kötelezte a felperes javára.”

„Az alperes fellebbezése alapján eljáró másodfokú bíróság az elsőfokú ítélet fellebbezett rendelkezését megváltoztatta és a keresetet elutasította.

A jogerős ítélet abból indult ki, hogy a perbeli vállalkozási szerződés nem határozta meg a napi 1 % késedelmi kötbér maximális összegét, így a felperes terhére eső összesen 49 napi késedelem kötbérvonzata 26.337.500 Ft lenne. Az elsőfokú bíróság azzal, hogy ehhez képest csak 10.750.000 Ft-ot ítelt beszámíthatónak, a felek által kikötött késedelmi kötbért 60 %-ban csökkentette, ennek azonban sem a Ptk. 247. § /1/ bekezdése alapján, sem a GK.17. számú kollégiumi állásfoglalás alapján nem álltak fenn a feltételei. [...] A másodfokú bíróság az alperes késedelmi kötbér címén előterjesztett beszámítási kifogását teljes terjedelmében

¹¹ BDT 2012/2706.

¹² Kúria Pfv.V.21.390/2012/3. számú ítélete.

alaposnak találta és megállapította, hogy a Ptk. 296. § alapján a felperes 17.000.000 Ft vállalkozási díjkövetelése a beszámítással megszűnt.”

A Legfelsőbb Bíróság döntésének indokolása szerint „perbeli vállalkozási szerződés VI/1. pontja egyértelműen és félreérthetetlenül mondta ki, hogy a felperes a neki felróható késedelmes teljesítés esetén napi 10 ezrelék, azaz napi 1 %-nak megfelelő késedelmi kötbér fizetésére köteles. A szerződő felek tehát egybehangozóan meghatározták a késedelmi kamat mértékét és konszenzus jött létre közöttük atekintetben is, hogy nem kívánják meghatározni a késedelmi kamat felső határát. Ily módon kifejezett szerződéses akaratuk attól függetlenül fennállt, hogy döntésük gazdaságilag racionális volt-e.”

„Az elsőfokú bíróság abból kiindulva állapította meg a felperest terhelő késedelmi kötbér felső határát a bruttó szerződési érték 20 %-ában „hogy a szerződő felek a szerződéses jognyilatkozataikat a gazdasági ésszerűség követelménye szerint kívánták megtenni”. Ez a megállapítás azonban csak látszólag alapult a felek akaratának vizsgálatán. Az elsőfokú bíróság álláspontjának lényege valójában az volt, hogy a szerződés VI/1. pontja gazdaságilag ésszerűtlen és a felperesre nézve méltánytalan rendelkezést tartalmaz, ezért szükséges annak módosítása a felperest terhelő késedelmi kötbér felső határának meghatározásával.

A felek maguk is módosíthatták volna közös megegyezéssel a vállalkozási szerződés késedelmi kötbérről vonatkozó rendelkezését, erre azonban nem került sor. (Ptk. 240. § /1/ bekezdés). A Ptk. 241. § szerint a bíróság is módosíthatja a szerződést abban az esetben, ha a felek tartós jogviszonyában a szerződéskötést követően beállott körülmény folytán sérti a szerződés valamelyik fél lényeges jogos érdekét. E jogszabályhely alkalmazásának nem álltak fenn a jogszabályi feltételei.”

„A Legfelsőbb Bíróság álláspontja szerint a másodfokú bíróság a jogszabályok helyes alkalmazásával és a bizonyítékok megfelelő értékelése mellett jutott arra a következtetésre, hogy a perbeli esetben a beszámítással érvényesített mértékű késedelmi kötbér mérséklésének nem volt helye, és a megfelelő indoklással ellátott jogerős ítélet a felülvizsgálati kérelemben hivatkozott egyetlen jogszabály rendelkezését sem sérti¹³.”

A Kúria Gfv.VII.30.022/2014/4. számú ítélete a szerződésben kikötött kötbérfizetési kötelezettség feltételei fennállásának hiányát állapította meg, mely szintén jelentős a kötbér gyakorlati alkalmazása szempontjából.

„A Magyar Állam tulajdonában álló és az állami vagyongörbe tartozó 250.000.000 Ft-ot el nem érő értékű ingatlanok értébecslése, esetenként természeti és műemléki érték meghatározása, környezeti kár értékének meghatározása” tárgyában lefolytatott közbeszerzési eljárás eredményeként, 2008. július 7-én - 2011. június 5-ig tartó időtartamra - a felperes mint megrendelő és az alperes mint vállalkozó között vállalkozási keretszerződés jött létre. Az alperes vállalta a közbeszerzési felhívásban közzétett felperesi ajánlatkérés tárgyát képező vagyonelemeknek, a felperes eseti megrendelése alapján történő forgalmi értébecslését. A vállalkozói díj nettó összegét 25.000.000 Ft alatti értékű ingatlanok esetében 35.000 Ft-ban, 25.000.000 és 250.000.000 Ft közötti értékű ingatlanok esetén 40.000 Ft-ban határozták meg. 20 napos teljesítési határidőt kötöttek ki azzal, hogy késedelem esetén minden késedelmes nap után, az eseti megrendelés szerinti vállalkozói díj 3 %-ának megfelelő mértékű kötbért köteles az alperes megfizetni, amelyet a felperes a vállalkozói díjba beszámíthat.

A felek megállapodása tartalmazta azt is, hogy kizárólag akkor mentesülnek a felek a szerződésszegés következményei alól, ha bizonyítják, hogy a szerződésszegés a másik fél nem szerződésszerű teljesítésére vezethető vissza, vagy a teljesítés a másik fél érdekkörében, vagy mindkét fél érdekkörén kívül eső okból lehetetlenült. Továbbá azt is vállalták, hogy jogvitáikat fokozott együttműködési kötelezettség mellett tárgyalásos úton rendezik. Rögzítették, hogy az ajánlattételi felhívás, a dokumentáció, a vállalkozó teljes beadott ajánlata, és a tárgyalási jegyzőkönyv a szerződés elválaszthatatlan mellékletét képezi. [...] A felek megállapodtak abban is, hogy az eseti megrendelésekkel párhuzamosan egyéb értékelési feladatot is kaphat az alperes, egy eseti megrendelésben több ingatlanra vonatkozó megbízás teljesítésére is fel kell készülnie. Ez azonban a vállalt teljesítési határidőt nem befolyásolhatja. A felperes 2008. december 20-án 1280 db ingatlan értébecslésére adott megbízást az alperes részére.

¹³ Kúria Pfv.IX.21.568/2011/4. számú ítélete.

Az alperes 2009. január 5-én kelt levelében a teljesítésre vonatkozóan ütemterv rendelkezésre bocsátását kérte. Utalt arra, hogy a közbeszerzési eljárás keretében 3 éves időtartamra 1650 db értékbecslést terveztek a felek. Sem a pályázati kiírás, sem a vállalkozási szerződés nem tartalmazta, hogy egyidejűleg ilyen, különösen nagy mennyiségű vagyonértékelésre szóló megbízást is teljesítenie kell az előírt 20 napos határidőn belül." Az ügyintézési sorrend felállítására nem került sor.

„2009. február 9-én az alperes akadályközlést tartalmazó levelet küldött a felperesnek. A megrendelt 1285 db ingatlan értékbecsléséhez a hiányzó térképmásolatok mielőbbi rendelkezésre bocsátását kérte. Állítva, hogy azok nélkül több ingatlan beazonosíthatatlan. [...]

2010. augusztus 27-én a felperes - élve a szerződésben kikötött jogával - írásban, azonnali hatállyal, indokolás nélkül felmondta a perbeli vállalkozási szerződést. 2010. szeptember 23-án és szeptember 29-én a felek egyeztetést tartottak, amelynek során a felperes 177.307.125 Ft megfizetését kérte kötbér címén.

2010. október 20-ával az alperes végelszámolás alá került.

2010. december 11-én a felperes 164.454.125 Ft kötbér és kamatai megfizetésére irányuló követelést jelentett be az alperes végelszámolójánál. Jelezte, hogy a kötbér követelésbe az alperessel szembeni vállalkozói díjtartozását beszámította.[...]

Az alperes 2011. április 18-ával felszámolás alá került. A felperes hitelezői igényét a felszámolási eljárásban is bejelentette. Azt a felszámoló ugyancsak vitatott követelésként vette nyilvántartásba.

A felperes a 2011. január 24-én előterjesztett keresetében az alperest hitelezői igényének elismerésére, illetve 164.454.125 Ft és ennek 2010. október 1-jétől a kifizetésig járó késedelmi kamatainak megfizetésére kérte kötelezni a Ctv.106. § (4) bekezdése, illetve a Ptk. 246. §-a és a felek között létrejött vállalkozási szerződésben foglaltak alapján.

Az alperes a kereset elutasítását kérte. Érdemben arra hivatkozott, hogy a késedelem nem felróható terhére. Késedelmét a felperes szerződésszegő magatartása idézte elő. 2008. december 20-án, 20 napos határidővel olyan mennyiségű értékbecslésre adott megbízást, amelynek a szerződésben írt határidőn belüli teljesítése lehetetlen volt. A vállalkozási szerződés szerint 3 év

alatt összesen 1650 db ingatlan értékbecslését kellett elkészítenie, az eseti megrendelések kiadásától számított 20 napon belül. Ez a mennyiség legfeljebb 25%-kal - 2060 darabra - volt növelhető. A 3 évre előirányzott értékbecslések alapul vételével évi 550, negyedévenként 110 db értékbecslési munka elvégzésével kellett megalapozottan számolnia. 2008. december 20-án az előirányzott mennyiség 70%-ának megfelelő munkával bízta meg a felperes. Ezzel a vállalkozói szerződésnek a megrendelések számára és ütemezésére vonatkozó rendelkezéseit, továbbá a Ptk. 277. § (4) bekezdése alapján a szerződés teljesítése körében reá háruló együttműködési kötelezettséget megszegte. Továbbá a vállalkozási szerződésen alapuló értékbecslési megbízáson felül további 1015 értékbecslésre adott megrendelést, esetenként soron kívüliség előírásával. Az alperes állította, a felperes a fizetési kötelezettségének sem tett eleget maradéktalanul. Vitatta, hogy a felperes bizonyította, kötbér követelése a perbeli vállalkozási szerződés körébe tartozó megrendelésekből ered.[...]

Az elsőfokú bíróság ítéletével kötelezte az alperest, hogy a felperesi követelést hitelezői igényként azonnali hatállyal ismerje el, fizessen meg továbbá a felperes részére 162.615.307 Ft-ot és ennek 2010. október 1-jétől a kifizetésig járó késedelmi kamatait. Ezt meghaladóan a keresetet elutasította. [...] Az elsőfokú bíróság a felperes kötbér követelését az alperes által ténylegesen nem vitatott megrendelések tekintetében, továbbá az alperes által vitatott tételek közül, a felperes által csatolt okirati bizonyítékok alapján két esetben, megalapozottnak találta. A vitatott további 14 esetben arra az álláspontra helyezkedett, hogy a felperes nem tett eleget bizonyítási kötelezettségének. E részben ezért a keresetet elutasította.

A felek szerződéses szabadságára hivatkozással, a kikötött kötbér mérséklésére okot adó körülményt nem észlelt.

Az [...] ítéletábrla az elsőfokú bíróság ítéletének nem fellebbezett részét nem érintette, fellebbezett részét megváltoztatta, és a keresetet elutasította.

Úgy ítélte, az elsőfokú bíróság a tényállást ugyan helyesen állapította meg, abból azonban téves jogi következtetést vont le.

A Ptk. 246. § -ának (1) bekezdésére utalással azt hangsúlyozta, a kötelezett akkor köteles kötbért fizetni, ha felelős a nem szerződésszerű teljesítésért. A szerződés-

szegés ténye mellett ezért azt szükséges vizsgálni, hogy az alperes kimentette-e magát a késedelmi kötbér fizetési kötelezettsége alól. Bizonyította-e, hogy a késedelem neki fel nem róható okból következett be, a szerződésszerű teljesítés érdekében úgy járt-e el, ahogy az az adott esetben általában elvárható. A másodfokú bíróság szerint a jogosult Ptk. 303. § (3) bekezdése szerinti késedelme is a késedelmi kötbér fizetési kötelezettség alóli mentesüléshez vezet.

Rámutatott, a Ptk. 302. § b) pontja értelmében a jogosult akkor esik késedelembe, ha elmulasztja azokat az intézkedéseket vagy nyilatkozatokat, amelyek szükségesek ahhoz, hogy a kötelezett megfelelően teljesítsen. A másodfokú bíróság hangsúlyozta, a Ptk. 303. § (2) bekezdése szerint a jogosult késedelme a kötelezett egyidejű késedelmét kizárja.

Az ítéletábra utalt a Ptk. 4. § (1) bekezdésében írt, a polgári jogi jogviszonyokban irányadó, a jóhiszeműség és a tisztesség követelményének, valamint a kölcsönös együttműködési kötelezettségnek alapvető szintű rendelkezésére és a Ptk. 277. § (4) bekezdésének a szerződés teljesítése során kifejezetten együttműködési kötelezettséget előíró szabályára.”

A másodfokú bíróság hangsúlyozta, hogy „a 2008. július 7-én megkötött vállalkozási szerződésben az alperes 3 éves időtartam alatt 1650 db ingatlan értékbecslésének a felperes eseti megrendelése alapján történő elkészítésére vállalt kötelezettséget, 20 napos határidővel. A szerződés alapján, figyelemmel arra, hogy az említett mennyiség 25%-kal volt növelhető, 3 év alatt legfeljebb 2060 db ingatlanra vonatkozó értékbecslési megbízással kellett számolnia. Nem vitásan, a felek nem állapodtak meg a munka 3 éven belüli ütemezésére nézve. A szerződés ugyanakkor lehetőséget biztosított az eseti megrendelések párhuzamos kiadására is azzal, hogy az nem befolyásolhatja a teljesítési határidőt, arra az alperesnek fel kell készülnie. Az ítéletábra mindezek alapján úgy látta, hogy az alperesnek nem kellett reálisan számolnia azzal, miszerint a felperes egyidejűleg fog megbízást adni a szerződésben 3 évre, keretjelleggel meghatározott darab számú értékbecslés túlnyomó részének elvégzésére, 20 napos határidővel. A 2008. december 20-ai nagy tömegű értékbecslési feladat elvégzésére irányuló felperesi megrendelésre ezért nem a perbeli

szerződésnek megfelelően került sor. A felperes azzal megsértette mind a Ptk. 4. § (1) bekezdése szerinti jóhiszeműség és tisztesség követelményét, mind a Ptk. 277. § (4) bekezdése szerinti kölcsönös együttműködési kötelezettséget, vagyis szerződésszegést követett el.

Az ítéletábra nem vitatott tényként rögzítette, hogy az alperes 2009. január 5-én tájékoztatta a felperest a 2008 decemberében szerződésszegő módon kiadott megrendelés 20 napon belüli teljesítésének akadályairól, és ütemterv rendelkezésére bocsátását kérte. A felperes ez utóbbira ígéretet is tett, azonban a kérésnek mégsem tett eleget. Az említett akadályközlést a másodfokú bíróság a Ptk. 392. § (2) bekezdése szerinti értesítési kötelezettség, s egyúttal a Ptk. 277. § (4) bekezdésben írt együttműködési kötelezettség teljesítésének is minősítette. Úgy ítélte, a felperes azzal, hogy ígérete ellenére az alperes szerződésszerű teljesítésének elősegítése érdekében teljesítési ütemtervet nem bocsátott rendelkezésre, a Ptk. 4. § (1) bekezdésében, illetve 277. § (4) bekezdésében írtakat megsértve járt el, a vállalkozási szerződés 22. pontjában rögzített - a fokozott együttműködési kötelezettségre vonatkozó - kikötéseket is megszegte. A Ptk. 302. § b) pontja alapján jogosulti késedelme miatt az alperes mint kötelezett késedelme kizárt, ami a késedelmi kötbér fizetési kötelezettség alóli mentesülését is eredményezte. [...]

A Kúria osztotta a másodfokú bíróság álláspontját, miszerint az alperes a jogerős ítéletben részletezettek alapján a kötbérfizetési kötelezettsége alól kimentette magát. Bizonyította, hogy a felperesi együttműködési kötelezettség megszegése, az alperesi teljesítéshez szükséges felperesi intézkedések megtételének hiánya miatt nem felróható terhére, hogy a 2008. december 20-án kapott megbízásnak a peres felek között létrejött keretszerződésben kikötött 20 napos határidőben nem tett eleget, az 1280 darab ingatlan értékbecslését nem végezte el. A Kúria ezért a jogerős ítéletet a Pp. 275. § (3) bekezdése alapján hatályában fenntartotta¹⁴.

A Kúria Pfv.V.20.348/2016. számú döntésében megfogalmazta a túlzott mértékű kötbér mérséklésének szempontjait. Ezek elsődlegesen a szolgáltatás értéke és a kötbér egymáshoz viszonyított aránya, kisebb súllyal figyelembe vehető a jogosultnak a teljesítéshez fűződő

¹⁴ Kúria Gfv.VII.30.022/2014/4. számú ítélete.

érdeke, a szerződésszegés súlya, az okozott hátrány nagysága, valamint a felek helyzete¹⁵.

Interjúkészítés ajánlatkérői körben - Miként alkalmazzák az ajánlatkérők a kötbért a szerződések teljesítése során, „élnek-e” a jogszabály adta kötelezettséggel

Megkísértem egy, az ajánlattevői körben készített anonim interjú keretében arra fényt deríteni, hogy az ajánlatkérők a gyakorlatban hogyan alkalmazzák a kötbért a szerződések teljesítése során, eleget tesznek-e a jogszabály adta kötelezettségnek

A megoldási lehetőségek számos változatával találkoztam a kérdésfeltevés során, amely az ajánlatkérői hozzáállást kívánta megvilágítani, ami a kilátásba helyezett kötbér érvényesítésének kérdését érinti.

A legáltalánosabb válasz hibás teljesítés tekintetében az az ajánlattevői magatartás, amely szerint az ajánlatkérő tevékenyen hozzájárul ahhoz, hogy a teljesítés megfeleljen a szerződésben foglalt elvárásoknak. Valójában ez esetben a határidő az, amely tekintetében legtöbb esetben nem szerződésszerűen teljesít az ajánlattevő. A szerződésben foglalt teljesítési határidő betartása nem történik meg, az ajánlattevő azt követően teljesít, egyébként a szerződésben foglalt egyéb feltételeknek megfelelően. Ez esetben tehát a késedelmi kötbér érvényesítése marad el. Előállhat ez oly módon, hogy az ajánlattevő végzi el teljes mértékben a teljesítést és valóban, kizárólag a határidőt mulasztja el.

Ebben az előfordulási esetben egy olyan lényeges elem módosítására kerül sor a felek megállapodása alapján, mely a legtöbb esetben a közbeszerzési dokumentumban meghatározott feltétel, avagy adott esetben értékelési szempont volt. Ez esetben a szerződésszegés eredményeként a teljesítés a szerződés tartalmától olyan mértékben tér el, amely szerződésmódosításként lényeges módosításnak minősülne, avagy az ajánlatkérő megvalósítja ezen magatartásával a Kbt. 142. § (2) bekezdésében meghatározott esetet, amely alapvető sérelmet valósíthat meg.

Fenti eset előállhat azonban oly módon is - mely az interjú során gyakori előfordulást mutatott - hogy az ajánlatkérő munkatársai azok, akik aktívan közrejátszanak abban, hogy a teljesítés megfeleljen a megadott mennyiségi és minőségi kritériumoknak. Ez a teljesítési mód egyértelműen nem segíti elő az ajánlattevői szer-

ződésszerű teljesítést hosszú távon. Azon túl, hogy a teljesítési határidő nem teljesítése miatt késedelembe esik, kétszeresen is megvalósítja a fenti jogszabálysértést, azáltal, hogy az ajánlatkérő gyakorlatilag hibás teljesítést fogad el szerződésszerű teljesítésként és javítja ki kötbérvényesítés nélkül a teljesítésben lévő mennyiségi vagy éppen minőségi hiányt. Mindez megvalósulhat a késedelmes teljesítés nélkül abban is, hogy határidőre ugyan, de hibásan teljesít, azonban a hiba kijavítása nem az ajánlattevő, hanem az ajánlatkérő által valósul meg.

További gyakorlat az az ajánlatkérői magatartás volt, mely szerint a késedelem, de leginkább is a hiba kijavítása megtörténik az ajánlatkérő által, avagy meg sem történik és a késedelmes, avagy a mennyiségi vagy minőségi hiányt szenvedő teljesítés ellenére megtörténik a teljesítés igazolása. A Közbeszerzési Hatóság által lefolytatott ellenőrzések nyomán és a döntőbizottsági határozatokban látható, hogy ezek előfordulása számottevő. Ez az esetkör kerül kiegészítésre azzal, ha az ajánlatkérő egy, az eredeti szerződésben nem szereplő feladat teljesítésében állapodik meg az ajánlattevővel, ellentételezvé az el nem végzett (rész)feladat teljesítését. A szerződésen felül elvégzett feladat sok esetben kapcsolódik az eredeti szerződésben meghatározott feladatokhoz, amely ezáltal minősülhet pótmunkának, amely ezáltal nem került az ajánlatkérő által ellentételezésre. A hibás teljesítésért cserébe elvégzett feladat mértékétől, értékétől és jelentőségétől függően ez minősülhet lényeges, de minősülhet nem lényeges elemnek is a teljesítendő szerződés szempontjából.

Mindezen esetek minősülhetnek a szerződésmódosítás Kbt. 141. § (6) bekezdésében foglalt esetnek, amennyiben a módosítás nem lényeges. Ez esetben nem feltétlenül valósít meg az ajánlatkérő jogszabálysértő magatartást. Szükséges ezzel együtt újfent kiemelni, hogy minden egyes esetet az adott körülményeivel összefüggésben, egyedileg szükséges megvizsgálni fentiek tisztázása és eldöntése érdekében.

Ellenkező esetben, amennyiben tehát a módosítás lényegesnek minősül és adott esetben a kötbér érvényesítésének megkerülésére irányul, életbe léphet a Kbt. 142. § (3) bekezdésében foglalt jogkövetkezmény, mely szerint

' Semmis a szerződés módosítása, ha az arra irányul,

¹⁵ Kúria Pfv.V.20.348/2016. számú ítélete.

hogy a nyertes ajánlattevőként szerződő felet mentesítsék az olyan szerződésszegés (illetve szerződésszegésbe esés) és annak jogkövetkezményei – ide nem értve a felmondás vagy elállás jogának gyakorlását – alkalmazása alól, amelyért felelős (illetve felelős lenne), vagy amely arra irányul, hogy az ajánlatkérő átvállaljon a nyertes ajánlattevőt terhelő többletmunkaköltségeket vagy indokolatlanul egyéb, a szerződés alapján a nyertes ajánlattevőt terhelő kockázatokat’.

Kiemelendő, hogy a jogkövető ajánlatkérői magatartás mindemellett általánosnak mondható, miszerint sok esetben az ajánlatkérő akár éveig tartó peres eljárásba is belekezdve, kiáll azon kötelessége mellett, mely szerint a nyertes ajánlattevő által nem teljesített vagy hibásan teljesített szerződés folytán kötbért vagy valós és szerződésszerű teljesítést követeljen.

Szerződést biztosító mellékkötelezettségek, biztosítékok optimális alkalmazása

Javaslat, hosszú távú cél

Végül szeretnék rávilágítani arra, hogy cél lehet-e a biztosítékok túlzott halmozása, a mellékkötelezettségek sorának előírása, avagy melyek lehetnek azok az előírások, melyek valóban meg tudják valósítani a kívánt célt, melyet alkalmazásukkal el kívánunk érni.

A szerződési készséget megerősítő biztosítékok tekintetében, a közbeszerzési szerződések körében a kötbér rendelkezik kiemelt jelentőséggel, alkalmazása általánosnak mondható. Jellemzően, amennyiben a feltételek fennállása esetén érvényesítésre is kerül, eléri és betölti azt a cél, amelyet eredeti célja szerint be kell töltenie, mind a prevenciós, mind pedig a reparációs oldalt tekintve. Szükséges a mérték megfelelő meghatározása annak érdekében, hogy megfelelő visszatartó erőt jelenthessen és a szerződésszegés megvalósítása esetén betöltse kárátalány jellegét.

A Kbt. 134. §-a a szerződés biztosítékai alcím alatt rendelkezik a szerződési képességet erősítő mellékkötelezettségekről. A közösségi értékhatárt el nem érő értékű közbeszerzési szerződések esetében nem mondható általánosnak a biztosítékok alkalmazása, ezt jóval meghaladó értékű szerződések – az építési beruházások e tekintetben is speciális szabályozását is ideértve – esetében azonban mindenképp javasolt alkalmazásuk, hiszen funkciójuk éppen a szerződésszegés jogkövetkezményeként érvényesített, kilátásba helyezett hátrányok érvényesíthetősége. Előleg kifizetése esetében a szerződés teljesítésének elmaradásával kapcsolatos igények, illetve a szerződés hibás teljesítésével kapcsolatos igények biztosítékának kikötése mellett az előlegvisszafizetési biztosíték kikötésére gondolni szükséges. Továbbá a szerződés teljesítésének határidején túl, jótállási biztosíték kikötése releváns esetben szintén alapvető fontosságú, a szerződésszerű teljesítés elősegítése és a fenti igények érvényesíthetősége érdekében.

Álláspontom szerint a szerződést biztosító mellékkötelezettségek, kiemelten a jelen tanulmány fókuszában álló kötbér érvényesítésének még markánsabbá válása a szerződésszegések számának csökkenéséhez vezethetne. Összegezve pedig mindezek alkalmazásának, elsődlegesen a szerződések megfelelő teljesítésének, végső soron a közbeszerzési eljárások teljes eszmerendszerének az volna a célja, hogy hatékony és felelős gazdálkodás révén az ajánlatkérői igények megvalósításának eredményeként olyan árubeszerzések, szolgáltatások és építési beruházások valósuljanak meg, melyek a közfeladat ellátás során, az általuk ellátni kívánt lakosság érdekét, a célszerűséget és hatékonyságot testesítik meg.

Az aránytalanul alacsony ár a közbeszerzési eljárásokban. Az ajánlattevői árképzési szabadság jogi és filozófiai határai a szélsőséges versenyhelyzetek árnyékában V. rész
Abnormally Low Prices in Public Procurement Procedures. The Legal and Philosophical Limits of Tenderers' Pricing Freedom in the Shadow of Extreme Competitive Situations Part V.

Dr. Pfeffer Zsolt PhD, Felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó, Egyetemi adjunktus,

Dr. Pfeffer Zsolt PhD, Felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó, Egyetemi adjunktus, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pénzügyi Jogi és Gazdasági Jogi Tanszék

DOI: 10.37371/KEP.2026.1.4

Címszavak: közbeszerzés, aránytalanul alacsony ár, ajánlatok bírálata, árképzés, piaci ár

Keywords: public procurement, abnormally low price, evaluation of tenders, pricing, market price

Absztrakt

A közbeszerzések területén az ajánlattevői árképzés szabadságából kell kiindulni, azonban a közbeszerzési jogi szabályozás az ajánlatkérő kötelezettségévé teszi az ajánlati árak vizsgálatát abból a szempontból, hogy azok aránytalanul alacsonynak tekinthetők-e. Ha aggályos az, hogy a megajánlott áron a szerződés teljesíthető, biztosítható-e a fedezet valamennyi költségre, akkor külön eljárásban kell esélyt adni az ajánlattevőnek arra, hogy bizonyítsa objektív módon azt, hogy az adott ár a felmerült gyanúval szemben nem tekinthető aránytalanul alacsonynak. Meg kell győznie az ajánlatkérőt a teljesíthetőségről részletes számításokkal és különböző dokumentumokkal az erre vonatkozó ajánlatkérői felhívás alapján, ennek megfelelően kell az ajánlatkérőnek döntenie az érvényességről, illetve érvénytelenségről. A tanulmány célkitűzése az esetjog elemzésével e folyamat részletes bemutatása, kitérve az árképzés néhány más jogi, illetve elméleti (filozófiai) kérdésére is.

Abstract

In the field of public procurement, the starting point should be the freedom of tenderers to set prices, however, public procurement law regulations make it the obligation of the contracting authority to examine tender prices from the perspective of whether they can be considered abnormally low. If there is concern about whether the contract can be performed at the offered price and whether coverage for all costs can be ensured, then the tenderer must be given a chance in a separate procedure to prove objectively that the given price cannot be considered abnormally low against the suspicion that has arisen. He must convince the contracting authority of the feasibility of performing it with detailed calculations and various documents based on the relevant call for tenders, and the contracting authority must decide on the validity or invalidity accordingly. The objective of the study is to present this process in detail by analyzing case law, also addressing some other legal and theoretical (philosophical) issues of pricing.

Elhatárolás más bírálati cselekményektől – hasonlóságok és különbségek

Általános megállapítások

Az ajánlatkérőnek a beérkezett ajánlatok bírálatát – adott esetben az ún. fordított értékelés szabályainak¹ alkalmazásával – el kell végeznie főszabály szerint. A

bírálat folyamatának teljesítése során meg kell vizsgálnia, hogy az ajánlatok mennyiben felelnek meg a jogszabályban, a felhívásban és a felhívást kiegészítő dokumentumokban előírt feltételeknek.² „A Kbt. nem tartalmaz normatív meghatározást abban a tekintetben, hogy mi minősül a felhívás, a dokumentáció illetve azon belül a szerződéstervezet esetében feltételnek. [...] A

¹ Ld. a Kbt. 81. § (4)-(5) bekezdését.

² Ld. a Kbt. 69. § (1) bekezdését.

joggyakorlatban meghonosodott, a Döntőbizottság D.561/7/2007. számú határozatában kifejtett jogértelmezés szerint a 'feltétel' kifejezés valaminek a létezéséhez, megvalósulásához szükséges körülményt, a teljesítendő követelményekre vonatkozó kikötést jelent. Ez a közbeszerzési eljárások szempontjából azt jelenti, hogy az ajánlatkérők a felhívásukban és a dokumentációjukban határozzák meg mindazon követelményeket, feltételeket, amelyek teljesítése szükséges az [...] ajánlat érvényes benyújtásához, az alkalmassági követelmények teljesítéséhez, a nyertes személyének kiválasztásához, az eljárás eredményeként megkötendő szerződéshez és annak teljesítéséhez.”³ Ennek megfelelően köteles az ajánlatkérő – egyes eredménytelenségi eseteket leszámítva – állást foglalni az ajánlatok érvényességéről, illetve érvénytelenségéről.⁴ „Az ajánlatkérőnek kiemelt feladata a közbeszerzési eljárásban benyújtott ajánlatok bírálata”,⁵ amelynek „[s]orán az ajánlatkérő megvizsgálja a beérkezett ajánlatokat és a vizsgálata eredményeként hozza meg a döntését egy ajánlat érvényességéről vagy érvénytelenségéről. A bírálat kiterjed az aránytalanul alacsony árúnak minősített megajánlás esetén az ajánlattevő által adott indokolás és kiegészítő indokolás vizsgálatára is.”⁶ Ennek megfelelően „A bírálat komplex folyamat, ahol az ajánlatkérőnek több aspektusból kell megvizsgálnia a benyújtott ajánlatokat.”⁷ Egy jogorvoslati eljárásban az ajánlatkérő bírálati feladatát a KDB nem veheti át: „[a]z ajánlatkérő bírálatban betöltött szerepét a Döntőbizottság nem veheti át, így az ajánlatkérő feladata továbbra is a tekintetben döntést hozni, hogy a kérelmező ajánlatában van-e olyan dokumentum, amely a kérelmezői ajánlat megfelelőségét megalapozza. A Döntőbizottság kizárólag abban a kérdésben hozhat döntést, hogy az ajánlatkérő minden olyan szükséges eljárási cselekményt megtett-e a bírálat során, melyre a Kbt. kifejezetten kötelezi.”⁸ Ennek a tételnek az érvényesülését jelzi az a döntés, amelyben a KDB arra az álláspontra helyezkedett, hogy

az ajánlatkérő jogsértő módon nyilvánította érvénytelenné az ajánlatot azon az alapon, hogy az indokolás benyújtására felhívott ajánlattevő az ajánlatkérő által tűzött határidőhöz képest elkésett egy perccel a rezsióradíjdokumentum beküldésével kapcsolatban. Úgy fogalmaztak, hogy „[a] Döntőbizottság nem hozhat döntést az [ajánlattevő] által a jogorvoslati eljárásban előadott további árindokolási elemek, konkrét adatok, tények megfelelőségéről, hiszen az ajánlatkérő ezeket még nem bírálta el és a Döntőbizottság sem veheti át az ajánlatkérő szerepét.”⁹ Nemcsak a bírálat, hanem a döntéshozatal joga sem vonható el az ajánlatkérőtől. Egy esetben a kérelmet benyújtó, a második legkedvezőbb ajánlatot tevő kérte a nyertes ajánlat érvénytelenségének megállapítását aránytalanul alacsony ár folytán, és az arra való kötelezést, hogy az ajánlatkérő hirdesse ki őt nyertesnek. Azonban „A Döntőbizottság jogsértés kimondása esetén sem veheti át az ajánlatkérő szerepét, nem dönthet helyette az eljárás eredményessé avagy érvénytelenné nyilvánításáról, ezért az [ajánlattevő] arra irányuló kérelmi elemét, hogy kötelezze ajánlatkérőt az [ajánlattevő] eljárás nyerteseként történő kihirdetésére, a Döntőbizottság elutasította.”¹⁰

Figyelemmel kell lenni a bírálat körében továbbá az *ajánlati kötöttség szabályaira* is. Egyrészt „A Kbt. kogeneciájából következően az ajánlattevőknek valamennyi kinyilvánított ajánlatkérői elvárást teljesíteniük kell ahhoz, hogy az ajánlatuk érvényesnek minősüljön. [...] Sem az ajánlatkérőnek, sem az ajánlattevőnek nincs lehetősége az írott jogi normától, a közölt elvárásoktól való eltérésre.”¹¹ Másrészt „A Döntőbizottság álláspontja szerint nem minősíthető érvényesnek az az ajánlat, amelyet az ajánlati kötöttség beálltát követően módosítottak, és nem értékelhető a megadott bírálati szempontok szerint olyan ajánlati vállalás, amelyet az ajánlati kötöttség megsértésével tettek.”¹² Azonban az ajánlattevő esetében a Kbt. lehetőséget kínál a már beállt ajánlati

³ A KDB D.508/12/2022. számú határozata, [31].

⁴ Ld. a Kbt. 69. § (2) bekezdését.

⁵ A KDB D.470/15/2021. számú határozata, [23].

⁶ A KDB D.170/15/2023. számú határozata, [29].

⁷ A KDB D.502/13/2021. számú határozata, [30].

⁸ A D.409/19/2019. számú határozata, [57].

⁹ A KDB D.418/19/2022. számú határozata, [196].

¹⁰ A KDB D.273/18/2012. számú határozata.

¹¹ A KDB D.313/17/2011. számú határozata.

¹² A KDB D.489/35/2012. számú határozata.

kötöttség áttörésére akkor, ha az ajánlat érvényessé tétele érdekében valamilyen eljárási cselekmény gyakorlása szükséges (így például hiánypótlás keretében módosítani vagy pótolni kell valamely tartalmi elemet). Vannak azonban olyan ajánlati elemek, amelyek a hiánypótlás köréből kizártak,¹³ így azok esetében nincs mód az ajánlati kötöttség áttörésére, a hibás ajánlati elem korrigálására, a hiányzó elem pótlására, a nem egyértelmű megajánlás pontosítására. A hiánypótlás esetében kettős kötelezettség keletkezik: az ajánlattevő a törvényi kereteket meghaladó mértékben nem módosíthatja az ajánlatát, az ajánlatkérőnek pedig a hiánypótlási felhívás alapján megtett hiánypótlást elbírálva állást kell foglalnia abban a kérdésben, hogy az ajánlattevő hiánypótlása az ajánlati kötöttség megsértésével jár-e vagy sem.¹⁴ Ugyanis „A hiánypótlás és a felvilágosítás jogintézménye alkalmazásának egyik korlátja, hogy nem sértheti az ajánlati kötöttséget, azaz nem járhat a közbeszerzés tárgyára, illetve a szerződéses feltételekre tett ajánlat – különösen a szakmai ajánlat – módosításával, adott esetben a meg nem tett vállalás esetén annak pótlásával.”¹⁵ Így lényeges korlátként említhető az is, amely szerint a „Kbt. szabályozása a hiány vagy hiányosság tekintetében a benyújtott dokumentumok pótlását, kijavítását engedi meg, nem pedig magának a teljesítés tárgyának a kicserélését.”¹⁶ Ennek megfelelően „Maga az ajánlat, a vállalás megtétele nem képezheti hiánypótlás tárgyát. A Kbt. hiánypótlásra vonatkozó szabályai az ajánlattételi határidőben benyújtott ajánlat kiegészítését és módosítását teszik lehetővé, nem az ajánlat benyújtásának az ajánlattételi határidőt követő időre történő áttolását.”¹⁷

Ha az ajánlatkérő eltérést észlel az előírt követelményekhez képest, akkor különböző jogintézmények alkalmazásának lehetősége, illetve kötelezettsége merül fel, így a hiánypótlás, a felvilágosításkérés vagy a számítási hiba javítására való felhívás. Az ajánlati kötöttségből fakadó korlátok megtartásával tehát „A

bírálat során több lehetőség nyílik az ajánlatok korrekciójára, illetve az ajánlati tartalmak tisztázására számítási hiba kijavításával, hiánypótlás, felvilágosítás kérés alkalmazásával, melyek célja, hogy minél több érvényes ajánlat közül választhasson az ajánlatkérő.”¹⁸ Ezeknek is megvannak a saját szabályai, keretei, amelyek kapcsán néhány elvi tétel az előzőekben említést nyert, azonban ezek további részletes bemutatása nem tartozik az aránytalanul alacsony ár vizsgálatára vonatkozó fejtegetések körébe, ennek megfelelően kizárólag összehasonlító megállapítások megfogalmazása a célkitűzés a következő bekezdésekben bizonyos szempontok alapulvételével. Vagyis abban a körben fogalmazhatók meg következtetések, hogy mennyiben hasonlóak és miben térnek el egymástól az említett eljárási cselekmények. Fontos kiindulópont azonban, hogy „Az aránytalanul alacsony ár és annak indokolása önálló jogintézmény, saját szabályozással bír a Kbt. rendszerén belül, így nem vonatkozik rá és nem alkalmazhatók a [...] hiánypótlás és felvilágosításkérés szabályai. Az erre való hivatkozások az aránytalanul alacsony ár esetében nem relevánsak, nem vehetők figyelembe.”¹⁹

Nem pusztán öncélú elméleti fejtegetésekről van szó ebben a körben tehát, hiszen az elhatároló sajátosságok leírása, megértése és különleges szempontjainak elsajátítása adhat választ a következő kérdésekre: ha 0 Ft-ot tartalmaz egy árazott költségvetés (ártáblázat), akkor indokolást vagy felvilágosítást, illetve hiánypótlást kell kérni? Ha egy indokolásban és az arra épülő további kiegészítő indokolásban ellentmondás van, akkor az ellentmondások feloldására szolgáló klasszikus jogintézmény, a felvilágosításkérés alkalmazandó, vagy további indokolást kell kérni? Hiánypótlás rendelhető-e el akkor, ha az ajánlattevő az indokolását precízen elkészíti, számos, iratjegyzék szerint nevesített iratot kíván benyújtani, de egynek a csatolását adminisztratív tévesztés folytán elmulasztja? Számítási hiba javítása felmerülhet indokolásban vétett hiba folytán, vagy más

¹³ Ld. a Kbt. 71. § (8) bekezdését a hiánypótlás, illetve a felvilágosítás jogintézményének határainról.

¹⁴ Ld. a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 14.K.30.373/2015/7. számú ítéletét.

¹⁵ A KDB D.325/12/2019. számú határozata, [42].

¹⁶ A KDB D.111/23/2019. számú határozata, [40].

¹⁷ A KDB D.305/27/2011. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 2.K.26.853/2011/18. számú ítélet, ennek helybenhagyásáról ld. a Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.27.099/2012/6. számú ítéletét, ennek hatályban tartásáról ld. Kúria Kfv.III.37.699/2012/4. számú ítéletét.

¹⁸ A Fővárosi Törvényszék 103.K.702.598/2022/8. számú ítéletét idézi a KDB D.277/16/2025. számú határozata, [30].

¹⁹ A KDB D.179/19/2020. számú határozata, [40].

megoldást kell alkalmazni? Ezekről a kérdésekről a későbbiekben is szó lesz, jelen körben pusztán az elméleti felvetés megfogalmazása történt meg, a következő bekezdésekben tárgyalt jellemzők tehát nem feltétlenül tekinthetők kimerítő jellegűnek, a problémák megértéséhez, az aránytalanul alacsony árra vonatkozó szabályozásra vonatkozó elméleti jellemzők ismeretének elmélyítéséhez azonban kétségtelenül hozzájárulhatnak.

A jogintézmények célja

Az elméleti alapok bevezető jellegű felvázolását követően a jogintézmények célja az első vizsgálandó lényeges kérdés, hiszen mégis csak ez az egyik legalapvetőbb elhatároló ismérv, tekintettel arra is, hogy „[a] 72. § szerinti indokoláskérés nem öncélú,”²⁰ vagyis „[a]z ajánlatkérői vizsgálat nem lehet öncélú, nem mutathat túl az árindokolás-kérés rendeltetésén.”²¹ Elsőként a hiánypótlás említhető, amelynek „[c]élja, hogy a törvény által megengedett körben orvosolható hiányosságok kiküszöbölésével növelje az érvényes ajánlatok számát, hozzájárulva ezzel az ajánlattevők közötti valódi verseny kialakulásához (fokozásához), illetőleg a közbeszerzési eljárások eredményessége esélyének növeléséhez. Eh-hez mind az ajánlatkérőnek, mind pedig az ajánlattevőnek alapvető érdeke fűződik.”²² Másképpen fogalmazva: „[...] a Kbt. szabályozása alapján a hiánypótlás jogintézményének célja, hogy az ajánlatban található hiány, hiba orvosolásával minél több érvényes ajánlat vegyen részt a versenyben.”²³ A hiánypótlás teljesítésével az ajánlat teljessé (érvényessé) tehető, hiszen „[a] hiánypótlás során benyújtott iratok az ajánlat részévé válnak.”²⁴ Azonban „A Döntőbizottság következetes gyakorlata alapján az árindokolásban kizárólag az ajánlati ár egyes elemeinek magyarázata, részletezése fogadható el, az árindokolás nem lehet az ajánlat hiányosságai pótlásának eszköze.”²⁵ Ha tehát az ajánlattevő általános, szöveges indokolást nyújt be, és emellett a teljes ajánlati ár változatlanlansága mellett

egy-egy tételre az árazott költségvetésében átdolgozza, akkor az ajánlatkérő csak a szöveges indokolást veheti figyelembe. Egy esetben a kérelmező ajánlattevő a részletes indokolást az önkéntes hiánypótlás során benyújtott új tételre vonatkozó indokoláskérésrel érintett tételek árait átdolgozta akként, hogy az ajánlati ár változatlanlanságát úgy érte el, hogy egyes költségvetési tételeket megemelt, egyeseket pedig csökkentett. A KDB úgy ítélte meg, hogy jogszerűen járt el az ajánlatkérő akkor, amikor a jogszerűtlen hiánypótlásra hivatkozással az árindokolásnak ezen részét figyelmen kívül hagyta és döntése során csak a szöveges indokolás megfelelőségét vizsgálta, mivel az árindokolásnak az ajánlatban csatolt árazott költségvetésben szereplő tételek árára kellett volna vonatkoznia. Figyelemmel kell lenni arra is, hogy a jogalkotó elkülönítette egymástól az alkalmazandó jogintézményeket, az aránytalanul alacsony ár vonatkozásában kibocsátott indokoláskérés nem tekinthető sem hiánypótlásnak, sem felvilágosításkérésnek, attól különböző jogintézmény, az indokoláshoz kapcsolódóan a Kbt. nem ad lehetőséget az ajánlat javítására, módosítására, vagy kiegészítésére, az objektív alapú indokolásnak azt kell igazolnia, hogy a szerződés az adott áron teljesíthető. Önkéntes hiánypótlásként nem voltak figyelembe vehetők az új költségvetések, arra is figyelemmel, hogy nem volt folyamatban hiánypótlási határidő az indokolás benyújtására nyitva álló időszakban.²⁶ Emellett „[a]z árazott költségvetés árindokolás kérés során történő módosítása azért sem lenne járható út, mert olyan helyzetet idézne elő, amely újabb árindokolás kéréseket tenne szükségessé. A Döntőbizottság nem fogadta el az [ajánlattevőnek] azt az álláspontját sem, hogy az ajánlatkérő további kiegészítő indokolást kérhetett volna figyelemmel arra, hogy az ajánlatkérő a módosított költségvetést a jogszerűtlen önkéntes hiánypótlásra tekintettel nem vehette figyelembe, így az arra vonatkozó további indokoláskérés

²⁰ A KDB D.98/13/2025. számú határozata, [92].

²¹ A Fővárosi Törvényszék 106.K.703.061/2024/22. számú ítélete, [45].

²² A Közbeszerzések Tanácsa 1/2007. számú ajánlása a hiánypótlás alkalmazásáról (K.É. 58. szám, 2007. május 23.)

²³ A KDB D.65/12/2011. számú határozata.

²⁴ A KDB D.314/13/2009. számú határozata.

²⁵ A KDB D.471/11/2019. számú határozata, [34]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.700.536/2019/13. számú ítéletét.

²⁶ A KDB D.1002/16/2016. számú határozata.

sem vezethetett volna az ajánlat érvényességének megállapításához.”²⁷

Akárcsak az indokoláskérés, a hiánypótlás lehetőségének biztosítása sem opcionális, az ajánlatkérőnek kötelessége felmérni a hiányokat, és azok pótlására felhívni az érintett ajánlattevőt, feltéve, hogy a hiányok pótlása nem ütközne a jogszabályi korlátokba.²⁸ Fontos, hogy a felvilágosításkérés és a hiánypótlás is megfelelően elhatárolandó egymástól: „[a] felvilágosítás kérése csak arra irányulhat, hogy az ajánlat megfeleljen a közbeszerzési dokumentumok vagy a jogszabályok előírásainak. A jogintézmény funkciója az, hogy kógens jogszabályi keretek között az egyébként érvénytelenséget eredményező hibát tartalmazó ajánlati tartalmat az ajánlattevő kijavíthasson az érvényes ajánlattétel érdekében.”²⁹ Így felvilágosításkérés alkalmazandó hiánypótlás helyett, ha „Megállapítható, hogy az ajánlatkérő az [ajánlattevő] ajánlatában valójában nem hiányt észlelt, hanem az ellentmondásosnak értékelt nyilatkozati tartalom tisztázását, az ellentmondás feloldását várta el az [ajánlattevőtől].”³⁰ Ugyanakkor „A felvilágosításkérés és a hiánypótlás célja azonos a tekintetben, hogy mindkettő az ajánlatok érvényessé tételének elősegítésére irányul. A két jogintézmény azonban lényegesen eltér egymástól, s nem helyettesíthetik egymást.”³¹ Vagyis „A hiánypótlás [...] a kiírási feltételek teljesítése érdekében a hiányok pótlását, kiegészítést, módosítást – vagyis a korábbiakhoz hasonlóan hiba kiküszöbölést – jelenti, a [...] felvilágosításkérés ugyanakkor adott tartalom tisztázását. Lehetséges ugyan, hogy nem egyértelmű ajánlati tartalom tisztázása következtében válik szükségessé a hiánypótlás, vagy a hiánypótlás szorul tisztázásra, helytelen azonban a két jogintézményt egymás kiváltására alkalmas eszköznek tekinteni és a Kbt. céljával ellentétesen, a közbeszerzési eljárást parttalanná téve használni. Mindkét jogintézménynek megvan a törvényi korlát-

ja.”³² Viszont „A felvilágosítás kérésének elmaradása esetén, ha az [ajánlatkérő] tévesen értelmezi az ajánlatot, akkor jogsértő döntés kockázatának teszi ki magát. A jogalkotó alkalmazási feltételként a ‘nem egyértelműség’ követelte meg, mely viszont nem tisztán objektív, hanem szubjektív elemeket is magában foglaló kategória. [Ajánlatkérő] a bírálat során a számára nem egyértelmű kijelentések miatt alkalmazhatja. Mely körben ajánlattevőket nem terheli válaszadási kötelezettség, ha szerintük egyértelmű az ajánlatuk, viszont ennek kockázatát akkor nekik kell viselniük.”³³ Felvilágosításkérés azonban nem szolgálhat a hiánypótlásra vonatkozó korlátok megkerülésére. „Ennek megfelelően jogsértő lenne azon ajánlatkérői magatartás, mely hiánypótlás helyett – annak korlátai megkerülése végett – felvilágosítás kérés formájában közli az ajánlattevővel a hiányokat és azok benyújtására, vagyis a hiányok pótlására tartalmaz felhívást. A dokumentációban és a hiánypótlásban meghatározott tartalmú dokumentum benyújtásának elmulasztásában nincs vitatott kijelentés, illetve tartalma tekintetében nincs mit tisztázni, így jogszerűen ajánlatkérő nem fordulhatott volna az [ajánlattevő] felé felvilágosítás kéréssel.”³⁴ Ha pedig az irreális ajánlati elem vonatkozásában benyújtott indokolásban és az ajánlatban ellentmondás van, akkor ezek feloldásának eszköze nem a felvilágosításkérés, hanem a további kiegészítő indokoláskérés,³⁵ de ebben a körben figyelembe kell venni, hogy a Kbt. kógens szabályai mely dokumentumok kapcsán engedik meg a felvilágosításkérést. Egy esetben az ajánlatkérő az indoklás vizsgálata alapján felvilágosítást kért, mert ugyan az ajánlattevő megadta azt, hogy milyen rezsioradíjjal kalkulált, azonban nem volt megállapítható egyértelműen, hogy a rezsioradíj kiszámításakor egyes költségeket az ajánlattevő milyen összeggel és módon vett figyelembe, így az ajánlatkérő kérte, hogy felvilágosítás

²⁷ A KDB D.1002/16/2016. számú határozata.

²⁸ Ld. a Kbt. 71. § (8) bekezdés a)-b) pontját.

²⁹ A KDB D.386/10/2018. számú határozata, [28].

³⁰ A KDB D.13/11/2018. számú határozata, [53].

³¹ A KDB D.556/12/2015. számú határozata.

³² A Fővárosi Törvényszék 3.Kf.650.120/2014/8. számú ítélete.

³³ A Fővárosi Bíróság 28.K.30.729/2010/3. számú ítélete.

³⁴ A KDB D.556/12/2015. számú határozata.

³⁵ Ld. a KDB D.937/27/2011. számú határozatát. Hatályon kívül helyezte és a KDB-t új eljárás lefolytatására kötelezte a Fővárosi Törvényszék 14.K.30.530/2012/8. számú ítélete, helybenhagyta a Fővárosi Törvényszék mint másodfokú bíróság 3.Kf.649.967/2013/5. számú ítélete.

keretében adja meg, hogy adott költségek összetétele hol található. A KDB megállapította, hogy „Az [ajánlattevő] határidőben teljesítette a felvilágosítás kérését, válaszában egy árandokolást nyújtott be. A Döntőbizottság rögzíti, hogy az ajánlatkérő által az [ajánlattevő] részére kibocsátott felvilágosításkérését megvizsgálta, és az tartalma alapján kiegészítő árandokolás kérésnek minősül, amelyet az [ajánlattevő] helyesen ismert fel, és erre tekintettel adta meg a kiegészítő árandokolását.”³⁶ Az ilyen helyzetekben egyébként az az elv lehet a kiindulópont, amely szerint *nem az elnevezés, hanem a tartalom az irányadó*, hiszen „[a] közbeszerzési eljárási cselekményeket nem az elnevezésük, hanem a tartalmuk alapján kell megítélni. Ezért – bár az ajánlatkérő azt felvilágosítás kérésnek nevezte – a [...] felvilágosításkérések a Kbt. 72. § (1) és (7) bekezdései szerinti indokoláskérésnek minősülnek, mert az ajánlatkérő az értékelés szempontjából lényeges ajánlati elemek tartalmát megalapozó adatokat, valamint indokolást kért az árra, valamint minőségi értékelési szempontokra adott ajánlati elemekre vonatkozóan.”³⁷ Másik döntésben azonban másképpen fogalmaztak. Az alapul fekvő tényállás szerint az ajánlatkérő felvilágosítást kért az ajánlattevőtől, nem alkalmazta formálisan az indokoláskérését, nem küldött olyan értesítést, amelyben az ár aránytalanul alacsony jellege merült volna fel. A kérelmező ajánlattevő szerint az ajánlatkérő – a hiányos felvilágosítás miatt – megsértette a Kbt.-t azáltal, hogy nem nyilvánította az érintett ajánlatot érvénytelenné arra hivatkozással, hogy az aránytalanul alacsony árat tartalmaz. A KDB megállapította, hogy nem alkalmazta az ajánlatkérő az aránytalanul alacsony árra vonatkozó szabályokat, ezért hiányozna az aránytalanul alacsony árra alapítható érvénytelenségi ok alkalmazásának feltétele. Így a „[v]erseny tisztaságát, egyenlő bánásmódot és a joggal való visszaélés tilalmát előíró alapvető rendelkezéseit sértené az olyan eljárás, amelyben a versenytárs ajánlattevő és az ajánlatkérő közös akarattal átminősítené 'tartalmi anomáliára' hivatkozva az ajánlatkérői felhívás és az arra adott érdekelti válasz

funkcióját, és utólag olyan feltételeket és tartalmat kérne számon az ajánlattevőn, amelyet a formálisan és ténylegesen alkalmazott jogintézmény szabályai szerint jogszerűen nem érvényesíthetne.”³⁸ Továbbá megállapították, hogy a jogvita elbírálása szempontjából nincs relevanciája annak, hogy az ajánlattevő hogyan képezte az ajánlati árat, annak mértéke hogyan viszonyul akár a becsült értékhez, akár más ajánlatához, vagy az egyes költségvetési tételárak mennyiben térnek el a költségvetéskészítő számítógépi program által kalkulált értékektől, mivel – arra irányuló jogorvoslati kérelem hiányában – nem képezte a vizsgálat tárgyát az, hogy fennállt-e az aránytalanul alacsony ár vizsgálatának kötelezettsége, kellett volna-e az ajánlatkérőnek indokolást kérnie.³⁹ Ha azonban az ajánlatkérő felvilágosítást kér, pedig az valójában aránytalanul alacsony árra vonatkozó indokoláskérésnek minősülne, akkor a jogsértés megállapítható, ha az ajánlatkérő felhívása nem felel meg az indokoláskéréssel szemben támasztott azon követelménynek, hogy annak konkrét felvetéseket, kérdéseket és részleteket kell tartalmaznia, tekintettel arra, hogy nem az eljárási cselekmény ajánlatkérő által választott elnevezése a döntő.⁴⁰

Említést kell tenni továbbá a *számítási hiba javításáról*.⁴¹ Ennek körében elsődlegesen az alapadat és a származtatott adat fogalmát kell meghatározni, tekintettel arra, hogy a jogintézmény alkalmazhatóságának alapvető feltétele, hogy a „[k]ijavított érték ne minősüljön alapadatnak.”⁴² Az alapadat nem változtatható, ennek ugyanis a számítási módszere nem meghatározott, ezt az ajánlattevők határozzák meg az árképzésre vonatkozó döntésüknek megfelelően (például egy egységárat). A számítási hiba a származtatott adat esetében merülhet fel: az árazott költségvetésekben, illetve részletes ártáblázatokban az alapadatokból matematikai műveletek (jellemzően összeadás, szorzás) útján további adatokat – származtatott adatokat – kell képezni: az egységárat meg kell szorozni a megadott mennyiséggel, az így kapott szorzatokat össze kell adni stb. „A számítási hiba javítása tekintetében alapkövetelmény,

³⁶ A KDB D.102/22/2025. számú határozata, [98]–[101]. A döntést keresettel támadták.

³⁷ A KDB D.584/17/2023. számú határozata, [51]. A döntést keresettel támadták.

³⁸ A KDB D.480/26/2021. számú határozata, [59].

³⁹ Ld. a KDB D.480/26/2021. számú határozatának [56]–[61] pontjait.

⁴⁰ Ld. a KDB D.299/17/2025. számú határozatának [32] és [37] pontjait.

⁴¹ Ld. a Kbt. 71. § (11) bekezdését.

⁴² A Legfelsőbb Bíróság Kfv.III.37.060/2008/8. számú ítélete.

hogyan rendelkezésre álljanak az ajánlatban a matematikai művelet alapadatai. A számítási hiba mindig egy művelet eredményeként keletkezik, ami lehet szorzás, osztás, összeadás, kivonás, hatványozás, százalékszámítás, illetőleg más matematikai művelet. Azt is rögzíti a törvény, hogy az eljárás eredményére ki nem ható számítási hibát ajánlatkérő nem köteles javítani. E szabály alá a nyilvánvalóan lényegtelen számítási hibák tartozhatnak.⁴³ A számítási hiba javításának eszköze nem alkalmazható, ha nincs hiba származtatott adatokban,⁴⁴ az elírás nem tekinthető számítási hibának⁴⁵ (mivel nem egy matematikai műveletet – például összeadást, szorzást – vét el az ajánlattevő). „Számítási hiba kijavításának jogintézménye nem szolgálhat alapul az ajánlatkérőnek arra, hogy a költségvetésben szereplő esetleges hibákat – az ajánlati kötöttség beállta után – ezen jogintézmény keretében javítsa ki.”⁴⁶

Az *aránytalanul alacsony ár vizsgálatának céljáról* már korábban több alkalommal szó volt, így csak néhány összefoglaló szempont említhető meg ismét ebben a körben. „Az ajánlat érvényességéről, illetve érvénytelenségéről való ajánlatkérői meggyőződés egyik alapvető jogintézménye az aránytalanul alacsony ár vizsgálata. A szabályozás célja egyrészt a szerződés konkrét vállalási áron való teljesítésének biztosítása, másrészt a gazdasági ésszerűséggel össze nem egyeztethető ellenszolgáltatással versenyelőnyt szerezni kívánó ajánlattevők kizárása az ajánlatok értékeléséből.”⁴⁷ Egy olyan eszköz, amelynek alkalmazásával az ajánlatkérő a megajánlott áron vagy költségen való teljesíthetőségről meg tud győződni. („Az alacsony ellenszolgáltatást kérő ajánlattevőnek az ajánlatkérő felhívására olyan indokolást kell adnia, amely egyértelműen meggyőzi az eljárást lefolytatóját arról, hogy az alacsony ellenszolgáltatás racionális közgazdasági indokon alapul, ezért nem tekinthető irreálisnak.”)⁴⁸ Ez a meggyőződés az aján-

latkérő fontos érdeke, mert a közbeszerzési eljárás célja egy olyan szerződés megkötése, amely fenntartható, az az adott távon megfelelően szolgálja az ajánlatkérő igényeit, így az ajánlatok elfogadását megelőzően kell vizsgálni az érintett kérdéses ajánlati tartalmakat. Ezáltal kezelhetővé válnak folyamatában a hatékony közpénzfelhasználás, az átláthatóság és a verseny nyilvánosságának követelményével össze nem egyeztethető versenyellenes magatartások.⁴⁹ Vagyis „[a]z áringdolás célja egy bizonyítási eszköz, amivel az ajánlattevő alátámasztja a megajánlásának teljesíthetőségét. Az áringdolás során benyújtott dokumentumok nem válnak az ajánlat részévé, azok csak a teljesíthetőség alátámasztását szolgálják. Ennél fogva a konkrét esetben az ajánlati kötöttség nem sérült.”⁵⁰ Ugyanis „[a]z áringdolás nem szakmai ajánlat, az csak a teljesíthetőség alátámasztását szolgálja.”⁵¹ Ennek megfelelően említhető az alábbi példa is: „Szakmai ajánlat körében kell az ajánlattevőknek a beszerzés tárgyára vonatkozó ajánlatukat megtenni, ahol is jelen esetben igazolni kell, hogy a megajánlott készülék az ajánlatkérő által előírt és elvárt műszaki követelményeknek mindenben megfelel. Ehhez képest az áringdolásban az ajánlattevőknek azt kell igazolniuk, hogy a (szakmai) ajánlatukban tett megajánlásuk az ajánlatban szereplő áron teljesíthető. Ennek megfelelően az áringdolásnak nem célja, hogy ott a szakmai ajánlat egyes műszaki paramétereit részletezzék, csupán az az ajánlattevői feladat, hogy igazolja, hogy a megajánlott készülék tekintetében vállalt ajánlati áron a szerződés teljesíthető.”⁵² Nemcsak a szakmai ajánlat bírálatától, hanem az alkalmassági követelmények vizsgálatától is el kell határolni: „[a]z áringdolásban közöltek alapján az ajánlatkérőnek nem az alkalmasságot, az ajánlattevő teljesítési képességét kell vizsgálnia, hanem az ajánlati ár megalapozottságáról, a gazdasági ésszerűséggel való összeegyeztethetőségéről, a szerződésnek a megajánlott áron való

⁴³ A KDB D.264/18/2014. számú határozata.

⁴⁴ Ld. a Legfelsőbb Bíróság Kfv.III.37.060/2008/8. számú ítéletét.

⁴⁵ A KDB D.335/16/2009. számú határozata.

⁴⁶ A KDB D.501/9/2011. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 28.K.33.652/2011/6. számú ítéletét.

⁴⁷ A KDB D.141/29/2022. számú határozata, [63].

⁴⁸ A Fővárosi Bíróság 7.K.30.843/2010/10. számú ítélete.

⁴⁹ A Kúria Kf.V.39.084/2021/4. számú ítélete, [24], amely idézi a Kbt. Nagykommentárját szó szerint is.

⁵⁰ A KDB D.185/17/2025. számú határozata, [109]. A határozatot keresettel támadták.

⁵¹ A KDB D.185/17/2025. számú határozata, [122]. A határozatot keresettel támadták.

⁵² A KDB D.332/17/2019. számú határozata, [47].

teljesíthetőségéről kell döntést hoznia. A fentiekre tekintettel az ajánlatkérő jogszerűen nem alapíthatja a Kbt. 73. § (2) bekezdése szerinti érvénytelenséget olyan, többségében feltételezésekre épített indokokra, amely szerint az [ajánlattevőnek] az ajánlattételt megelőző gazdasági évi kapacitása nem nyújtott teljes fedezetet a tevékenység ellátásához. A Kbt. kógens szabályozásában meghatározott az az eljárásrend, amely alapján az ajánlatkérő a szerződés teljesítéséhez szükséges alkalmasság megítéléséhez feltételt ír elő, ellenőrzi az ajánlattevő teljesítési kapacitását, és dönt az érvényességről vagy az érvénytelenségről. Az ajánlati ár vizsgálata során azonban az ajánlatkérő jogszerű következtetést nem vonhat le az ajánlati ár megalapozottságáról a referenciaként megjelölt szerződések szerződésszerű teljesítésének kétséges tételére alapítottan.⁵³ Vagyis „[a] Kbt.-ben szabályozott egyes jogi intézmények funkciójából fakadóan csak és kizárólag az abban foglaltak alapján és az abban biztosított körben járhat el mind az ajánlattevő, mind az ajánlatkérő. Miután a jogalkotó elkülönítette egymástól az alkalmazandó jogintézményeket és azok szabályait, az egyes jogintézmények alapján más jogintézményben foglalt lehetőség nem alkalmazható. Ennélfogva az árindokolásban közöltek alapján az ajánlatkérőnek nem az alkalmasságot, az ajánlattevő teljesítési képességét kell vizsgálnia, hanem az ajánlati ár megalapozottságáról, a gazdasági ésszerűséggel való összeegyeztethetőségéről, a szerződésnek a megajánlott áron való teljesíthetőségéről kell döntést hoznia.”⁵⁴

Tehát lényeges, hogy mi az *árindokolás funkciója*. Egy bírósági ítélet szerint ez nem más, mint „[a] benyújtott ajánlat értelmezése, magyarázata lehet abból a célból, hogy az ajánlatkérő meggyőződhessen az ajánlati ár megalapozottságáról, a szerződés teljesíthetőségéről. Az érvényes ajánlatok reális összehasonlításának biztosítását, az aránytalanságok kiküszöbölését szolgálja...”⁵⁵ Vagyis fel kell tenni a kérdést, hogy mennyiben befolyásolhatja az ajánlat egyéb okból való érvényességét az árindokolás? Az ítélet szerint „A kapott válasz

ugyanakkor kétségkívül vezethet az addig érvényesnek elbírált ajánlat egyéb okból érvénytelenségéhez, utóbbi esetben az aránytalanság vizsgálatára nem kerül sor, miután azonban az ajánlattevő által adott indokolás tartalma következtében történik meg az érvénytelenné nyilvánítás a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja alapján, vizsgálni szükséges, hogy az ajánlati kötöttség milyen kiírási feltételekre következett be, az aránytalanságra adott magyarázat a közbeszerzési dokumentumokban meghatározott tartalmi követelmények sérelmét eredményezte-e. A perbeli esetben az [ajánlatkérő] az árindokolás adataiból vont le következtetést az egyéb okból érvénytelenségre, a [KDB] helyesen állapította meg, hogy ezt helytelenül tette.”⁵⁶ Így például, ha az ajánlatkérő a gyártásra vonatkozóan kér információt az indokolásban, akkor az arra adott válasz megalapozhatja-e az ajánlat egyéb okból való meg nem felelősége okán az érvénytelenséget? Folytatva az ítéleti indokolás bemutatását, „Az árindokolás-kérésben megfogalmazott, a gyártással kapcsolatos olyan információk kérése az Érintett Ajánlattevők felé, amelyek eredendően az ajánlati kiírásban nem szerepeltek, az árindokolás-kérésre adott ajánlattevői válaszok tartalmának értékelésekor nem vezethetnek az ajánlatok érvénytelenségének a megállapításához, azokat az információkat az ár magyarázataként kell értékelni. Az árindokolás intézményének célja nem lehet az, hogy az ajánlatkérő az árindokolás kérésben írtakkal utólag határozza meg a kiírási feltételeket és arra alapítottan nyilvánítson érvénytelenné ajánlatot, hogy az eredeti ajánlati felhívásban és dokumentációban nem szereplő elemek az ajánlattevő árindokolás előtti ajánlatából hiányoztak.”⁵⁷

A felhívás kibocsátásához való kötöttség

A következő tárgyalandó kérdés a felhívás kibocsátásához való kötöttség. Nem az eljárást megindító vagy az ajánlattételi felhívásról van szó, hanem az ajánlattevőt az adott eljárási cselekmény elvégzésére felszólító ajánlatkérői dokumentumról (hiánypótlási felhívás stb.) Ez két szempontból vizsgálható: egyrészt *dönthet-e úgy az*

⁵³ A KDB D.881/32/2016. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 13.K.27.070/2017/17 számú ítéletét.

⁵⁴ A KDB D.881/32/2016. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 13.K.27.070/2017/17. számú ítéletét.

⁵⁵ A Fővárosi Törvényszék 103.K.702.598/2022/8. számú ítélete, [14]. Idézi a KDB D.140/17/2023. számú határozata, [130].

⁵⁶ A Fővárosi Törvényszék 103.K.702.598/2022/8. számú ítélete, [14].

⁵⁷ A Fővárosi Törvényszék 103.K.702.598/2022/8. számú ítélete, [16].

ajánlatkérő, hogy a felhívását visszavonja, másrészt mennyiben van kötve az ajánlattevő az abban foglaltakhoz? Ebben a körben az előbbi, és nem pedig az utóbbi, tartalmi szempontú kötöttség kerül áttekintésre (ez a feladat a következő pontra hárul). Az eljárást megindító felhívás a Kbt.-ben meghatározott határidők megtartásával és eljárási kötelezettségek teljesítésével vonható vissza.⁵⁸ Mivel a Kbt. a bíráló körében nem tartalmaz előírást az eljárási cselekmények gyakorlásának alapjául szolgáló felhívások visszavonására, ezért ismét a joggyakorlatban megfogalmazott jogértelmezésekhez szükséges fordulni.

Az első kérdésre „igen” válasz adható, azaz, az ajánlatkérő visszavonhatja a felhívásait. Például, „A Döntőbizottság megállapította, hogy az [ajánlattevő] által megjelölt jogszabályhelyek egyike sem tiltja, hogy az ajánlatkérő az ajánlati ár indokolás kérését visszavonja, ahhoz nincs kötve, ilyen rendelkezés a Kbt.-ben máshol sem található. Az ajánlatkérőnek az ajánlattételi felhívás és a közbeszerzési dokumentumokban rögzített feltételekhez van kötöttsége, ugyanakkor ennek a további eljárási cselekményekre való kiterjesztésére a Kbt. nem ad lehetőséget.”⁵⁹ Tehát jogszerű lehetősége van az ajánlatkérőnek arra, hogy az indokoláskérés szándékától utóbb elálljon: „[a]z ajánlatkérőnek mindegyik ajánlattevő számára biztosítania kell az alapelvek érvényesülését, ezért nem vehető ki az ajánlatkérő kezéből annak lehetősége, hogy az ajánlatok bírálata során módosítsa az olyan eljárási cselekményeit, amelyekhez a Kbt. nem rendelt kötöttséget. A Döntőbizottság megállapította azt is, hogy a Bíráló Bizottsági jegyzőkönyv, valamint az összegezés tartalma alapján az ajánlatkérő a vitatott ajánlati árindokolást tartalmazó felhívásának visszavonásáról már az összegezés kiadását megelőzően meghozta a döntését. A Döntőbizottság érzékelte, hogy jelen esetben az eljárás jelentősen elhúzódott, és az ajánlatkérő 4 hónap után vonta vissza az ajánlati ár indokolását, azonban ez az időtartam hosszadalma nem vethető össze a Kbt.-ben foglalt tételes jogszabályi helyek és az alapelvek érvényesülésének fontosságával.”⁶⁰ Hasonló megközelítés érvényesül a hiánypótlási felhí-

vások kapcsán is, tekintettel arra, hogy a hiánypótlási felhívás visszavonásának jogorvoslati eljárás keretében történő vitatása kapcsán felmerülhet az ügyfélképesség hiánya.⁶¹

A fentiekkel kapcsolatban azonban kell néhány megszorító megjegyzést tenni, ugyanis a különböző felhívásokhoz való kötöttség hiánya nem parttalan, sőt, némely esetben orvosolhatatlan jogsértést okozhat. Ily lehet például egy jogsértő számítási hiba javítására vonatkozó felhívás. Ha ugyanis a jogorvoslati kérelemben csak a jogsértő eljárást lezáró döntést (összegezést) vitatják, akkor vonatkozó kifejezett kérelmi elem hiányában a KDB sem az azt megelőző számítási hiba javítására vonatkozó felhívást, sem pedig az annak eleget tevő kérelmezői módosítást nem tudja megsemmisíteni, csak a lezáró döntést, tekintettel a jogvesztő határidőkre is. Így a KDB az összegezésben szereplő azon érvénytelenségi indokokat vizsgálhatja, amelyek megállapítása téves eljárási cselekményen alapult, magának a téves eljárási cselekménynek az orvoslására jogorvoslati kérelem hiányában nincs mód. Nem annulálódik az ajánlatkérő felhívása a felolvasólap javítására, sem pedig az erre felhívott ajánlattevő javítása. Az ajánlatkérő ennél fogva nem hagyhatja figyelmen kívül a korábban teljesített cselekményeket, mind a felhívás, mind az az alapján teljesített jogsértő javítás hatályos, tehát az eljárás eredménytelenné nyilvánítása elfogadható, hiszen a KDB a döntést megsemmisítette, viszont új döntés hozatalával nem állítható helyre az eljárás jogszerűsége.⁶² Valamilyen módon tehát kérdésként merülhet fel a visszavonhatóság időbeli korlátozása; sem a visszavonásnak, sem pedig az eljárás eredménytelenségéhez vezető kötöttségnek nincs kifejezett, egyértelmű jogszabályi alapja.

A felhívás tartalmához való kötöttség

A felhívás tartalmához való kötöttség a következő szempont, amelyet az elhatárolás, illetve összehasonlítás körében tárgyalni szükséges. Azaz mennyiben köti a válaszadás tartalmában és struktúrájában az

⁵⁸ Ld. a Kbt. 53. §-át.

⁵⁹ A KDB D.233/15/2016. számú határozata. A döntést keresettel támadták. Ld. még a KDB D.151/41/2019. számú határozatának [70] pontját.

⁶⁰ A KDB D.151/41/2019. számú határozata, [71].

⁶¹ Ld. a KDB D.177/3/2017. számú határozatát.

⁶² Ld. a KDB D.91/11/2023. számú határozatát.

ajánlattevőt, és utóbb az indokolás bírálata során az ajánlatkérőt? E kérdések megválaszolásához elsőként azt szükséges vizsgálni, hogy az ajánlattételi határidő lejártát követően kibocsátott ajánlatkérői dokumentumok hogyan illeszkednek a számonkérhető feltételek és előírások rendszerébe.

A közbeszerzési eljárások feltételrendszerének egyoldalú előírására a Kbt. jogosítja fel az ajánlatkérőket,⁶³ ők határozzák meg azokat a követelményeket, amelyeket a közbeszerzési eljárás során az ajánlattevőknek teljesíteniük kell. Ez a felhatalmazás teszi az „ügy urává” az ajánlatkérőt. Ez a jogosultság azonban komoly kötelezettségekkel is jár, hiszen az ajánlatkérő köteles megfelelő – az egyenlő eséllyel történő ajánlattételt biztosító – módon meghatározni a feltételeit. Az ajánlatkérői és az ajánlattevői kötöttség szabályai folytán a felek utóbb az általuk közölt előírásokon és tartalmakon nem változtathatnak,⁶⁴ ebből adódóan egyrészt az ajánlatkérőnek a feltételeit kellő pontossággal kell meghatároznia, másrészt az ajánlattevőknek e feltételeket maradéktalanul teljesíteniük kell az érvényes ajánlattételhez, továbbá a vállalásaikhoz ők is kötve vannak. Ha valamely gazdasági szereplő nem ért egyet a közbeszerzési dokumentumok feltételeivel, viszont azokat a Kbt. által megállapított jogvesztő határidőkön belül nem vitatta, akkor utóbb az aggályosnak vagy hátrányosnak vélt követelmények jogszerűtlenségére nem hivatkozhat. Azonban lényeges, hogy „[a] közbeszerzési eljárásban biztosítani kell az esélyegyenlőséget az ajánlattétel során, amely elsősorban az ajánlatkérő felelősségi köre.”⁶⁵ Ajánlatkérőnek fontos kötelessége az általa tett előírások és követelmények egyértelművé tétele annak érdekében, hogy az ajánlattevők ajánlattételét ezzel segítse. Ennek megfelelően az „Ajánlatkérőnek a beszerzés alapvető feltételeit, a tárgyat, ahhoz kapcsolódó műszaki leírását, a teljesítéshez kapcsolódó követelményeket egyértelműen rögzítenie kell a felhívásban és a dokumentációban. Ez teszi lehetővé azt, hogy az ajánlattevők meg tudják ítélni, hogy kívának-e a közbeszerzési eljárásban ajánlatot tenni, alkalmasak és képesek-e a beszerzés tárgyának és

mennyiségének az előírt határidőben való teljesítésére, rendelkeznek-e a szükséges feltételekkel. Ennek hiányában nem lehetséges az ajánlattétel, az ajánlattevők nem tudják felelősséggel megtenni megajánlásaikat a bírálati részszempontokra tekintettel, mert nem ismerik a beszerzés tárgyához kapcsolódó elvárásokat, teljesítési feltételeket.”⁶⁶

Ehhez képest ítéltető meg a bírálat időszakában kibocsátott *dokumentumok (felhívások) jogi jellege*. Fontos kiindulópontként jelent meg egy esetben, hogy „A hiánypótlás tartalma beépült az ajánlatkérői követelmények rendszerébe. Az ajánlattevők kötelezettsége pedig az ajánlatkérői előírásoknak, követelményeknek megfelelő ajánlattétel. [...] A bíróság rámutat arra, hogy a közbeszerzési eljárásban nem dokumentumhierarchia, hanem ajánlati kötöttség érvényesül, a felek a nyilatkozataikhoz kötve vannak. Az ajánlatkérő által kiadott hiánypótlási felhívásnak ugyanis csak abban az esetben van értelme, ha az ajánlatkérő és az ajánlattevők magukra nézve azt kötelezőnek tekintik, és az abban és az ajánlati felhívásban foglaltaknak megfelelően kerülnek az ajánlatok benyújtásra, illetőleg értékelésre. Amennyiben a hiánypótlási felhívás tartalmát a felek vitatják, azt a Kbt.-ben meghatározott határidőn belül megtehetik.”⁶⁷ Egy másik esetben tett megfogalmazás szerint „Az [ajánlattevő] a hiánypótlási felhívást nem kifogásolta, közbeszerzési eljárásban szereplő ajánlattevőként ugyanakkor tisztában kellett lennie azzal, hogy a felhívás részéről történő figyelmen kívül hagyásával az ajánlatának érvénytelenségét kockáztatja, mint ahogy az ajánlatkérői döntés ezt igazolta.”⁶⁸ Az indokoláskérés kapcsán pedig fontos szempont, hogy „Az indokolás elfogadásánál abból kell kiindulni, hogy az ajánlatkérő mely ajánlati elemet tartotta aggályosnak és ezzel kapcsolatban milyen felhívást intézett az ajánlattevő felé, milyen tartalmú válasz megadását várta el, milyen adatok, tények közlését írta elő. Az ajánlatkérő ugyanis a saját felhívásához maga is kötve van, így a választ csak akkor fogadhatja el, ha az az

⁶³ Ld. a Kbt. 66. § (1) bekezdését.

⁶⁴ Az ajánlati kötöttségről a nyílt eljárás kapcsán ld. a Kbt. 81. § (11) bekezdését.

⁶⁵ A KDB D.771/11/2024. számú határozata, [57].

⁶⁶ A KDB D.943/11/2010. számú határozata.

⁶⁷ A Fővárosi Bíróság 20.K.32.350/2010/6. számú ítélete.

⁶⁸ A Fővárosi Törvényszék 103.K.702.057/2023/10. számú ítélete, [41].

által elvárt információt teljes körűen tartalmazza.”⁶⁹ Azonban „[a]z ajánlattételi határidőt követően akár a hiánypótlás, akár az árindokolás-kérés körében kiadott ajánlatkérői dokumentumokat nem lehet olyan ajánlatkérői előírásként értelmezni, mint az ajánlattételi határidőt megelőzően rögzített rendelkezéseket. Az ajánlatkérő a bírálatot a közbeszerzési eljárás feltételrendszere alapján köteles elvégezni, az ajánlatkérő az ajánlattevők által az ajánlattételi feltételekként az ajánlattételkor megismert követelményeken a bírálat során nem terjeszkedhet túl, az ajánlati kötöttség a feleket terheli.”⁷⁰ Vagyis óhatatlanul felmerül a kérdés, hogy mennyiben kockáztatja az ajánlattevő az érvénytelenséget abban az esetben, ha valamely ajánlatkérői kérdésre, felhívásra nem, nem teljeskörűen vagy nem megfelelően válaszol?

Természetesen semmi értelme nem lenne a bírálati eljárási cselekményeknek, ha nem lenne „valamiféle” kötőerejük. Ugyanakkor a hiánypótlás kapcsán fontos, hogy a felhívásnak a közbeszerzési dokumentumokban meghatározott feltételeken kell alapulnia, hiszen „Az ajánlatkérő az ajánlat elbírálása során csak olyan hiányok pótlását írhatja elő, amelyek vonatkozásában a felhívásban vagy a dokumentációban kötelező formai vagy tartalmi előírást tett.”⁷¹

Hogy pontosan milyen mértékű ez a kötőerő, az határozza meg az *ajánlattevői mozgástér határait*, például az általa alkalmazott árképzési struktúra kapcsán, azaz, hogy milyen tételt (kölségelemet) hol, hogyan vehet figyelembe másként az ajánlatkérői elvárástól eltérően. Minél általánosabb az indokoláskérés tartalma, annál tágabb az ajánlattevői mozgástér. Például, az „[á]ltalános hivatkozások, kérések körében az [ajánlattevőre] bízta az ajánlatkérő, hogy mutassa be az ajánlati árát megalapozó lényegesnek tartott adatokat, tényeket, számításokat, indokolásokat, amik az ajánlati ára teljesíthetőségét megalapozzák. Az [ajánlattevőre] bízta az ajánlatkérő, hogy ezt milyen felépítésben, milyen adatok, szöveges indokolások megadásával teszi meg. Ebből következően a táblázatban megjelölt ajánlati árát alkotó költségelemek megnevezése, azok mértékének megjelölése és az egyes árelemekhez szöveges magya-

rázat fűzése, továbbá az árelemek összességére, az árképzésre és a teljesítésre vonatkozó szöveges indokolások adása megfelel az ajánlatkérő felhívásának.”⁷² Ugyancsak vizsgálni kell a későbbiekben azt, hogy az irathiany mennyiben eredményezheti az ajánlat érvénytelenségét, vagyis az, ha az ajánlattevő egyoldalú döntése folytán nem veszi figyelembe azt, hogy az ajánlatkérő milyen iratokat kért tőle. (Ha jogvesztő határidőn belül nem vitatja az indokoláskérés tartalmát, akkor nem bírálhatja felül a csatolandó iratok körét.)⁷³

Egy árindokolás ajánlatkérői bírálatánál tehát az is lényegi kérdés, hogy az ajánlatkérő mennyiben ragaszkodhat az általa az indokoláskérésben megfogalmazottakhoz, mennyiben kérheti számon az ajánlattevőt, alapozhat-e érvénytelenségi döntést jogszerűen arra, hogy az ajánlattevő más struktúrát alkalmazott, nem úgy válaszolt a feltett kérdésekre, ahogyan az ajánlatkérő azt elvárta, vagy éppen egyáltalán nem válaszolt némely kérdésre, és ez vet fel aggályt az indokolás elfogadhatósága kapcsán. A másik oldalról nézve, mennyire van kötve az ajánlattevő az aránytalanul alacsony árra vonatkozó indokolásában kifejtettekhez, mennyiben pontosíthatja, módosíthatja, korrigálhatja egy további kiegészítő árindokolásban a korábban kifejtett számításait, hol húzódnak az indokolás objektivitásának megtartására vonatkozó követelmény határai, milyen szintű módosítás az, amely már az objektivitás megdőlését eredményezi? Ezeknek a kérdéseknek a megválaszolása a Kbt. szövege, a tételes jog alapján lehetetlen, a jogalkotó teljes mértékben a hatósági, illetve bírósági jogalkalmazásra kívánta a vonatkozó részletek kidolgozását bízni, az ajánlattevőkre és az ajánlatkérőkre hárítva ezzel az általuk kifejtett és precedensképesnek vélt elvek saját jövőbeli közbeszerzési eljárásaikban történő alkalmazhatóságának minden kockázatát és az esetleges tévedéseikből fakadó jogkövetkezmények viselésének összes terhét. Az ajánlattevői módosításról a későbbiekben részletesebben szó lesz, mégpedig a további, kiegészítő indokolások körében, az ajánlatkérői felhívással kapcsolatos részletekről pedig az indokoláskérésre vonatkozó bekezdésekben.

⁶⁹ A KDB D.490/21/2022. számú határozata, [75].

⁷⁰ A KDB D.431/28/2020. számú határozata, [58].

⁷¹ A KDB D.170/14/2008. számú határozata.

⁷² A KDB D.170/15/2023. számú határozata, [32].

⁷³ Ld. a KDB D.440/13/2022. számú határozatának [26] pontját.

Végül megemlíthető, hogy miképpen kell kezelni azt a helyzetet, ha az ajánlattevő elmulaszt egy olyan dokumentumot csatolni az indokolása részeként, amelyet ő maga hivatkozott? Egy esetben „az árándokolásban saját maga által hivatkozott mellékletet, az átalakítás és továbbfejlesztés alapjául szolgáló eszköz beszállítójától kapott árajánlatot” az ajánlattevő nem nyújtotta be, az ajánlatkérő pedig – a jogszabálynak való meg nem felelés okán – érvénytelenné nyilvánította az ajánlatot, hivatkozással arra, hogy az ajánlattevő nem tett eleget az előírtaknak megfelelően az indokolási kötelezettségének, így az ajánlatkérő nem tudott meggyőződési kötelezettségének eleget tenni. A KDB rámutatott arra, hogy az érvénytelenség tényleges indoka nem az árándokolás megfelelése vagy nem megfelelése volt, az ajánlatkérő nem arról döntött, hogy az ajánlat aránytalanul alacsony ellenszolgáltatást tartalmaz-e vagy sem, sőt még abban a kérdésben sem foglalt állást, hogy az ajánlatkérő a meggyőződési kötelezettségének eleget tudott-e tenni vagy sem, az érvénytelenség oka kizárólag az volt, hogy az ajánlattevő által megígért beszállítói árajánlatot nem csatolta az árándokolásához. Az ajánlatkérő az indokolás tartalmára nézve semmilyen megállapítást nem tett. Továbbá rögzítette azt is, hogy sem az ajánlati felhívásban, sem az egyéb közbeszerzési dokumentumokban nem írta elő az ajánlatkérő a kérdéses dokumentum (a beszállítói árajánlat) benyújtását. Az ajánlatkérő érvelését a KDB úgy foglalta össze, hogy az ajánlatkérő nem látott jogszerű lehetőséget arra, hogy a becsatolni elmulasztott dokumentum benyújtására ismételt felhívja az ajánlattevőt, analógiaként pedig hivatkozott az ajánlatkérő a hiánypótlás szabályaira, amelyek tiltják valamely hiányra az újabb hiánypótlás előírását. A KDB azonban nem fogadta el az ajánlatkérői megközelítést. Egyrészt megállapította, hogy „[a]z ajánlatkérő figyelmen kívül hagyta, hogy az [ajánlattevő] együttműködő volt, törekedett arra, hogy számszakilag is átlátható információkat tárjon az ajánlatkérő elé, hogy valamennyi ajánlatkérői kérdésre választ adjon, és egyértelműen kifejezte azon szándékát, hogy a beszállítói árajánlatot is az ajánlatkérő rendelkezésére bocsássa.” Azt a KDB is elismerte, hogy a Kbt. nem szabályozza az ilyen helyzeteket, vagyis hogy mit

kell tenni akkor, ha „ egy nagyon részletes, számos pontból álló, tételes csatolandó dokumentumlistát tartalmazó árándokolás-kérés alapján megadott indokolás egy dokumentumot nem tartalmaz, bár annak benyújtására az ajánlattevő részéről egyértelmű és kifejezett szándék volt.” Ennek megfelelően úgy foglalt állást a jóhiszeműség és tisztesség elvére való hivatkozással, hogy „[b]iztosított volt az ajánlatkérő számára annak lehetősége, hogy az [ajánlattevő] által bejelentett, ám az árándokoláshoz mellékelni elmulasztott árajánlatot bekérje, e hiányra sem alapíthatta jogszerűen a Kbt. 72. § (3) bekezdése szerinti ellenőrzési kötelezettsége teljesítésének mellőzését.” A jogsértést megállapították, hiszen az ajánlatkérő „[a]nélkül nyilvánította érvénytelenné az [...] ajánlatot, hogy a Kbt. 72. § (3) bekezdése szerinti érdemi vizsgálatot elvezte volna.”⁷⁴

Az ajánlatkérői követelmények pontossága

Az is lényeges, hogy pontosan fogalmazza meg az ajánlatkérő a követelményeit. Így például „A hiánypótlás és a felvilágosítás kérés kapcsán fontos annak rögzítése, hogy az ajánlatkérőt terheli annak kötelezettsége, hogy a felhívásában egyrészt megadja azt, hogy milyen hiányt vagy ellentmondást, illetve nem egyértelműséget állapított meg, másrészt megmondja azt, hogy ezt miként kéri orvosolni. („A hiánypótlást úgy kell megfogalmazni, tartalmát kialakítani, hogy lehetőség szerint a felek azonosképpen tudják értelmezni, és ne hagyjon kétséget ajánlattevőben, hogy mit kell a hiánypótlás körében egyértelműen teljesítenie.”⁷⁵ [...] azaz a hiánypótlás, felvilágosításkérés során biztosítani [kell] azt, hogy annak teljesítése sikeres lehessen, az ajánlat érvénytelensége az ajánlattevő egyértelmű elmulasztására legyen visszavezethető.”)⁷⁶ Ha az ajánlatkérő ezen információkat nem adja meg a felhívásában, akkor nem hozza az ajánlattevőket abba a helyzetbe, hogy a felvilágosítással, hiánypótlással az ajánlatukat megfelelővé tehessek, és ezáltal elveszti ezen jogintézmény a célját, nem említve a Kbt. esélyegyenlőség alapelvei elvárását.”⁷⁷ Vagyis „A következetes bírósági és döntőbizottsági gyakorlat szerint [...] a hiánypótlás akkor tölti be valódi célját, ha abban egyértelműen megfogal-

⁷⁴ A KDB D.30/24/2021. számú határozata, [35]-[36].

⁷⁵ A KDB D.462/21/2023. számú határozata, [77]. A döntést keresettel támadták.

⁷⁶ A KDB D.462/21/2023. számú határozata, [67]. A döntést keresettel támadták.

⁷⁷ A KDB D.13/11/2018. számú határozata, [52].

mazásra kerül, hogy az ajánlatkérő az ajánlatban milyen hiányosságot észlelt, és ez a hiányosság mely módon pótolható. A Döntőbizottság több határozatában is rámutatott arra, hogy nem fogadható el az általános jellegű, csak a törvény szövegére, illetve a jogszabályhelyre történő hivatkozás, követelmény, hogy az ajánlatkérő konkrétan nevesítse, hogy mely ajánlati elemeket kell az ajánlattevőnek pótolnia. Általános jellegű felhívás alapján az ajánlattevők nem kerülnek abba a helyzetbe, hogy megfelelő tartalommal el tudják készíteni hiánypótlásukat.”⁷⁸ Ugyanez lesz az elvi kiindulópont az árándokoláskérés tartalmi megfelelőségének megítélésénél, ahogyan erről a későbbiekben részletesebben szó lesz, hiszen ezzel állítható párhuzamba az, hogy „Az árándokolás megfelelő elkészítése [...] az ajánlattevő kötelezettsége.”⁷⁹

A bírálatra vonatkozó, *azonos tartalmú eljárási cselekmények, felhívások megismétlése, megkettőzése* (duplikálása) szintén szabályozandó tárgykör, azaz meg kell szabni azokat a határokat, amelyek között az ajánlattevők lehetőséget kapnak egy újabb korrekcióra, egy újabb esélyre az ajánlatuk érvényessé tétele érdekében. A *kétszeres hiánypótlás tilalma* elég hangsúlyos, és a Kbt. egyértelműen igyekszik fogalmazni: „A korábban megjelölt hiány a későbbi hiánypótlás során már nem pótolható.”⁸⁰ A Kbt. azt is kimondja, hogy ha a hiánypótlást, felvilágosítás megadását a Kbt.-be ütköző módon teljesítik, vagy azokat nem, vagy nem az előírt határidőben teljesítették, akkor kizárólag az eredeti ajánlati példányt lehet figyelembe venni az elbírálás során.⁸¹ Kétszeres tilalomra vonatkozó szabályként értelmezhető előírás van a számítási hiba javítása körében is: „Ha a számítási hiba javítását nem, vagy nem az előírt határidőben, vagy hibásan teljesítették, az ajánlat érvénytelen.”⁸² Ha azonban az első hiánypótlási felhívás nem volt egyértelmű, nem tartalmazta világosan a követelményt, akkor nincs akadálya újabb hiánypótlási felhívás kibocsátásának: „A Döntőbizottság álláspontja szerint ezt ismételt hiánypótlásnak nem lehetett volna tekinteni, ha – miként az fentebb megállapításra került – a megelőző hiánypótlásból nem következett egyértelműen és világosan az ajánlatkérői elvárás [ajánlattevő] felé. A Döntőbizottság a fentiek alapján azt is megállapította, hogy az érvénytelenség is orvosolható lett volna – akár a másodszori – megfelelő tartalmú hiánypótlással, amely teljesítése nem vezethetett volna el az [ajánlattevő] ajánlata (korábban említett két okból történő) érvénytelenségének megállapításáig.”⁸³ Ugyanígy ismételt felvilágosításkérés esetén sem állapítható meg jogsértés, ha a két felhívás tartalma különbözik. Egy esetben úgy fogalmaztak, hogy „[a] két felvilágosítás kérés abban tér el egymástól, hogy míg [az első] felvilágosítás kérésben az ajánlatkérő nem határozta meg a nyertes ajánlattevőnek, hogy mivel, milyen módon kell alátámasztania a kértet, addig a [második] felvilágosítás kérésben konkrétan meghatározta a nyertes ajánlattevő részére, hogy milyen módon és eszközzel támassza alá az ajánlatkérő által elvártakat, azaz olyan módon, hogy csatolja be a gyártók cégszerűen aláírt nyilatkozatait.”⁸⁴

Az aránytalanul alacsony árra vonatkozó szabályozás körében ilyen jellegű megszorítások nem találhatók. Vagyis nem szabályozza a jogalkotó azt, hogy hol húzódnak az ismételt kérdezés határai, nem rögzíti a jogkövetkezményeket, semmiféle utalást nem tartalmaz határidőkre sem. És hogy mi okozhatja ezeket a különbségeket? Feltehetőleg az, hogy az aránytalanul alacsony árra vonatkozó indokoláskérés és –benyújtás folyamatának határai sokkal képlekenyebbek, sokkal hangsúlyosabb a felek közötti párbeszéd, konzultáció, a meggyőzés. Ahogy később látható lesz, vannak olyan döntések is, amelyek azonban határt szabnak az ismételt kérdezés elvárásának, de megemlíthető előzetesen a következő példa: „Az az ajánlatkérői indokoláskérésekben szereplő, tartalmában általános megfogalmazás a Kbt. 72. § (3) bekezdése alapján, hogy az ajánlattevő kötelessége az ajánlati ára megalapozottságára vonatkozó minden tény, adatot, kalkulációt az ajánlatkérő rendelkezésére bocsátani, hogy az ajánlatkérő annak mérlegelése alapján döntést hozhasson az ajánlati ár

⁷⁸ A KDB D.650/14/2016. számú határozata. Ld. még a D.940/16/2016. számú határozatot.

⁷⁹ A Fővárosi Törvényszék 103.K.700.614/2018/18. számú ítélete.

⁸⁰ A Kbt. 71. § (6) bekezdésének utolsó mondata.

⁸¹ Ld. a Kbt. 71. § (10) bekezdését.

⁸² A Kbt. 71. § (11) bekezdésének utolsó mondata.

⁸³ A KDB D.462/21/2023. számú határozata, [79]. A döntést keresettel támadták.

⁸⁴ A KDB D.671/15/2024. számú határozata, [81].

megalapozottságáról, nem jelenti azt, hogy ha a benyújtott indokolás kapcsán további adat, információ válna szükségessé az ajánlatkérő számára, amit korábban kifejezetten nem kért, akkor ne kérhetne további kiegészítő indokolást a megadott adatok alapján. Az indokálaskérésben kifejezetten kért, konkrétan megjelölt árelemek, információk ajánlattevő általi bemutatásának elmaradása valóban nem pótolható.”⁸⁵ Ennek megfelelően állapították meg, hogy a „[m]unkaegészségügyi szolgáltatásra vonatkozó szöveges indokálaskérésre is volt jogszerű lehetőség, mivel korábban nem kért az ajánlatkérő kifejezetten a munkaegészségügyi szolgáltatásra vonatkozóan szöveges indokolást. Az nem minősül kifejezett indokálaskérésnek a fentiekben kifejtettek alapján, hogy az ajánlatkérő [...] indokálaskérésben szerepeltette, hogy az [ajánlattevő] adjon meg minden adatot, információt, magyarázatot az ajánlati ár alátámasztására.”⁸⁶ E merev keretek oldásának tűnnek némiképpen az olyan megállapítások, mint amilyen a következő: „[a] Kbt. nem tiltja meg (de nem is kötelezi) az ajánlatkérőnek, hogy egy-egy elemre akár többször, más-más aspektusból rákérdezzen. Az ajánlati ár többszöri indokálaskérése természetesen nem lehet öncélú, annak a valós és releváns adatok megismerésére kell törekednie. Az alacsony ár indokolás kérése nem azonos a hiánypótlás intézményével, ezek összemosása a Kbt. alapelveivel ellentétes ajánlatkérői magatartást eredményezne. A Döntőbizottság a fentiek alapján elutasította az 1. kérelmi elemet, mely szerint az ajánlati ár és annak indokolásában szereplő többszöri rákérdezés a Kbt. 72. § (3) bekezdésével ellentétes.”⁸⁷ A bíróság szerint azonban az ajánlattevő nem azt állította, hogy önmagában a többszöri rákérdezés jogsértő, hanem azt kérte szankcionálni, hogy az ajánlatkérő elmulasztotta annak jogkövetkezményét megállapítani, hogy az első konkrét és célzott indokálaskérésre nem

érkezett válasz, így a KDB nem abban döntött, amit a jogorvoslati kérelem kifogásolt.⁸⁸ Végül azonban nem került eldöntésre ez a kérdés érdemben, mert a megismételt jogorvoslati eljárásban a jogorvoslati kérelmet – a hiánypótlás teljesítésének elmaradása okán – visszatartották.⁸⁹ Mindezek tükrében, figyelemmel más döntésekre is, a „kétszeres indokolás” tilalma tehát valamilyen módon levezethető, tételes jogi szabályozás hiányában is. (A hiánypótlás körében a törvény – ahogy említésre került – kifejezetten rögzíti mindezt.)

A határidő tűzése

Ugyanilyen szembeötlő különbség a *határidő* szabályozása is, hiszen az eljárási cselekmények teljesítését időben korlátozni kell valamilyen módon. A bírálat körében szabályozott cselekményekhez rendelt határidőre nézve két alapvető szabályozási megoldást alkalmaz a Kbt. Egyrészt rendelkezhet kifejezetten a határidő tűzésének lehetőségéről, illetve kötelezettségéről. Például a hiánypótlási felhívásra és a felvilágosításkérésre vonatkozó szabály kiemeli, hogy az ajánlatkérő „megjelölve a határidőt” küldi meg a felhívást valamennyi ajánlattevőnek.⁹⁰ „A hiánypótlásra adott határidő a hiánypótlási felhívás kötelező tartalmi kelléke, azt a konkrét napot és órát jelenti, amely a felhívásban szerepel. Egzakt időhatár, és nem időtartam. Fogalmilag kizárt ezért, hogy ez a határidő ahhoz képest változzon, hogy a felhívást az egyes ajánlattevők mikor kapták meg, illetve mikor olvasták el.”⁹¹ Vagyis „A hiánypótlást az előírt határidőben kell az ajánlattevőnek teljesítenie, és ha nem így kerül sor a hiánypótlás előterjesztésére, az nem fogadható el.”⁹² A számítási hiba javítása kapcsán a jogalkotó már nem említi a felhívás tartalmi elemei között a határidő megjelölését, arra közvetett módon utal akként, hogy érvénytelen az ajánlat,

⁸⁵ A KDB D.170/15/2023. számú határozata, [33].

⁸⁶ A KDB D.170/15/2023. számú határozata, [34].

⁸⁷ A KDB D.29/16/2017. számú határozata. Hatályon kívül helyezte és a KDB-t új eljárása kötelezte a Fővárosi Törvényszék 25.K.700.306/2018/9. számú ítélete, amelyet hatályában fenntartott a Kúria Kfv.VI.38.358/2018/3. számú ítélete. A jogorvoslati kérelem visszautasításáról ld. a KDB D.96/3/2021. számú végzését.

⁸⁸ A Fővárosi Törvényszék 25.K.700.306/2018/9. számú ítélete, amelyet hatályában fenntartott a Kúria Kfv.VI.38.358/2018/3. számú ítélete. A jogorvoslati kérelem visszautasításáról ld. a KDB D.96/3/2021. számú ítéletét.

⁸⁹ Ld. a KDB D.96/3/2021. számú végzését.

⁹⁰ Ld. a Kbt. 71. § (2) bekezdése.

⁹¹ A Fővárosi Ítéletábrta 3.Kf.27.101/2011/5. számú ítélete.

⁹² A KDB D.940/18/2016. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 16.K.700.326/2018/15. számú ítéletét.

ha a számítási hiba javítását nem, vagy „nem az előírt határidőben teljesítették.”⁹³ Ugyanerre a megoldásra épül például az ajánlati kötöttség kiterjesztésére vonatkozó felhívás szabályozása is. („Ha az ajánlattevő az ajánlatkérő által megadott határidőben nem nyilatkozik, úgy kell tekinteni....”)⁹⁴ A határidő elmulasztásának jogkövetkezményét a jogalkotó tehát említi, viszont a felhívás tartalmi elemei között nem nevesíti kifejezetten a határidő tűzését.

Az aránytalanul alacsony árral kapcsolatban azonban sem közvetett, sem közvetlen határidőszabályozás nem mutatható ki a törvényszövegben. Sem a Kbt. 72. §-a, sem pedig az érvénytelenség jogalapja nem utal határidőre. És hogy ebből le lehet-e vonni további következtetéseket, például arra, hogy akkor az ajánlatkérő nem is jogosult határidő számonkérésére? Az alapvető kiindulópont azonban, hogy „Következetes a Fővárosi Ítéltábla gyakorlata abban, hogy a közbeszerzési ügyekben megállapított *határidők megtartása objektív kötelezettség* az ajánlattevők részéről, az ajánlattevő köteles gondoskodni arról, hogy hiánypótlásra adott válasza, illetve egyéb pl. jelen esetben az indokolása, az ajánlatkérő részére az ajánlatkérő által megadott időpontra az ajánlatkérőhöz eljusson. A bíróság osztja azt a [döntőbizottsági] álláspontot, hogy éppen az sértené a verseny tisztaságát, ha az ajánlatkérő a határidő eredménytelen eltelte után is befogadta volna az [ajánlattevő] által előterjesztett indokolást. Ez esetben a többi ajánlattevő joggal kifogásolhatta volna azt, hogy az ajánlatkérő olyan ajánlatot vont be az érdemi elbírálás körébe, amelyet egyébként érvénytelennek kellett volna nyilvánítani, hiszen az az indokolás, amely azt volt hivatva cáfolni, hogy az ajánlat nem tartalmaz kirívóan alacsony ellenszolgáltatást, ezen indokolást a megadott határidő eltelte után juttatta el az ajánlatkérőhöz az [ajánlattevő], [...] a határidő elmulasztása az [ajánlattevő] terhére róható körülmény.”⁹⁵

Vannak azonban olyan esetek, amikor a KDB ezt a megközelítést rugalmasnak tekinti, vagyis ez a határidő nem feltétlen, sőt, a figyelmen kívül hagyását egyenesen alapelv követeli meg. Egy közbeszerzési eljárásban az indokolásban hivatkozott rezsióradijszámítási doku-

mentumot az ajánlattevő nem határidőben nyújtotta be: az Elektronikus Közbeszerzési Rendszerben (EKR) a kitűzött határidő lejártát megelőzően 10 perccel kezdte meg a feltöltést, de már a határidő lejártát követően 1 perccel fejezte azt be. Az érvénytelenné nyilvánítás kapcsán a KDB megfogalmazta, hogy az jogsértő volt, az ajánlatkérő bírálati feladatát nem veheti át, és rámutatott arra, hogy a határidőre vonatkozó előírásokat miképpen kell alkalmazni egy ilyen különleges helyzetben. Jogi indokai a következők szerint foglalhatók össze: egyrészt „[a] Kbt. 72. §-ának rendelkezései nem tartalmazzák a határidőben megkezdett és késve befejezett árandokolás benyújtásának jogi következményeit szemben a hiánypótlási szabályokkal, ahol a jogalkotó rendezte ezt a Kbt. 71. § (10) bekezdés második mondatában. A Kbt. kógcenciájából adódóan a Kbt. 71. § (10) bekezdés második mondatában foglaltak nem alkalmazhatóak a Kbt. 72. § szerinti jogintézmény alkalmazása során.” Másrészt a Kbt. nem szabályozza azt, hogy mit kell tenni akkor, ha több dokumentumból áll az árandokolás, de ezekből egynek a feltöltése ugyan határidőben megkezdődik, de annak befejezése csak a határidő lejártát követően történik meg, pedig annak benyújtására egyértelmű ajánlattevői szándék állt fenn. Ennek megfelelően, alapelvi rendelkezésre való hivatkozással is a következőket állapították meg: „A Kbt. 2. § (3) bekezdése értelmében az ajánlatkérő is köteles a jóhiszeműség és a tisztesség követelményének megfelelően eljárni. Erre tekintettel a jelen közbeszerzési eljárásban biztosított volt az ajánlatkérő számára annak lehetősége, hogy az [ajánlattevő] által bejelentett, ám az árandokolásához elkészen feltöltött dokumentumot figyelembe vegye, illetve ha ez elengedhetetlen a bírálatához, azt kiegészítő indokolásként ismételtlen bekérje. Az eredményes közbeszerzési eljárás lefolytatása az ajánlatkérő érdeke is, így köteles minden olyan intézkedés megtételére, mely ezen célt teljesíti. A Döntőbizottság megítélése szerint az ajánlatkérőnek az [ajánlattevő] árandokolásának elbírálásához késve feltöltött dokumentum tartalmát figyelembe kellett volna vennie, azt nem hagyhatta volna figyelmen kívül, ezáltal megsértette a Kbt. 72. § (3) bekezdése szerinti vizsgálati kötelezettségét, és a dokumentum hiányára érvénytelenséget sem

⁹³ A Kbt. 71. § (11) bekezdésének utolsó mondata.

⁹⁴ A Kbt. 70. § (2) bekezdésének 2. mondata.

⁹⁵ A Fővárosi Bíróság 14.K.35147/2010/5. számú ítélete.

alapíthat.”⁹⁶ Ez az eset is jól mutatja, hogy az alapelvekből egymással ellentétes következtetések is megfogalmazhatók: alapelvet sért a határidőn túl beérkezett dokumentumok elfogadása (mert kivételezés lenne egy adott ajánlattevővel), másfelől pont az az elvárás, hogy az ajánlatkérő bírálja el érdemben a késve benyújtott dokumentumot. Egyébként ezt az esetet is meg lehetett volna abból kiindulva ítélni, hogy „Az [ajánlattevői] állítással szemben nem az ajánlatkérőt terhelik a kézbesítés egyedi követelményéből fakadó esetleges határidő mulasztások következményei.”⁹⁷ A kérdés az, hogy mennyiben tekinthető a határidő rugalmasnak, tágan értelmezhetőnek? Lehet az EKR-ben az eljárási cselekmény megkezdésének időpontja mérvadó, és másodlagos a beérkezés (benyújtás) időpontja? Ha igen, akkor mennyi késlekedés tolerálható? Az egyik eljárási cselekménynél – a hiánypótlásnál – kőbevésett a határidő, az árándokolásnál azonban nem feltétlenül? Újabb nyitott kérdések, amelyek megválaszolása a gyakorlatban újabb jogviták eredményeként valósulhat meg. A határidő „kőbevésettségéhez” kapcsolódóan azonban megemlíthető, hogy nincs akadálya annak, hogy az ajánlatkérő meghosszabbítsa a határidőt (például ajánlattevői kérés alapján), ha úgy ítéli meg, hogy túlságosan rövidet tűzött, akár a hiánypótlás,⁹⁸ akár az indokoláskérés kapcsán. Az indokolás benyújtására nyitva álló határidő meghosszabbítására vonatkozó kérelem benyújtásának lehetőségétől az ajánlattevő sincs elzárva. Egy döntésben megállapítást nyert, hogy „Az, hogy az ajánlatkérő egyértelmű felhívása ellenére az [ajánlattevő] az árándokolás körében semmilyen dokumentumot nem nyújtott be, az árándokolást illetően tisztázó kérdést nem tettfel, határidő-hosszabbítást nem kért (holott attól elzárva nem volt, és azt a Kbt. sem zárja ki), a rendelkezésére álló határidőben csupán egy előzetes vitarendezési kérelemmel élt (melyet az ajánlatkérő olyan időpontban válaszolt meg, amely nem tette lehetetlenné a kérelmezőnek az árándokolás benyújtását), nem róható fel az ajánlatkérőnek.”⁹⁹

A határidő – meghosszabbítás nélkül – akkor is irányadó, ha az ajánlattevő a törvényi határidőn belül az ajánlatkérő indokoláskérési felhívását előzetes vitarendezési kérelemmel támadja, ugyanis az *előzetes vitarendezés indítása nem függeszti fel a határidőt*. Egy esetben az ajánlattevő nem nyújtotta be a további, kiegészítő indokolását, mert azzal szemben előzetes vitarendezést kezdeményezett. Az ajánlatkérő ezt érvénytelenségi indoknak tekintette. A KDB megállapította, hogy nem volt jogszerű a mulasztás, ugyanis nem fogadta el azt az ajánlattevői álláspontot, amely szerint az előzetes vitarendezési kérelem benyújtása felfüggesztené az indokoláskérés határidejét, figyelemmel a Kbt. kőgens jellegére. „A jogszabály nem tartalmaz olyan szabályt, amely az [ajánlattevő] értelmezését alátámasztja, így amennyiben előzetes vitarendezési kérelmet nyújtanak be, az nem függeszti fel automatikusan a kiegészítő indokoláskérésben szereplő határidőt. A Döntőbizottság osztotta az ajánlatkérő álláspontját, amely szerint erre irányuló kérelem hiányában nem köteles a határidőt meghosszabbítani, így mivel a jelen esetben az [ajánlattevő] – a korábbi eljárásával ellentétben – nem kérte a határidő meghosszabbítását, alappal, jogszerűen tekintette a második kiegészítő indokoláskérést nem teljesítettnek.”¹⁰⁰

Komplex és mechanikus értelmezési tevékenység

Az elhatárolás, illetve összehasonlítás körében adódik a kérdés, hogy a különböző ajánlatkérői felhívások alapján benyújtott ajánlattevői iratok ajánlatkérői bírálata mennyire „mechanikus” jellegű, azaz mennyire kell komplex értelmezési tevékenységet, sajátos elemzési folyamatokat végezni, illetve mennyire kell különleges szakértelmet biztosítani? A KDB a következőképpen fogalmazott egy döntésében: „A Döntőbizottság az összegzésben az [ajánlattevő] ajánlatának érvénytelenségét megállapító ajánlatkérői döntés indokolásának valamennyi pontja tekintetében utal arra, hogy az árándo-

⁹⁶ A KDB D.418/19/2022. számú határozata, [197].

⁹⁷ A KDB D.634/8/2015. számú határozata.

⁹⁸ Ld. pl. a KDB D.180/17/2018. számú határozatát vagy D.170/15/2020. számú határozatának [60] pontját. („A Döntőbizottság mindezekre tekintettel megállapította, hogy az ajánlatkérő jogszerűen alkalmazta a hiánypótlási felhívást és nem sértette a kérelem tárgyává tett jogszabályokat a hiánypótlási határidő meghosszabbítása sem.”)

⁹⁹ A KDB D.579/15/2025. számú határozata, [52].

¹⁰⁰ A KDB D.465/19/2025. számú határozata, [79]–[80].

kolás és a hiánypótlás jogintézményének rendeltetése nem azonos. A hiánypótlási eljárás során az ajánlatkérő mechanikusan ellenőrzi, hogy az ajánlattevő eleget tette a hiánypótlási felhívásban foglaltaknak, és a benyújtott dokumentum megfelel-e a vonatkozó jogszabályi előírásoknak és az ajánlatkérő rendelkezéseinek. Az áringdolás során a beérkezett válasz(oka)t az ajánlatkérőnek értelmezni is kell.”¹⁰¹ Ennek előfeltétele az, hogy az ajánlatkérő teljesítse a Kbt. 27. § (3) bekezdésében meghatározott szakterületek közreműködésére vonatkozó követelményt. Vagyis, ha az ajánlatkérő részéről nem végzik el például a pénzügyi szakértelem körébe sorolható vizsgálatokat, akkor az érvénytelenséget megállapító döntés jogsértő jellege okkal merülhet fel. A következőképpen fogalmaztak egy döntésben: „A Döntőbizottság által vizsgált esetben az összegezésben az [ajánlattevő] ajánlatának érvénytelenségét megállapító indokok alapján nem állapítható meg, hogy az [ajánlattevő] ajánlatát pénzügyi szakértelemmel is megvizsgálta az ajánlatkérő. Az ajánlatkérő az [ajánlattevő] áringdolását és kiegészítő áringdolását nem mérlegelte, nem elemezte, nem értelmezte, pusztán azokat a kifejezéseket sorolta fel, amelyeket nem talált tételesen az [ajánlattevő] válaszaiban. [...] A tárgyi esetben kiemelt jelentősége van az ajánlat pénzügyi szakértelemmel történő vizsgálatának, ugyanis az ajánlatkérő érdeke az, hogy egy számára minél kedvezőbb ellenszolgáltatás alapján kerüljön sor a nyertes ajánlattevő kiválasztására. Ezért kért átalányár megajánlást, és ezért határozta meg díjcsomagok formájában a műszaki tartalmat, valamint ezért határozta meg az ajánlatkérő a legalacsonyabb ár értékelési szempontot.”¹⁰²

És hogy valóban „mechanikus” lenne egy hiánypótlás tartalmának vizsgálata? Vannak esetek, amikor igen: például megfelelően kitöltötte-e az egységes európai közbeszerzési dokumentumot, benyújtotta-e az aláírási címpéldányt egy ajánlattevő. Ezek megítélése különösebb értelmezési tevékenységet nem igényel. Azonban vannak olyan szakmai kérdések, amelyek esetében ez

nem mondható el, például egy műszaki tartalom hiánypótlásának elfogadhatósága kapcsán felértékelődik a közbeszerzés tárgya szerinti szakmai szakértelem közreműködése is: megfelelő-e a műszaki tartalom, jelentős volt-e a módosítás vagy még elfogadható a jogszabályi keretek között stb. Tehát a hiánypótlások és az áringdolások bírálati tevékenységének elhatárolására ez a jelző nem feltétlenül alkalmazható minden esetben egyformán, bár kétségtelen, hogy sokszor összetettebb feladat a részletesebb áringdolások elemzése, vizsgálata, és azokból a megfelelő következtetések levonása.

A benyújtott dokumentumok és az ajánlat viszonya

Elhatárolási ismérvként írható le az is, hogy az adott bírálati cselekmény körében benyújtott *ajánlattevői dokumentumok hogyan viszonyulnak az ajánlathoz, azaz mennyiben válnak a részévé?* Másképpen kell kezelni egy hiánypótlást és egy áringdolást? A válaszadáshoz először az ajánlat egységének elve vizsgálandó meg: „Az ajánlat egységet képez, minden becsatolt okirat tartalma, egyben az ajánlat ‘tartalma’.”¹⁰³ Másképpen fogalmazva: „Az ajánlattevő ajánlata szerves megbont-hatatlan egységet képez.”¹⁰⁴ Tehát arra a kérdésre kell választ találni, hogy az ajánlat egységének határai hol húzódnak, az „alapajánlathoz” hogyan illeszkednek a további okiratok, a részévé válnak-e, vagy sem? E körben is tehát az összehasonlító és elhatároló jellemzők lehetnek a kiindulópontok.

A hiánypótlás kapcsán a következő álláspont lehet fontos: „[e]gy ajánlat érvénytelenségét nem eredményezheti a hiánypótlás keretében csatolt nyilatkozat és dokumentum tartalma közötti ellentmondás, ugyanis az ajánlatkérő minden körülmények között köteles az ajánlatban található nem egyértelmű kijelentés, nyilatkozat, igazolás tartalmának tisztázása érdekében felvilágosítást kérni. Mivel a hiánypótlás az ajánlat részévé válik, ekként ezen kötelezettség az ajánlatkérőt a hiánypótlás tekintetében is köti.”¹⁰⁵ Tehát a hiánypótlás is az ajánlat részévé válik. Ez könnyen belátható, hiszen

¹⁰¹ A KDB D.348/18/2024. számú határozata, [95]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 106.K.703.061/2024/22. számú ítéletét.

¹⁰² A KDB D.348/18/2024. számú határozata, [96]–[98]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 106.K.703.061/2024/22. számú ítéletét.

¹⁰³ A KDB D.214/13/2008. számú határozata.

¹⁰⁴ A KDB D.214/13/2008. számú határozata.

¹⁰⁵ A KDB D.409/19/2019. számú határozata, [55].

adott esetben az ajánlattevőnek – a Kbt. 71. § (8) bekezdése szerinti kereteket megtartva – az ajánlat szakmai tartalmának módosítását kell teljesítenie. („Arra is figyelemmel kell továbbá lenni, hogy az ajánlati kötöttséget ne sértse a hiánypótlás vagy a felvilágosítás megadása. Ez utóbbi alól azonban kivételt jelent, hogy a szakmai ajánlatban is javítható olyan nem jelentős, egyedi részletkérdésre vonatkozó hiba, amelynek változása a teljes ajánlati árat vagy annak értékelés alá eső részösszegét, az ajánlattevők közötti verseny kimeneteletét és az értékeléskor kialakuló sorrendet nem befolyásolja.”)¹⁰⁶ Nyilván az egyik ajánlati tartalmat egy másikkal kell felváltani ahhoz, hogy az ajánlat megfelelően a közbeszerzési dokumentumokban meghatározott ajánlatkérői feltételeknek, és ezáltal érvényes lehessen, ez pedig nem képzelhető el anélkül, hogy a hiánypótlás ne gyakoroljon hatást az ajánlat tartalmára, annak ne válna a részévé.

Ehhez képest kell meghatározni azt, hogy egy aránytalanul alacsony jelleg gyanújával érintett ár indoklására vonatkozó irat, illetve maga az árindokolás hogyan válhat az ajánlat részévé, azzá válik-e egyáltalán? Egyrészt „Az árindokolás nem része az ajánlatnak, de azzal összhangban kell állnia. A Kúria a Kfv.III.37.703/2017/5. számú ítéletében elvi éllel mondta ki, hogy ‘Valamely ajánlat érvénytelensége körében az árindokolásban közöltek alapján az ajánlatkérőnek nem a felhívásban, a dokumentációban és a jogszabályban előírtak szerinti egyéb tartalmi követelményeknek való megfelelést kell vizsgálni, hanem az ajánlati ár megalapozottságáról, a teljesíthetőségről kell döntenie.’”¹⁰⁷ A KDB szerint is az „[a] rögzült közbeszerzési joggyakorlat”, amely „[s]zerint az árindokolás nem része az ajánlatnak, hanem azzal összhangban kell állnia.”¹⁰⁸ Vonatkozó példák később említésre kerülnek például az alvállalkozókra vonatkozó ajánlattevői nyilatkozatok és az indokolások összhangjának hiánya kapcsán. Emellett az is lényeges, hogy az előzetes vitarendezési kérelemben előadott érvek sem válnak az ajánlat részévé, mivel a kérelem az indokolás alapján meghozott ajánlatkérői döntés felülvizsgálatát célozza.¹⁰⁹

Másrészt ez a kérdés az *ajánlati kötöttség* felől is megközelíthető, mivel az is döntő jelentőségű, hogy az ajánlatkérő milyen tartalmi elemek csatolását írta elő a közbeszerzési dokumentumokban, hiszen „Az ajánlati kötöttség azon dokumentumokra, igazolásokra, nyilatkozatokra áll be, amelyet ajánlatkérő a felhívásban, a dokumentációban, vagy a tárgyalások befejeztével előírt vagy meghatározott, vagy amit a jogszabályok előírása szerint az ajánlatban csatolni kell. A Döntőbizottság álláspontja szerint azon dokumentumok vonatkozásában nem áll be az ajánlati kötöttség, amit ajánlatkérő az ajánlat tartalma (így a szakmai ajánlat) körében nem határozott meg.”¹¹⁰ Egy olyan ügyben fogalmazták meg ezt a kiindulópontot, amelynek tényállása szerint a nyertes ajánlattevő az árindokolása részeként készített egy teljesítési ütemtervet is, amellyel azonban módosította az ajánlatát a jogorvoslati eljárás kérelmező ajánlattevője szerint, ennélfogva jogsértést követett el az ajánlatkérő, mert az ajánlatot nem nyilvánította érvénytelenné. A KDB azonban nem fogadta el ezt az álláspontot, hiszen „A jelen eset specialitását az adja, hogy ajánlatkérő nem írta elő sem műszaki, sem pénzügyi, sem megvalósítási ütemterv becsatolását az ajánlatban, a [nyertes ajánlattevő] pedig az aránytalanul alacsony ellenszolgáltatást indokoló nyilatkozatához csatolta azt az ütemtervet, amellyel az [ajánlattevő] álláspontja szerint az ajánlat módosításra került. [...] Tekintettel arra a tényre és ezt az [ajánlattevő] sem vitatta, hogy ajánlatkérő nem kért ütemtervet becsatolni a kivitelezés megvalósíthatósága alátámasztására, azaz ajánlatkérő nem kért beszerzés tárgyára vagy a szerződés feltételeire adott tartalmi ajánlat részeként ütemtervet becsatolni, továbbá arra figyelemmel, hogy az ajánlattevő az aránytalanul alacsony ár körében adott indokolása alátámasztására csatolta az ütemtervet, nem állapítható meg az ajánlat módosítása. Az ajánlat módosítása a fentiekben már hivatkozottak szerint csak akkor lenne megállapítható, ha ajánlatkérő a műszaki ütemterv becsatolását kérte volna a szakmai ajánlat körében és adott esetben azt

¹⁰⁶ A KDB D.660/11/2015. számú határozata.

¹⁰⁷ A KDB D.386/10/2018. számú határozata, [29].

¹⁰⁸ A KDB D.98/13/2025. számú határozata, [80].

¹⁰⁹ A KDB D.347/13/2012. számú határozata.

¹¹⁰ A KDB D.470/21/2012. számú határozata.

módosította volna az indokolásban csatolt ütemtervvel a [nyertes ajánlattevő].”¹¹¹

Ezzel szemben nem fogadható el az olyan árindokolás, amely az ajánlatban benyújtott árazott költségvetést módosítja. Egy esetben az ajánlattevő egymásnak ellentmondó számításokat nyújtott be, újabb módosított költségvetéseket csatolva, eltérő számításokkal, az alkalmasság körében bemutatott adatokkal ellenkező tartalommal. Módosított olyan tételsorokat, amelyekben az ajánlatban becsatolt, eredeti költségvetésében még 0 Ft-os költséggel kalkulált. Ezen kívül egyes elemeket nem az árazatlan költségvetés tételsoraiban tüntetett fel, hanem azokra külön íven szerkesztett kimutatást készített, amely nem képezte szerves részét a költségvetésnek, annak tételei a költségvetés egy elemének sem voltak megfeleltethetők közvetlenül, nem volt megállapítható, hogy az miként kapcsolódott az árindokolásban megadott többi költségelemhez. Bár az ajánlati árát változatlanul hagyta az ajánlattevő, azonban az árazott költségvetésétől eltérő számítást mutatott be a két indokolás, minden alkalommal egy új, a korábbiaktól különböző, módosított tartalommal elkészített költségvetést és kimutatást nyújtott be. A KDB megállapította, hogy az ajánlatkérő jogsértő döntést hozott az érvényesség körében, rámutatva arra is, hogy a hiánypótlás szabályai ebben a körben nem alkalmazhatók, tekintettel arra is, hogy „[a]z eredetileg az ajánlati ár megadásakor nem megfelelően megadott költségvetések oly mértékű módosulása és módosítása következett be, amely már objektív alapú indokolásnak nem tekinthető.”¹¹² Ugyanígy megemlíthető az az eset, amikor az ajánlattevő más eszközzel számolt az indokolásában, mint amit az ajánlatkérői előírás alapján beárazott az ajánlatában csatolt költségvetésében (toronydaru helyett autódaruval számolt, megsértve ezzel az ajánlati kötöttséget).¹¹³

Az eljárási cselekmények gyakorolhatóságának időbeli korlátai

Főszabály szerint a bírálathoz az eljárás cselekményeket gyakorolni, tehát meddig van lehetőség arra, hogy az ajánlatkérő hiánypótlási felhívást bocsásson ki vagy árindokolást kérjen? Nyilván az összegezés megküldése (az eljárást lezáró döntés) közlése egy fontos cezúra. Ahogyan egy, a korábbi szabályozáson nyugvó döntés fogalmazott, „Az eredményhirdetéssel az ajánlatok elbírálásának a szakasza lezárul, így azt követően az ajánlat tartalmát érintő eljárási cselekményre nem kerülhet sor. A Kbt. [...] lehetőséget ad ugyan az összegzés módosítására és ezzel összefüggésben a korrigált eredmény kihirdetésére, azonban kizárja annak lehetőségét, hogy az eredményhirdetést követően bármiféle elmaradt jogcselekményt, akár az ajánlatkérő, akár az ajánlattevő pótoljon, így hiánypótlásra nem kerülhet sor.”¹¹⁴ Ha a törvény alapján nincs lehetőség korrekcióra, akkor a KDB-hez lehet fordulni: „Megjegyzi a Döntőbizottság, hogy amennyiben ajánlatkérő észleli valamely döntésének jogsértő voltát és annak orvoslására saját hatáskörében eljárva nincs törvényes lehetősége, úgy a Kbt. [...] szerinti kérelmezői jogosultsága folytán saját döntése ellen jogorvoslati kérelmet nyújthat be a Döntőbizottsághoz.”¹¹⁵ Ilyen esetben az ajánlatkérőnek igazgatási szolgáltatási díjat sem kell fizetnie, illetve kockáztatnia.¹¹⁶ Említhető olyan eljárás is, amikor az ajánlatkérő a szerződés megkötését követően tizenhárom hónappal bocsátott ki hiánypótlási felhívást, illetve felvilágosításkérést az ajánlati ár jelentős részét képező alvállalkozói költségek, valamint a bruttó munkabér alátámasztása érdekében. Megállapították egyébként ebben az ügyben, hogy „Az 'idő utáni' hiánypótlás során ráadásul kiderült, hogy az ajánlattevő rendelkezett a kérdéses dokumentumokkal (indikatív árajánlatok), így azokat már eleve csatolnia kellett volna az árindokolásához.”¹¹⁷

A Kbt. szabályozása azonban folyamatosan fejlődött, és egyre szélesebb körben engedi meg az összegezés megküldését követően az eljárás cselekmények gyakorolhatóságának időbeli korlátai

¹¹¹ A KDB D.470/21/2012. számú határozata.

¹¹² A KDB D.856/20/2016. számú határozata.

¹¹³ Ld. a KDB D.15/25/2024. számú határozatának [139]–[145] pontjait.

¹¹⁴ „Közbeszerzési eljárásban hiánypótlásnak csak az ajánlatkérő által megjelölt, az eredményhirdetést megelőző határidőn belül van helye.” KGD2009.184. Ld. még a Legfelsőbb Bíróság Kfv.IV.37.077/2008/6. számú ítéletét a Második Kbt. szabályozásához kapcsolódóan: „A Legfelsőbb Bíróság hangsúlyozza, hogy [...] az összegzés módosítása nem nyitja meg a közbeszerzési eljárást, így értelemszerűen az eljárás hiánypótlási szakaszát sem.”

¹¹⁵ A KDB D.223/10/2011. számú határozata.

¹¹⁶ Ld. a Kbt. 150. § (2) bekezdését.

¹¹⁷ A KDB D.385/7/2025. számú határozata, [42], [48].

dését követően eljárási cselekmények gyakorlását.¹¹⁸ Rendkívül lényeges azonban, hogy ilyenkor tekintettel kell lenni azokra a határidőkre, amelyeket a jogalkotó megállapított. Ha a törvény szövege szűk határidőket szab, akkor felmerül a kérdés, hogy mennyiben „bontakozhat” ki az indokoláskérés abban a teljességben, amelyet mind az uniós, mind a hazai joggyakorlat elvár? Hiszen ha nem elegendő az egyszeri indokoláskérés és indokolás, hanem további, kiegészítő árindokolás(oka)t kell kérni, többszöri kommunikációt, párbeszédet, konzultációt, „objektív alapú kooperációt”¹¹⁹ – de nem tárgyalásos szituációt¹²⁰ – követel meg az, hogy a vállalat alátámasztására vonatkozó bírálat és döntés megalapozott lehessen. Egy példával szemléltethető a probléma: az ajánlatkérő úgy ítéli meg az eljárást lezáró döntése keretében, hogy nem kell indokolást kérnie a nyertes ajánlattevőtől, az összegezést megküldi az ajánlattevőknek, azonban a második helyezett ajánlattevő előzetes vitarendezési kérelmet nyújt be, hogy álláspontja szerint igenis kellett volna alkalmazni a Kbt. 72. § (1) bekezdését a nyertes ajánlat vonatkozásában. Az ajánlatkérő megvizsgálja az *előzetes vitarendezési* kérelmet, és a Kbt. 80. § (4) bekezdése alapján, az előírt három munkanapon belül kér indokolást, amelyet a felhívott ajánlattevő benyújt. Azonban nem tud az ajánlatkérő döntést hozni, hiszen továbbra is aggályos az indokolás, további, kiegészítő indokolást kellene kérni. Ha a Kbt. olyan kógens, rövid határidőket tűz az előzetes vitarendezés nyomán gyakorolható eljárási cselekmények és tájékoztatási, válaszadási kötelezettségek kapcsán, amelyek nem teszik lehetővé egy eljárási cselekmény többszöri gyakorlását, akkor lényegében nem képes egy jogintézmény betölteni a funkcióját, mind az ajánlattevő, mind az ajánlatkérő eszköztelen marad. Az előbbi az ajánlatkérő azon döntése fosztja meg a megfelelő indokolás előterjesztésének lehetőségétől, hogy már az összegezés megküldését követően gyakorol egy olyan

cselekményt, amelyet alapesetben a bírálat időszakában kellett volna, másrészt az ajánlatkérő nem képes hozzájutni azokhoz az adatokhoz, amelyek a megalapozott döntéshez szükségesek lennének. De az is lehet, hogy például egy benyújtott árindokolás üzleti titokká minősítésére vonatkozó indokoláshoz kell hiánypótlást elrendelni, mert az túlságosan általános. Amikor tehát a jogalkotó kialakítja az összegezés megküldését követő szabályokat és korlátokat, akkor az eljárási cselekmények többszöri gyakorlásának szükségességét is figyelembe kell(ene) vennie, másfelől viszont az eljárás elhúzódásának is gátat kell vetni, ezen érdekek összeegyeztetése azonban nem feltétlenül sikeres. E vitában azonban fontos érv lehet, hogy „A közbeszerzési eljárás elhúzódása nem lehet indoka annak, hogy az aránytalanul alacsony ár körében benyújtott indokolásokban ellentmondó, eltérő adatok szerepelnek.”¹²¹ Azonban a joggyakorlat erre a kérdésre igyekezett választ adni, egy olyan konkrét vita kapcsán, amely arra vonatkozott, hogy „[a]z ajánlatkérő jogsértő módon járt-e el akkor, amikor az [ajánlattevő] ajánlatát kiegészítő indokolás kérés biztosítása nélkül érvénytelenné nyilvánította. Az [ajánlattevő] álláspontja szerint ugyanis a módosított összegezésben megjelenített érvénytelenségi indokok alapján az ajánlatkérő ellentmondásosnak találta az árindokolás egyes részeit, és anélkül hozta meg döntését, hogy azokat tisztázta volna.”¹²² Az első kiindulópont az, amely szerint „[a]z ajánlatkérőnek kétséget kizáró módon meg kell győződnie a benyújtott ajánlat közbeszerzési dokumentumoknak megfelelőségéről, az ajánlati ár megalapozottságáról, teljesíthetőségéről, ezt követően dönthet az ajánlat érvénytelenségéről vagy érvényességéről, és ennek nem lehet akadálya az, hogy az ajánlatkérő a Kbt. 80. § (4) bekezdésének alkalmazásával rendelte el az indokoláskérését.”¹²³ Ugyanis „[h]elye lett volna a Kbt. 72. § (3) bekezdése alkalmazásának, [...] ezen túlmenően is lett volna lehetősége az ajánlatkérőnek az árindokolásban közölt információk tekintetében meggyőződni arról, hogy a szerződés az

¹¹⁸ Ld. a Kbt. 79. § (4a)–(4b) bekezdését, valamint a Kbt. 80. § (4) bekezdését.

¹¹⁹ A Fővárosi Törvényszék 103.K.701.761/2021/24. számú ítélete, [28].

¹²⁰ Ld. a Fővárosi Törvényszék 3.Kf.650.120/2014/8. számú ítéletét.

¹²¹ A KDB D.296/27/2020. számú határozata, [93]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.707.389/2020/17. számú ítéletét, erről ld. ennek [39] pontját.

¹²² A KDB D.22/12/2023. számú határozata, [38].

¹²³ A KDB D.22/12/2023. számú határozata, [40].

adott áron vagy költséggel teljesíthető.”¹²⁴ Ebből azt a következtetést vonták le, hogy „[a] módosított összegezést követően ismételten lehetősége nyílt az ajánlatkérőnek további indokoláskérésre az ajánlattevő indokolása elfogadhatóságának megítéléséhez, ugyanis azzal, hogy az ajánlatkérő módosította az eljárást lezáró döntését, jogszerűen került abba a helyzetbe, hogy a Kbt. 80. § (4) bekezdésére tekintettel éljen a Kbt. 72. §-ban biztosított indokolás kérésének lehetőségével.”¹²⁵ A tételes jogot és a joggyakorlat által kimunkált elvet kívánatos lenne összhangba hozni, illetve a jogszabályi szöveget egyértelműsíteni lenne szükséges ennek megfelelően.

Megjegyzendő, hogy a Kbt. tartalmazza immár az összegezés módosítására vonatkozó általános határidő alóli mentesülést¹²⁶ akkor, ha előzetes vitarendezési kérelem nyomán kerül sor bírálati eljárási cselekmény teljesítésére, így nem kell már ez okból a saját eljárással szemben jogorvoslati kérelmet benyújtani.¹²⁷ Törvényhozói döntéstől függ, hogy mennyiben kötik meg a folyamatot különböző, rövid határidőkkel, a vonatkozó szabályok változhatnak.

Eljárásjogi szempontból igen kellemetlen és „sajátos” helyzetet eredményezhet az egyébként, ha az ajánlatkérő a jogorvoslati eljárás megindítását követően módosítja az összegezést, de először a KDB csak az elsőt semmisíti meg, majd miután tudomást szerez a másodikról, akkor a határozatot ennek megfelelően módosítja úgy, hogy a második összegezést semmisíti meg, viszont az eredeti összegezés és az azt követő, Kbt. 80. § (4) bekezdése szerinti eljárás hatályban maradt.¹²⁸

Megjegyzendő, hogy nemcsak az indokoláskérés kapcsán merülhet fel a többszöri gyakorlás szükségé, hanem például a hiánypótlás kapcsán is. A joggyakorlatban ez akként is megjelent, hogy „[a]z ajánlatkérők

kötelezettsége az, hogy ne csak formai szempontból vizsgálják meg az ajánlattevők által becsatolt igazolásokat, azaz, hogy azok valamennyi előírt követelményre kitérnek-e, hanem azokat tartalmi szempontból is ellenőrizzék, és az egyes tartalmi hiányokat is konkrétan megjelölve hívják fel a tartalmi hiányosságok kapcsán is hiánypótlás teljesítésére az egyes ajánlattevőket. Jelen esetben az ajánlatkérő ezen törvényi kötelezettségének megfelelően járt el akkor, amikor a hiánypótlás keretében benyújtott önéletrajz tartalmi hiányosságát megjelölve ismételt hiánypótlási kötelezettséget írt elő. Ez nem ütközik a Döntőbizottság álláspontja szerint a kétszeres hiánypótlás tilalmába, tekintettel arra, hogy nem ugyanannak a hiánynak a pótlására hívta fel az ajánlatkérő az [ajánlattevőt]. Megjegyzi a Döntőbizottság, hogy az ajánlat érvénytelenné nyilvánításának a következetes döntőbizottsági és bírósági gyakorlat alapján akkor lehet helye, ha az ajánlatkérő által konkrétan, egyértelműen megjelölt hiányt nem pótolta az ajánlattevő.”¹²⁹

Másik lényeges választóvonal lehet a Kbt. 69. § (4) bekezdése alapján teljesítendő, az *igazolások utólagos benyújtására vonatkozó felhívás*, hiszen akkor kerül(het) erre sor, amikor az ajánlatkérő már állást foglalt az ajánlatok „megfelelőségéről.”¹³⁰ Ennek az a lényege, hogy „A bírálat folyamata több lépcsős, az ajánlatkérőnek először az ajánlatok érvényességéről/érvénytelenségéről kell meggyőződnie, majd az ez alapján megfelelőnek ítélt ajánlatokat az értékelési szempontrendszer alapján értékeli, és az ennek eredményeképpen legkedvezőbb – illetve a Kbt. 69. § (6) bekezdésének alkalmazása esetén a második legtöbb pontszámot elért – ajánlatot benyújtó ajánlattevőt felhívja a Kbt. 69. § (4) bekezdése szerinti igazolások benyújtására. Amennyiben az ajánlatkérő a bírálat bármely szakaszában megállapítja, hogy valamely ajánlat érvénytelen, azt a

¹²⁴ A KDB D.22/12/2023. számú határozata, [40].

¹²⁵ A KDB D.22/12/2023. számú határozata, [41].

¹²⁶ Ld. a Kbt. 80. § (4) bekezdésének utolsó mondatát.

¹²⁷ Ld. pl. a KDB D.192/6/2018. számú határozatát a korábbi szabályozáshoz kapcsolódóan. Ld. a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény módosításáról szóló 2023. évi XVI. törvény 4-5. §-ához kapcsolódó végső előterjesztői indokolást.

¹²⁸ Ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.701.070/2021/12. számú ítéletének [16]-[17] pontjait. Vö.: „A Döntőbizottság rámutat, hogy tekintettel arra, hogy az ajánlatkérő az összegezését módosította, a módosított összegezés az eljárást lezáró döntés.” A KDB D.22/12/2023. számú határozata, [41].

¹²⁹ A KDB D.992/12/2011. számú határozata.

¹³⁰ Ld. a Kbt. 69. § (2)-(3) bekezdését.

megfelelő érvénytelenségi ok alapján érvénytelenné kell nyilvánítani.”¹³¹

Adódik tehát a kérdés: van-e lehetőség ezt követően a Kbt. 71-72. §-a szerinti bírálati cselekményt teljesíteni? Említhető olyan korai döntés, amely úgy fogalmazott, hogy „A Döntőbizottság álláspontja szerint a Kbt. 69. § kógens előírásai alapján az ajánlatkérő még a bírálat ezen szakaszában köteles megállapítani, hogy mely ajánlatok érvényesek, ekkor kérhet a Kbt. 71. § és 72. §-ai alapján hiánypótlást, továbbá indokolást az ajánlati ár vonatkozásában. Miután ezen eljárási cselekményeket befejezte, van lehetősége arra, hogy a Kbt. 69. § (4) bekezdése szerinti igazolásokat bekérje az érvényes ajánlattevőktől.”¹³² A hiánypótlás szabályairól szóló útmutató szerint azonban „A Kbt. 71. § (6) bekezdése időbeli korlátozást nem tartalmaz, így a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács álláspontja szerint a korábban megfelelőnek minősített dokumentumok hiánypótlására is sor kerülhet, amennyiben az nem ütközik a kétszeres hiánypótlás tilalmába.”¹³³

Ezzel összhangban idézhető az a megállapítás, amely szerint a bírálat időtartama alatt van lehetőség indokoláskérésre, tehát *nem szünteti meg az erre vonatkozó lehetőséget az igazolások benyújtására való felhívás*: „Az ajánlatkérőnek nem kötelezettsége a Kbt. szerint, hogy az indokolásadásra vonatkozó felhívásokat egyszerre küldje meg a felhívott ajánlattevők felé, ezért a közbeszerzési eljárást lezáró döntés meghozataláig, az összegezés ajánlattevők részére való megküldéséig a bírálat folyamatban van, addig az ajánlatkérő eljárási cselekményeket végezhet, köztük az aránytalanul alacsony árra vonatkozó indokolás bekérését. Az is előfordulhat, hogy a Kbt. 69. § (4) bekezdése szerinti igazolások benyújtására való felhívás kiküldése után merül fel, hogy a felhívott ajánlattevő nem nyújtja be az igazolásokat, esetleg visszavonja az ajánlatát, ezt követően is megvan a lehetősége az ajánlatkérőnek indokolásadásra vonatkozó felhívás kiadására. A közbeszerzési eljárást lezáró

döntés, az összegezés ajánlattevők részére való megküldéssel lesz egyértelműen megállapítható, hogy mely ajánlattevőket hívott fel az ajánlatkérő indokolásadásra.”¹³⁴ Ebből az is következik, hogy *idő előttinek* tekinthető az olyan *jogorvoslati kérelem*, amely az igazolások benyújtására vonatkozó felhívást követően, de még az összegezés megküldését megelőzően kerül benyújtásra azt kifogásolva, hogy az ajánlatkérő nem kért indokolást egyes ajánlattevőktől. A KDB úgy foglalt állást, hogy kizárólag az ajánlatkérő döntési jogkörébe tartozik az ajánlatok bírálatának elvégzése, az érvényességről, érvénytelenségről a döntés meghozatala. A Kbt. nem hatalmazza fel a KDB-t az ajánlatkérői jogosultságok elvonására, az ajánlatkérőt nem utasíthatja közbenső döntés meghozatalára sem, a bírálat időszakában még nincs vitatható ajánlatkérői döntés, továbbá „[a] sérelmezett ajánlatkérői jogsértés tekintetében előterjesztett előzetes vitarendezési kérelemre adott ajánlatkérői elutasító válasszal sem történik meg a jogorvoslati kérelemben sérelmezett jogsértésről való tudomásszerzés, mivel az ajánlatkérő előzetes vitarendezési kérelemre adott válasza nem minősül olyan ajánlatkérői döntésnek, amely e körben lezárja az ajánlatok bírálatát.”¹³⁵

A 0 értékű megajánlások bírálata

Adódik a kérdés, hogy miképpen kell kezelni azt a helyzetet, ha *0 Ft-os megajánlást* tartalmaz egy ajánlat, akár egy értékelési szempontra, akár egy árazott költségvetésben vagy ártáblázatban? Ez azért lényeges, mert „A Döntőbizottság jogi álláspontja szerint az ajánlattevő abban az esetben tesz eleget a közbeszerzés tárgyára vonatkozó ajánlatadási kötelezettségének, ha az árazatlan költségvetésben meghatározott műszaki tartalmat ajánlata lefedi, attól nem tér el, az nem tartalmaz sem kevesebbet, sem többet.”¹³⁶ Ugyanakkor „[ö]nmagában a 0.-Ft anyag- vagy díj költségvetél feltüntetése nem feltétlenül azt jelenti, hogy hiányzik a

¹³¹ A KDB D.472/10/2020. számú határozata.

¹³² A KDB D.74/13/2017. számú határozata.

¹³³ A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója a hiánypótlás szabályairól (2025. május 29.) https://www.kozbeszerzes.hu/kozbeszerzesek-az/magyar-jogi-hatter/a-kozbeszerzesi-hatosag-utmutatoi/a-kozbeszerzesi-hatosag-kereteben-mukodo-tanacs-utmutatoja-a-hianypotlas-szabalyairol_20250529/

¹³⁴ A KDB D.490/21/2022. számú határozata, [66].

¹³⁵ A KDB D.603/4/2025. számú végzése, [11]–[12].

¹³⁶ A KDB D.501/9/2011. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 28.K.33.652/2011/6. számú ítéletét. Ld. még a KDB D.459/24/2013. számú határozatát.

teljeskörű műszaki tartalomra tett vállalás, illetőleg ingyenes juttatás nyújtására tettek megajánlást.”¹³⁷ Így például „A Kúria álláspontja szerint az ajánlattevő az előállítási költséget nulla forintban állapíthatja meg a jelentős fejlesztési költség ellenére abban az esetben, amennyiben erre racionális magyarázatot tud adni és ez a díjtétel bizonyítottan más bírálati résszempont ajánlati ára körében nem kerül elszámolásra. A Kúria ez okból nem tartotta önmagában gazdaságilag ésszerűtlennek az [ajánlattevő] azon állítását, hogy a saját maga által kifejlesztett szoftver [...] előállítási költsége ellenére az adott közbeszerzés során ajánlatkérő rendelkezésére bocsátott másolat készítés költségét nulla forintban, és nem a vagyoni jog könyv szerinti értékében határozza meg.”¹³⁸ Azonban melyik jogintézményt kell, lehet alkalmazni, ha egyáltalán van erre lehetőség, és nem állapítandó meg orvosolhatatlan hiba miatt minden további nélkül az érvénytelenség jogkövetkezménye?

A kiindulópont az ajánlatkérő feltételrendszere, vagyis az a közbeszerzés tárgya, jellemzői mellett, hogy milyen értékelési (al)szempontokat határozott meg egyáltalán. Egy közbeszerzési eljárásban az ajánlattevő több (al)szempontot írt elő, ezek egyike volt az egy éven túli terméktámogatási díj mértéke. Az ajánlattevő erre 0 értéket ajánlott meg. A jogvita több, ellentétes álláspontot megfogalmazó fórumra került, végül a Kúria úgy ítélte meg, hogy az ajánlatot az ajánlatkérőnek érvénytelenné kellett volna nyilvánítani azon az alapon, hogy aránytalanul alacsony árat tartalmaz. Úgy fogalmaztak, hogy „Amennyiben az ajánlattevő valamely ajánlati elemre 0 euró/év összeget tüntet fel, akkor különös gonddal kell vizsgálni, hogy a szerződés teljesítése ilyen 0 euró/év összeg mellett valós gazdasági indokokkal alátámasztottan biztosított-e, az adott ár valós-e, az ajánlati elem megalapozott-e, a gazdasági ésszerűséggel a hivatkozott indoklás összeegyeztethető-e. [...] Az ajánlattevőnek az a nyilatkozata – amely szerint az összességében magasabb ajánlati ár fedezetet biztosít az egy éven túli terméktámogatási díjra is –, azt jelenti, hogy az egy éven túli terméktámogatás nem ingyenes, annak pontosan meg nem határozott költségét, díját az ajánlattevő a licencárba beépítette. Az ajánlatkérő aján-

lati felhívásának a más ajánlati elembe történő árbeépítés nem felel meg.”¹³⁹ Megjegyzendő, hogy e kérdés (0 Ft-os ajánlat értékelési szempont) ugyancsak megemlítésre kerül majd az ún. tiltott keresztfinanszírozás körében.

Fontos kiindulópontként említhető, hogy „[ö]nmagában a 0 Ft megjelenése nem teszi a konkrét beszerzési eljárásban érvénytelenné az ajánlatot, ilyen tételes jogi tilalom” nincs.¹⁴⁰ A költségvetésekkel folytatva a tárgy elemzését, 0 Ft-ra árazott tételek esetében a kiindulópontot a Kbt. 71. § (8) bekezdése jelenti. A hiánypótlás, valamint a felvilágosítás ennek értelmében nem korlátlan lehetőség, az említett bekezdés határolja be a bírálat során teljesítendő feladatokat, lehetőségeket. A hiánypótlás előírása, illetve felvilágosítás kérése az átalányáras kivitelezési szerződések költségvetéséhez (részletes árajánlataihoz) kapcsolódóan merülhet fel elsősorban mint a 0 Ft-ra beárazott tételek korrigálásának, egyértelműsítésének eszköze, tételes elszámolású, más tárgyú beszerzések esetében nehezebben valószínűsíthető meg a jogszabályi keretek megtartása, de ott sem kizárt.

Az átalánydíjas szerződések esetében, 0 Ft összegre árazott tételek kapcsán hiánypótlásnak, illetve felvilágosításnak van helye, ennek keretében lehetőség van magyarázatot adni arra, hogy az ajánlattevő „[a]z ajánlati ár meghatározásakor az adott tételek műszaki ellenértékeként milyen értékkel kalkulált, illetve az ellenértéket mely költségvetési soron szerepeltette. Viszont nem kötelező felvilágosítást kérni, ha a 0 összegű ellenérték indoka egyértelmű például azért, mert a munka jellegéből adódóan az adott tételhez nem társul anyagköltség vagy díjköltség.”¹⁴¹ Ha tehát olyan tételek esetében szerepel 0 Ft az árazott költségvetésben az anyagköltség körében, ahol az fel sem merülhet, akkor az ajánlat jogszerűen fogadható el, így például, ha előzetesen elbontott járdalapokat használnak fel, vagy bontási, összegyűjtési, tárolási, elszállítási, megsemmisítési munkák esetében. Ilyen „[t]ételeknél értelemszerűen anyagköltséggel nem kellett számolni, viszont mindegyik tételnél az ajánlattevő díjköltséget számolt,

¹³⁷ A KDB D.20/21/2021. számú határozata.

¹³⁸ A Kúria Kfv.II.37.349/2011/3. számú ítélete.

¹³⁹ A Kúria Kfv.II.37.192/2008/6. számú ítélete.

¹⁴⁰ A Fővárosi Törvényszék 103.K.706.953/2020/7. számú ítélete, [19].

¹⁴¹ A KDB D.446/16/2013. számú határozata.

tehát a költségvetési tétel sor összességében tartalmaz ellenértéket.”¹⁴²

Árubeszerzések esetében is elképzelhető, hogy 0 Ft-ra áraz be bizonyos elemeket egy ajánlattevő. Így például egy közbeszerzési eljárásban „[a]z ártáblázatot akként készítette el az ajánlatkérő, hogy egy teljes/komplett informatikai eszköz alatt alábontásban felsorolta az eszköz összetevőit.” Egyes 0 Ft-ra árazott tételek esetében pedig elfogadta az ajánlatkérő azt a magyarázatot, hogy az ajánlattevő a gyártói képviselőktől, forgalmazóktól árajánlatot kért, és ezek a vállalkozások a komplex árpolitikájukra, az ajánlattevővel fennálló üzleti kapcsolatokra és árkedvezményekre tekintettel bizonyos termékeket ingyenesen adnak át, így semmiféle költsége nem merül fel az ajánlattevőknek bizonyos tételekhez kapcsolódóan. Egyébként ilyen esetben a 0 Ft-os megajánlás üzleti titokká nyilvánítása sem kifogásolható, hiszen „Sem gazdasági, sem jogszabályi alapja nincs az [ajánlattevő] azon álláspontjának, hogy 0.- Ft-os megajánlás nem bír vagyoni értékkel függetlenül attól, hogy azt az ajánlatkérő nyilvánosságra hozta-e vagy sem. A Döntőbizottság álláspontja szerint a titokgazda jogosult eldönteni, hogy számára az adott tény, tájékoztatás, egyéb adat vagyoni értékkel bír.” Megjegyzendő, hogy ebben a jogorvoslati eljárásban a kérelmet benyújtó ajánlattevő a Kbt. 72. § (3) bekezdését jelölte meg megsértett jogszabályi rendelkezésként, viszont a KDB azt is megállapította, hogy valamennyi eszköz beárazásra került, nem merült fel az, hogy az ajánlattevő által kifogásolt árres hiányozna, az ajánlati ár nem volt aránytalanul alacsony sem a becsült értékhez, sem a többi ajánlati árhoz képest, így a megjelölt Kbt. 72. § (3) bekezdés alkalmazásának előfeltételeként meghatározható Kbt. 72. § (1) bekezdése sem sérült, ezen túlmenően az ajánlattevő is 1 Ft-os értéket tüntetett fel a saját ajánlatában az általa vitatott tételekre, és a KDB az 1 Ft és a 0 Ft közötti különbözőség hiányára is rámutatott.¹⁴³

Ha az ajánlatkérő – hacsak kifejezetten másként nem rendelkezett a közbeszerzési dokumentumokban egyes tételek 0 Ft-ra történő árazása kapcsán – 0 Ft-ra árazott tételt észlel az ajánlatban, akkor a Kbt. 71. § (1)-(2) bekezdése szerint *hiánypótlási felhívást* kell kibocsátania, illetve *felvilágosítást* kell kérnie. Figyelembe kell vennie azonban a Kbt. 71. § (8) bekezdése által megszabott és már említett korlátokat. Vagyis, ha a 0 Ft-os megajánlások száma, illetve az ahhoz tartozó tételek jelentősége (például teljes szakág hiánya) olyan mértékű, hogy már nem valamely egyedileg meghatározható tétel vagy egységár hiányáról van szó, hanem ezeket meghaladó mértékű hibáról, az ajánlat egészét érintő általánosabb hiányról, akkor már a hiánypótlás szabályai nem alkalmazhatók, és az ajánlatot egyéb okból történő meg nem felelés okán érvénytelenné kell nyilvánítani. Ugyanakkor a benyújtott hiánypótlás, felvilágosítás alapján sem állapítható meg automatikusan az ajánlat érvénytelensége vagy érvényessége, hiszen a kérdéses tételek nagyságrendje, értéke, jelentősége még mindig az érvénytelenség irányába mutathat. Viszont ha jelentéktelen, kisebb súlyú tételt érintettek, vagy az ajánlattevő az adott tétel 0-val jelölt „költségét” a munkadíjba vagy anyagköltségbe építette be, akkor mindez önmagában nem eredményez automatikus érvénytelenséget. A hiánypótlás, illetve a felvilágosítás elfogadhatósága tehát mindig az adott eset egyedi sajátosságaitól függ.¹⁴⁴ Ezzel kapcsolatban megjegyzendő, hogy önmagában nem jogsértő az, ha az ajánlatkérő hiánypótlási felhívást bocsát ki (felvilágosítást kér), majd utóbb úgy foglal állást, hogy ezek elfogadása a Kbt. 71. § (8) bekezdésébe ütközne, hiszen e jogszabályhely sérelmét nem a hiánypótlási felhívás (felvilágosításkérés) kibocsátása, hanem az olyan hiánypótlás (felvilágosítás) elfogadása jelenti, amely már meghaladja az említett jogszabályi rendelkezés által szabott határokat, arra is tekintettel, hogy nem lehet tudni, milyen tartalmú válasz kerül benyújtásra.¹⁴⁵

¹⁴² A KDB D.446/16/2013. számú határozata.

¹⁴³ A KDB D.276/19/2020. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.706.953/2020/7. számú ítéletét.

¹⁴⁴ A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója a hiánypótlás szabályairól (2021. július 5.); <https://www.kozbeszerzes.hu/kozbeszerzesek-az/magyar-jogi-hatter/a-kozbeszerzesi-hatosag-utmutatoi/kozbeszerzesi-hatosag-kereteben-mukodo-tanacs-utmutatoja-hianypotlas-szabalyairol---2021-07-05/> (2022. 11. 15.) Vö. a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Kfv.II.38.020/2014/7. számú ítéletével: „A 'nem jelentős' kitételek nem az összeg nagysága és az ajánlati ár viszonylatában kell értelmezni.”

¹⁴⁵ Ld. pl. a KDB D.99/12/2019. számú vagy a D.325/12/2019. számú határozatát.

Más esetben az *indokoláskérés elmaradását* róttá fel a KDB az ajánlatkérőnek annak hangsúlyozásával, hogy a jogorvoslati eljárás tárgya nem az volt, hogy a jogorvoslati kérelemben megjelölt elemek tekintetében 0 Ft-os megajánlással a szerződés teljesíthető-e, hanem az, hogy ezen megajánlások tekintetében árindokolás bekérése nélkül az ajánlatkérő megalapozott döntést tudott-e hozni arról, hogy teljesíthető-e a szerződés ezen az áron.¹⁴⁶ A következőket állapították meg: „A 3. részszempont (részben vagy egészben fel nem használt repülőjegyek visszatérítésének kezelési költsége (Ft/jegy) tekintetében a fent hivatkozott tényállási elemek figyelembevételével, a szerződés rendelkezései alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő rendelkezésére álló – más beszerzések tapasztalatai – információk önmagukban nem igazolják, hogy az adott megajánlás a fenti jogszabályi követelmények figyelembevételével nem tartalmaz aránytalanul alacsony árat. Az egyes ajánlattevők árképzése, kedvezménye más és más, így egy 0 Ft-os megajánlás esetén minden egyes gazdasági szereplő esetén külön-külön kell vizsgálni, hogy a szolgáltatás megrendelése esetén az ajánlattevőt egyedileg megillető költségkompenzáció (kedvezmény, jutalék stb.) figyelembe vételével a megajánlása a gazdasági ésszerűséggel összeegyeztethető-e. Fentiek alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy a 3. részszempont tekintetében a jogorvoslati kérelemben hivatkozott 3 ajánlattevő ajánlatával összefüggésben indokolást kellett volna kérnie, s azáltal, hogy ezt elmulasztotta, megsértette a Kbt. 72. § (1) bekezdésében meghatározott kötelezettséget.”¹⁴⁷ Más esetben pedig úgy fogalmaztak, hogy „Az ajánlati ár elemei – a rendszer bevezetési díj, a szoftverkövetési díj, a szoftverfejlesztés díja – közül a szoftverkövetési árelem megadása a releváns elem, így ajánlatkérő megalapozottan járt el azzal, hogy az [ajánlattevőnek] a szoftverkövetés díjára megajánlott 0,- Ft vállalására indoklást kért.”¹⁴⁸

Az ajánlatkérő által, a közbeszerzési dokumentumokban megfogalmazott előírások kapcsán megemlíthető, hogy jogsértő az, ha az ajánlatkérő „megdönthetetlen vélelmet” állít fel egy olyan előírással, amely szerint nem fogad el 0 Ft-os megajánlást az árazott költségvetés

egy során (sorain).¹⁴⁹ Más megítélés alá esik az az eset ugyanakkor, ha az ajánlatkérő maga írja elő, hogy bizonyos tételeket 0 Ft-ra kell beárzni: ilyen esetben sem hiánypótlási felhívási, sem pedig felvilágosítás-kéresi kötelezettség nem merül fel, és az érvénytelenné nyilvánításról sem kell dönten. Ha viszont kétséges, hogy egy adott feladat – amelyre nem terjed ki az ajánlatkérő speciális előírása – anyagköltség nélkül is megvalósítható, akkor felvilágosításkérés alkalmazásával, a beérkezett ajánlattevői válaszok alapján lehet csak jogszerűen állást foglalni az érvényesség kérdésében.¹⁵⁰

Hivatalbóli kiterjesztéshez vezethet azonban az olyan *ajánlatkérői előírás*, amely *nem egyértelmű, következtelen, vagy ellentmondásos*. Az ajánlatkérő egy esetben előírta az ártáblázatban, hogy „A használatra megajánlott automaták és kupakeltávolítók 0.-Ft-ért is használatba adhatók, ebben az esetben az ártáblázatot 0.-Ft-tal szükséges kitölteni! 0.-Ft-os használati díj(ak) megajánlása esetén azonban ajánlattevő köteles ezen árelemet indokolni, köteles az ajánlatban bemutatni, hogy a 0.-Ft-os használati díjat megalapozottan, a gazdasági ésszerűséggel összeegyeztethető módon határozta meg, így ezen indokolásban köteles kitérni különösen arra, hogy a használatra megajánlott automaták és kupakeltávolítók használatba adásával kapcsolatban költsége nem merül fel, valamint nyilatkozni arról, hogy a 0.-Ft-os megajánlásra figyelemmel a vonatkozó, hatályos adójogszabályok szerint jár el és teljesíti adófizetési kötelezettségét.” A KDB úgy ítélte meg, hogy a közbeszerzési dokumentumok jogsértők, az egyes feltételek nincsenek összhangban, és nem biztosítják, hogy a gazdasági szereplők egyenlő eséllyel megfelelő ajánlatot tehessenek. Az ajánlatkérő ugyanis nem határozta meg, hogy a használatra megajánlott automaták használati díjában milyen költségekkel kell az ajánlattevőknek kötelezően kalkulálniuk, ugyanakkor az ajánlatkérő azt rögzítette, hogy a 0.-Ft-os használati díj(ak) megajánlása esetén az ajánlattevő köteles ezen árelemet az ajánlatában indokolni, „[e]zen indokolásban köteles kitérni különösen arra, hogy a használatra megajánlott automaták és kupakeltávolítók használatba adásával kapcsolatban költsége nem merül fel”. A KDB azonban úgy ítélte

¹⁴⁶ A KDB D.351/16/2018. számú határozata, [27].

¹⁴⁷ A KDB D.351/16/2018. számú határozata, [28].

¹⁴⁸ A KDB D.720/16/2010. számú határozata.

¹⁴⁹ A Kúria Kf.V.40.222/2020/7. számú közbenső ítélete.

¹⁵⁰ Ld. a KDB D.399/9/2017. számú határozatát.

meg, hogy „[a] használatra megajánlott automaták használatba adásával kapcsolatban az ajánlattevőknek szükségszerűen költségük merül fel, ezért az ajánlatkérőnek azon előírása, amely szerint az ajánlattevőnek a használatba adással kapcsolatban 'költsége nem merül fel', emiatt elfogadja – ajánlati indokolás esetén – a 0.-Ft-os megajánlást, nem megfelelő. [...] Az ajánlatkérő a 0.-Ft-os használati díj megajánlás esetén ezen árelem 'indokolását' előírta az ajánlatban, amely ajánlati nyilatkozat azonban nem helyettesítheti a Kbt. 72. §-a szerinti, az aránytalanul alacsony árra vonatkozó indokolás-kérési eljárást, ha az értékelésre kerülő ezen árelem tekintetében az ajánlatkérő által megállapításra kerül annak aránytalanul alacsony volta. Az ajánlatkérő fentiek szerinti megfelelő feltételrendszere és eljárása a tiltott keresztfinanszírozás elkerülését szolgálja. A fentiek alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 50. § (4) bekezdését.”¹⁵¹

Az érvénytelenség lehetséges jogalapjai

Végül össze kell hasonlítani az érvénytelenség lehetséges jogalapjait. Ha az ajánlattevő valamely árindokoláson kívüli felhívásban foglaltakat nem teljesíti, akkor az ajánlatát valamelyik másik *érvénytelenségi ok hatálya alá be kell sorolni*: például alkalmatlan a szerződés teljesítésére, indokolatlanul nyilvánított valamely tartalmat üzleti titokká, az ajánlat nem felel meg a műszaki leírásnak. Ha az ajánlattevő nem teljesíti a számítási hiba javítását, a hiánypótlást nem nyújtja be, vagy a kért felvilágosítást nem adja meg, akkor az ezeknek meg-

felelő érvénytelenségi ok alkalmazásával állapítandó meg az ajánlat érvénytelensége, feltéve, hogy nem eleve orvosolhatatlan hibában szenvedett az ajánlat.

A Kbt. külön tartalmaz *érvénytelenségi okot az aránytalanul alacsony árhoz kapcsolódóan*. Ezek elhatárolása kapcsán egyrészt alapvető elvárás lehet, hogy a különleges érvénytelenségi jogalapot kell alkalmazni, nem pedig az „egyéb módon való meg nem felelés” esetét, ez utóbbira hivatkozással az érvénytelenség megállapítására, vagy mindkét okból történő érvénytelenné nyilvánításra nincs jogi alap.¹⁵² Ugyanakkor, ha az ajánlatkérői indokolás egységéből, az abban rögzítettek közül egyértelműen megállapítható, hogy az ajánlatkérő a Kbt. 72. §-ában rögzített előírásoknak megfelelően végezte el a bírálatot, és azt rögzítette érvénytelenségi okként, hogy az ajánlattevő ajánlata aránytalanul alacsony ellenszolgáltatást tartalmaz, akkor „[p]usztán a jogcím téves megjelölése nem alapozza meg a jogsértés megállapítását.”¹⁵³ Egyébként a Második Kbt. idejéből származó azon érvelés is reálisnak tűnik, amely szerint a kifejezett, aránytalanul alacsony árra vonatkozó érvénytelenségi ok csak akkor állapítható meg, ha a felhívott ajánlattevő nyújt be indokolást. Ha ugyanis nem nyújt be indokolást, akkor nincs mit az ajánlatkérőnek vizsgálni, érdemi döntési helyzetben nem lehet ilyenkor az ajánlatkérő, így az ajánlat egyéb módon (lényeges ajánlati elem hiányossága miatt) nem felel meg az ajánlati felhívásban és dokumentumokban, valamint a jogszabályban meghatározott feltételeknek.¹⁵⁴ Az érvénytelenségről és annak indokolásáról a későbbiekben részletesebben szó lesz.

¹⁵¹ A KDB D.305/28/2019. számú határozata, [30].

¹⁵² A KDB D.386/10/2018. számú határozata, [30].

¹⁵³ A KDB D.100/21/2019. számú határozata, [64].

¹⁵⁴ Ld. a Legfelsőbb Bíróság Kfv.II.39.259/2010/6. számú ítéletét.

STATISZTIKA

A nemzeti eljárásrendben lefolytatott közbeszerzések¹¹ statisztikai elemzése 2025 I-III. negyedévében

Rezső Orsolya, *statisztikai elemző*, Közbeszerzési Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2026.1.5

Címszavak: *közbeszerzés, eljárásrend, nemzeti eljárásrend, statisztika, egyajánlatos közbeszerzések*

2025 I-III. negyedévében az ajánlatkérők 5107 darab eredményes közbeszerzési eljárást² folytattak le 3369,6 milliárd forint értékben, ennek során összesen 11440 darab szerződést³ kötöttek meg, melynek összértéke 3374,3 milliárd forintot tett ki⁴. A szerződések mintegy 35 százaléka a nemzeti eljárásrend keretében került megkötésre, ez 4050 darab szerződést jelentett, 65 százaléka pedig az uniós rezsimben lefolytatott szerződésekhez kapcsolódott. A szerződések értékarányát tekintve még nagyobb volt a súlya az uniós rezsimben kötött szerződéseknek, több, mint 90 %, és ezzel párhuzamosan a nemzeti eljárásrendű szerződések értékaránya 2025 első kilenc hónapjában 10 százalék alá csökkent, 257 milliárd forint összértékkel (lásd: 1. ábra). Tehát

2025 I-III. negyedévében az összes megkötött közbeszerzési szerződés valamivel több, mint harmadát (35,4%-át, 4050 db), értékének pedig mindössze 7,6%-át (257 Mrd Ft) tették ki a nemzeti eljárásrendű közbeszerzésekhez kapcsolódó szerződések. A továbbiakban ezeknek a szerződéseknek az elemzésére kerül sor a főbb statisztikai mutatók szerint. Az a következtetés rögtön levonható az 1. ábra adataiból, hogy a nemzeti eljárásrendű szerződésekénél az egy közbeszerzésre jutó érték csupán körülbelül ötöde (21,5%-a) az összes odaítélt szerződésre vonatkozó fajlagos értéknek és 15 százaléka az uniós rezsimhez köthető egy szerződésre jutó értéknek.

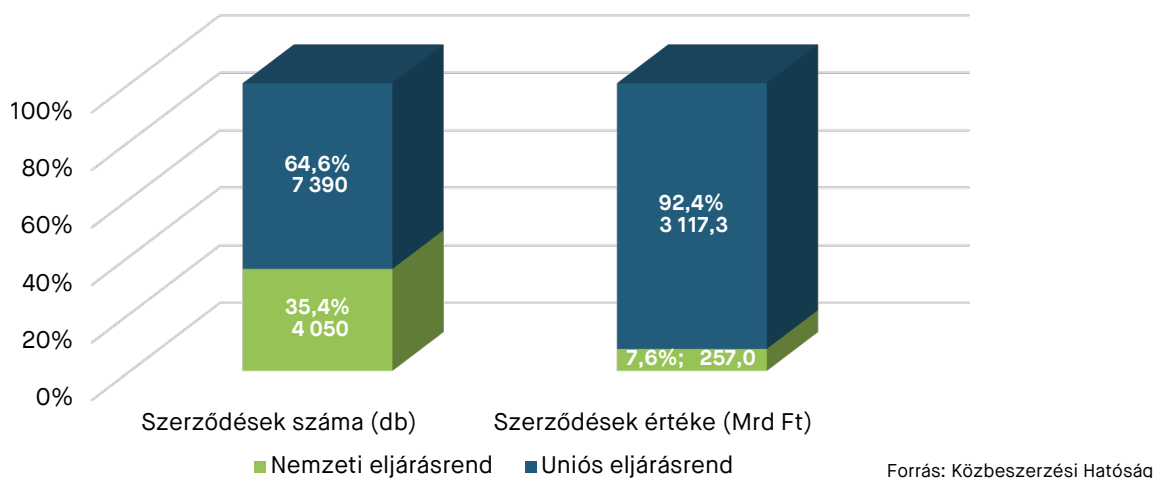
¹ A statisztika az egyes szerződéssel eredményesen lezárt részekhez kapcsolódó eredménytájékoztató hirdetmények alapján készül. Az uniós statisztikai gyakorlatnak megfelelően nem tüntetjük fel a keretmegállapodás megkötésére irányuló eljárások eredményeként kötött szerződéseket (keretmegállapodásokat), csak az eredményes keretmegállapodások alapján lehívott részekhez kapcsolódó szerződések adatait.

² Az eljárás alatt az eredményes, nem keretmegállapodás megkötésére irányuló teljes (akár több részből álló) közbeszerzési eljárásokat értjük.

³ A szerződés alatt az odaítélt, tehát eredményesen megkötött, de nem keretmegállapodás megkötésére irányuló eljárásrészekhez kapcsolódó szerződéseket értjük.

⁴ A megkötött közbeszerzési szerződések összértéke meghaladta az eredményes közbeszerzési eljárások értékének adatait. Ennek oka, hogy 2025 I-III. negyedévének végén 23 darab olyan részekre bontott közbeszerzési eljárás volt folyamatban, melynek még nem zárult le valamennyi része. A már lezárt részekhez kapcsolódóan megkötött szerződések összértéke 4,7 Mrd Ft-ot tett ki, míg a még folyamatban lévő részek értékadatai a későbbiekben, az eredményről szóló tájékoztató hirdetmények közzétételét követően válnak ismertté.

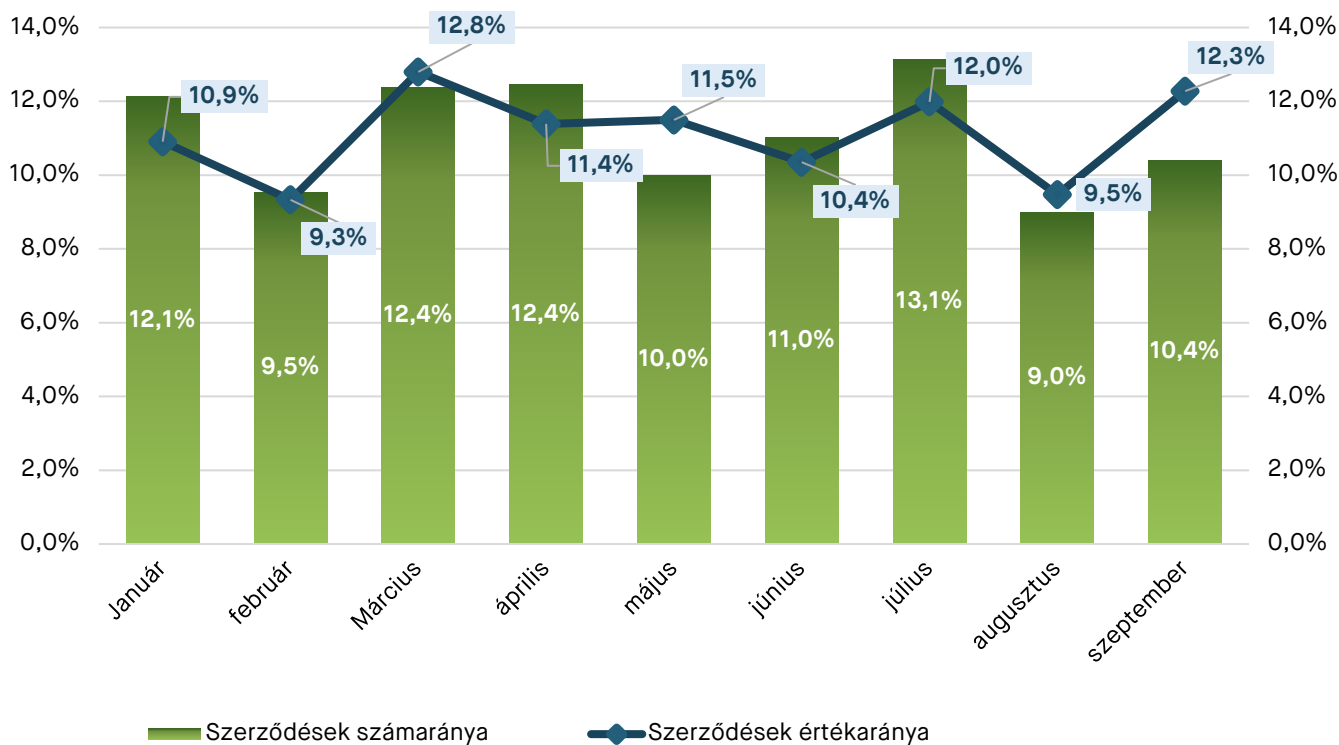
1. ÁBRA A KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK ÉS ÉRTÉKÉNEK MEGOSZLÁSA ELJÁRÁSRENDEK SZERINT 2025 I-III. NEGYEDÉVÉBEN



2025 I-III. negyedévében a nemzeti eljárásrendű közbeszerzések havi bontásának vizsgálata során viszonylag

egyenletes megoszlást kapunk mind a számarányuk, mind az értékarányuk szempontjából (2. ábra).

2. ÁBRA A NEMZETI ELJÁRÁSRENDŰ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK ÉS ÉRTÉKÉNEK MEGOSZLÁSA HAVONTA, 2025 I-III. NEGYEDÉVÉBEN



Az egyes hónapok között fennálló legnagyobb eltérés mindkét vizsgált szempontból 5 százalékpont alatt maradt, a szerződések számarányát tekintve 4,1 százalékpontot tett ki a legnagyobb különbség a júliusi maximum (13,1%) és az augusztusi minimum (9,0%) érték között.

A nemzeti eljárásrendű közbeszerzések értékének hányada a februári hónapban bizonyult a legalacsonyabbnak (9,3%), ami csak 3,5 százalékponttal volt kevesebb a márciusi hónap adatához képest, amelyhez a legmagasabb értékarány tartozott (12,8%).

Azt is megállapíthatjuk az ábráról, hogy 2025 első kilenc hónapjában a nemzeti eljárásrendhez tartozó közbeszerzési szerződések darabszáma nagyon hasonló mértékben oszlott meg az egyes hónapok között, mint a szerződések értéke.

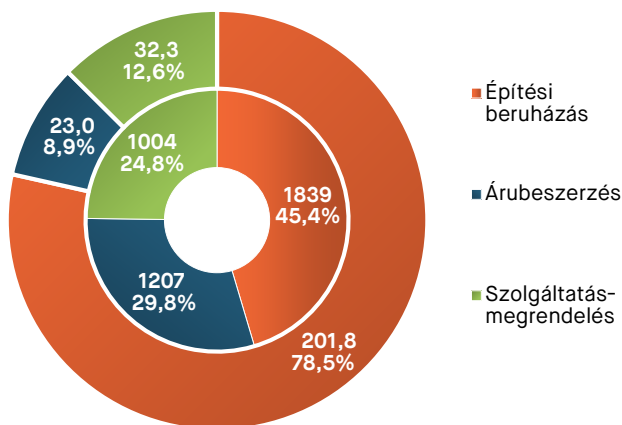
2025 I-III. negyedévét tekintve a nemzeti eljárásrendű közbeszerzések majdnem felét, 45 százalékát az építési beruházás tárgyú szerződések alkották 1839 db szerződéssel, a kicsivel több, mint 1200 db árubeszerzés tárgyú szerződés 30 százalékos hányadot tett ki, a szolgáltatás-

megrendelések aránya pedig 25 százalékot ért el a kb. 1000 db ilyen tárgyú szerződéssel.

A szerződések értékét tekintve az építési beruházások még nagyobb súlyt képviseltek, az összérték több, mint a háromnegyede kapcsolódott hozzájuk, ami volumenben meghaladta a 200 milliárd forintot. A szolgáltatás-megrendelések (32,3 Mrd Ft) és az árubeszerzések (23 Mrd Ft) értékaránya 10 százalék körüli adatot produkált.

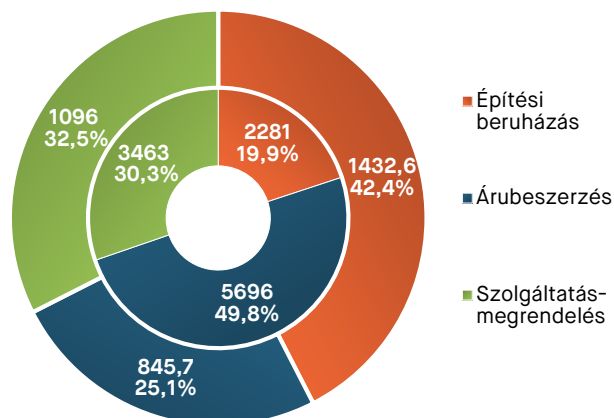
A 3. és 4. ábrák összehasonlításából látható, hogy a nemzeti eljárásrendű közbeszerzési szerződések a beszerzés tárgya szerinti megoszlása 2025 I-III. negyedévében jelentősen eltér az összes megkötött szerződés esetében mért arányoktól, utóbbi esetben ugyanis az építési beruházások számaránya volt a legkisebb (kb. 20%) és értékarányuk is csak 40 százalék körüli értéket ért el (42,4%), tehát az építési beruházások mondhatni, hogy kétszer akkora súllyal szerepeltek a nemzeti rezsimben megkötött szerződések körében, mint az összes szerződés vonatkozásában.

3. ÁBRA A NEMZETI ELJÁRÁSRENDŰ SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK ÉS ÉRTÉKÉNEK MEGOSZLÁSA A BESZERZÉSEK TÁRGYA SZERINT, 2025 I-III. NEGYEDÉVÉBEN



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

4. ÁBRA AZ ÖSSZES KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉS SZÁMÁNAK ÉS ÉRTÉKÉNEK MEGOSZLÁSA A BESZERZÉSEK TÁRGYA SZERINT, 2025 I-III. NEGYEDÉVÉBEN



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

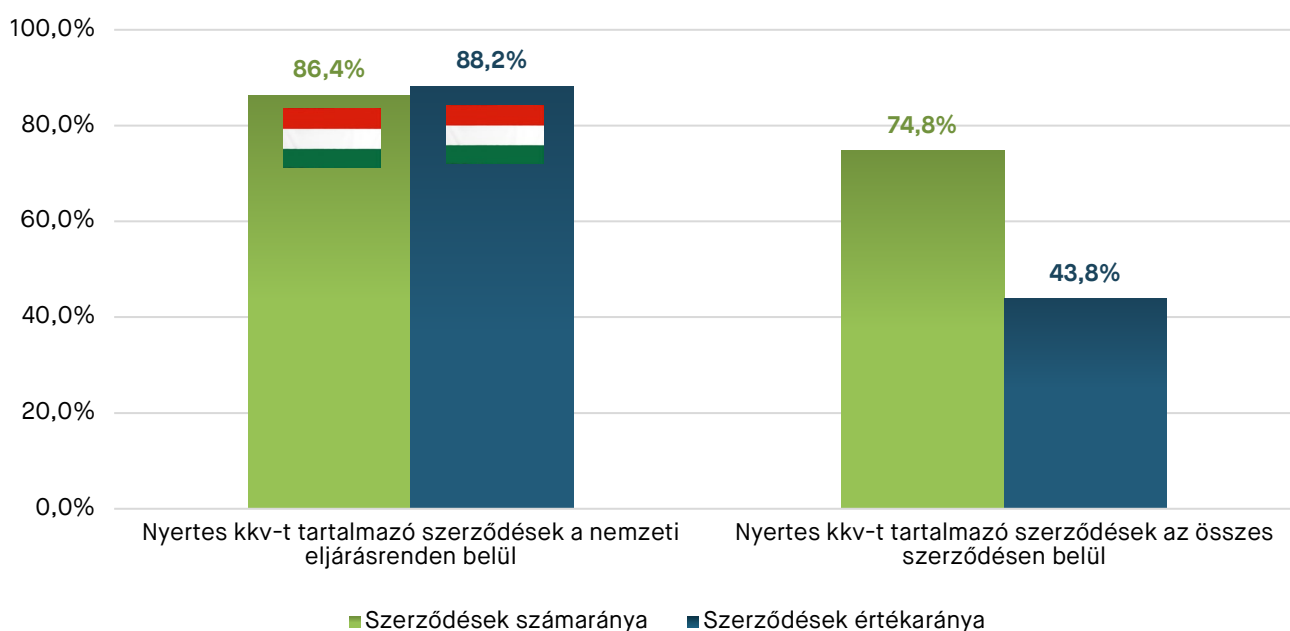
Az 5. ábra jól szemlélteti a mikro-, kis- és középvállalkozások (kkv-k) jelentős szerepét a hazai közbeszerzések piacán 2025 I-III. negyedévében. A diagramokról látható, hogy a nemzeti rezsimben lefolytatott, azaz az

alacsonyabb értékű eljárásokhoz tartozó közbeszerzési szerződések körében jóval magasabb arányokat értek el a nyertes kkv-k, mint az összes szerződés esetében, mind a számarányuk, mind az értékarányuk 85%-90%

között alakult. Konkrétan a nyertes kkv-t tartalmazó nemzeti eljárásrendű szerződések számaránya több, mint 10 százalékponttal bizonyult magasabbnak az összes szerződésen belüli megfelelő aránynál, az értékarányuk pedig több, mint kétszerannyi lett. Közérthetően fogalmazva elmondható, hogy az alacsonyabb értékű nemzeti eljárásrendű közbeszerzési szerződések vonat-

kozásában 100 megkötött szerződésből 86-ot a kkv-k nyertek el, míg az összes szerződés esetén ez a szám 75 volt, valamint minden nemzeti rezsimben lefolytatott közbeszerzésben elköltött 100 forintból 88 Ft a kkv-khoz került, ez az érték pedig 44 Ft volt az összes közbeszerzési szerződés körében.

5. ÁBRA A NYERTES KKV-T TARTALMAZÓ SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK ÉS ÉRTÉKÉNEK ARÁNYAI 2025 I-III. NEGYEDÉVÉBEN



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

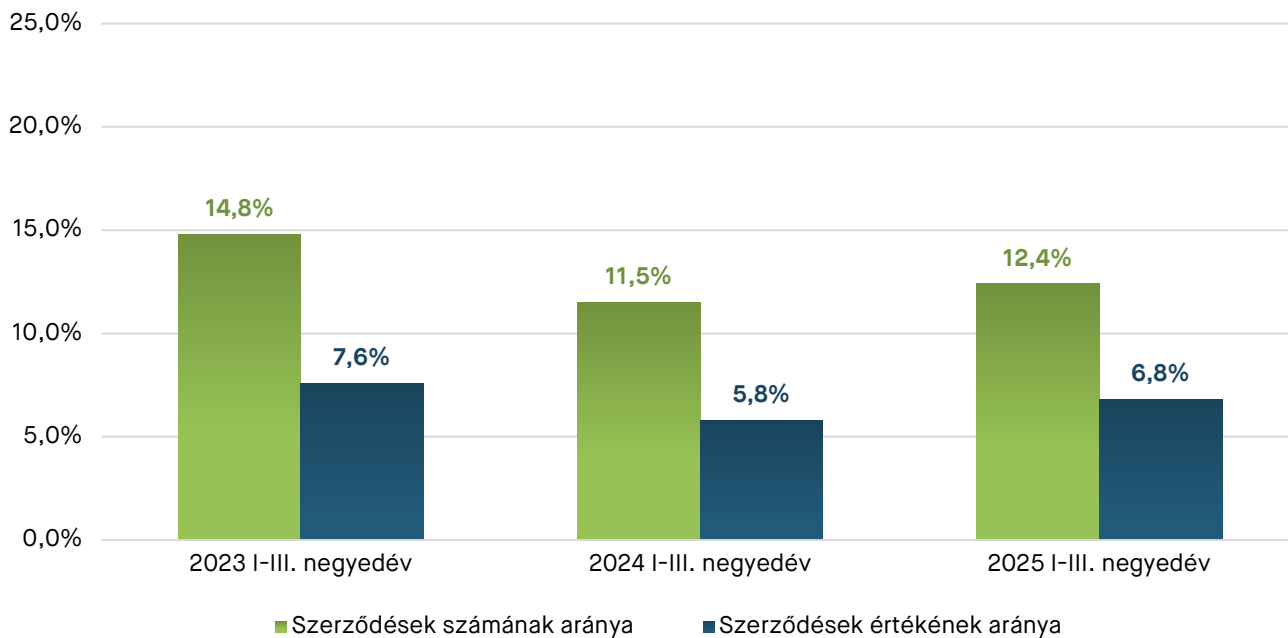
A közbeszerzési piacon megvalósuló verseny intenzitásának mérésére három mutatót szoktunk vizsgálni a Hatóság publikációiban, az egyik legfontosabb, de legérzékenyebb mérőszám **az egyajánlatos közbeszerzések⁵ alakulása.**

2025 I-III. negyedévében a nemzeti eljárásrendben az egyajánlatos közbeszerzési szerződéseknek mind a

számaránya, mind az értékaránya hasonlóan alacsony szinten maradt, mint a korábbi évek azonos időszakában (lásd: 6. ábra). Az is elmondható, hogy 2025 I-III. negyedévében a nemzeti eljárásrendben az egyajánlatos szerződések arányai mind a szám-, mind az értékarányt illetően kevesebb, mint feleakkorák voltak, mint a hasonló mutatók az uniós eljárásrendben, ahol a számarányuk 27,1% és az értékarányuk 16,7%-ot tett ki.

⁵ Az egyajánlatos közbeszerzési szerződésekre vonatkozó statisztikákban sem a keretmegállapodás megkötésére irányuló szerződések, sem az eredményes keretmegállapodások alapján lehívott részekhez kapcsolódó szerződések adatait nem szerepeltetjük.

6. ÁBRA AZ EGYAJÁNLTATOS SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK ÉS ÉRTÉKÉNEK ARÁNYAI A NEMZETI ELJÁRÁSREND BEN, 2023, 2024 ÉS 2025 I-III. NEGYEDÉVÉBEN

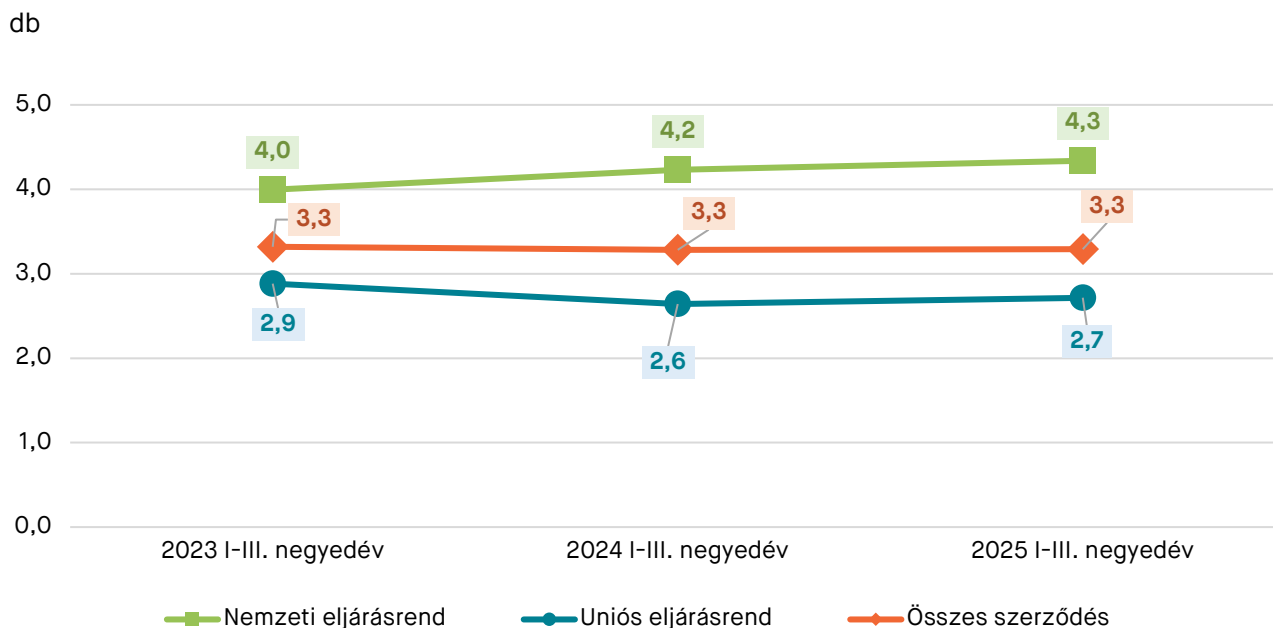


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A közbeszerzési piac versenyhelyzetének másik fontos mérőszáma az egy közbeszerzési szerződésre jutó ajánlatok átlagos száma. Ez a mutató az összes közbeszerzési szerződés tekintetében pontosan ugyanannyi volt 2025 I-III. negyedévében, mint az előző évek azonos időszakában (3,3 db), a nemzeti rezsimben pedig enyhén emelkedett, 2025 I-III. negyedévében 4,3 db átlagos értéket ért el, tehát a nemzeti eljárásrendű szerződésekre átlagosan 1-gyel több ajánlat érkezett, mint az összes közbeszerzési szerződésre.

Azt a következtetést vonhatjuk le ebből, hogy az ajánlatok átlagos számának tekintetében, a közbeszerzési piacon fennálló versenyhelyzet a kisebb értékű, nemzeti eljárásrendbe tartozó szerződések esetén nagyobb volt, mint az uniós rezsimbe tartozó szerződések körében, sőt az összes közbeszerzési szerződés vonatkozásában is igaz ez az állítás.

7. ÁBRA EGY KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSRE JUTÓ AJÁNLATOK SZÁMA ELJÁRÁSRENDEK SZERINT ÉS ÖSSZESEN, 2023, 2024 ÉS 2025 I-III. NEGYEDÉVEIBEN



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

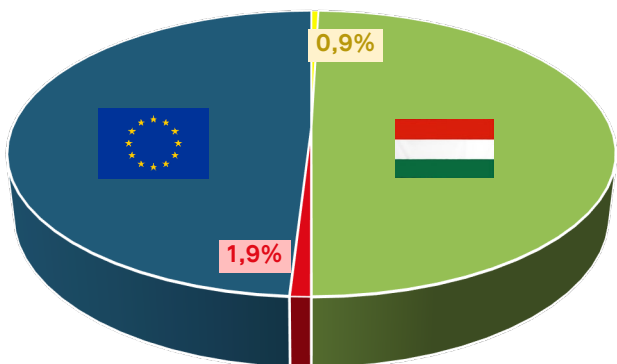
A közbeszerzési piacon fennálló versenyhelyzet fontos indikátora az eredményesen lezárult hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásokhoz (HNT) kapcsolódó közbeszerzési szerződések adata is.

2025 I-III. negyedévében a nemzeti eljárásrendben lefolytatott HNT eljárások megkötött szerződéseinek számaránya mindösszesen 0,9%, értékaránya pedig még kevesebb, 0,7% volt. Az uniós eljárásrendben 1-2 százalékponttal magasabban alakultak ezek az arányok,

de még így is elhanyagolható a mértékük (1,9% és 3,0%). Lásd. 8-9. ábra.

A megkötött HNT szerződések aránya az összes közbeszerzési szerződéshez viszonyítva szintén alacsony szinten maradt 2025 I-III. negyedévében is, hasonlóan az előző évek azonos időszakának értékeihez, a számarányuk 1,6 százalékot, az értékarányuk 2,9 százalékot ért csak el.

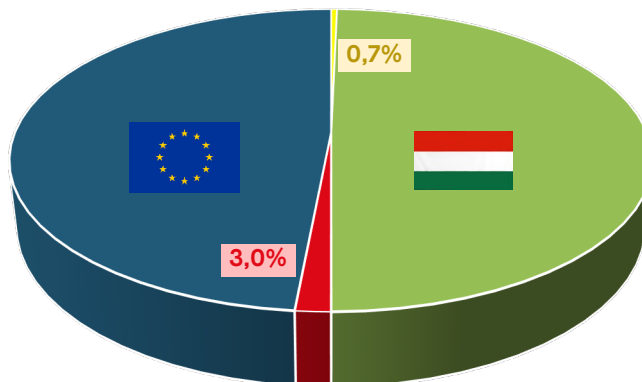
8. ÁBRA A HNT ELJÁRÁSOKHOZ KAPCSOLÓDÓ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMARÁNYA ELJÁRÁSRENDEK SZERINT 2025 I-III. NEGYEDÉVÉBEN



- HNT szerződések számaránya (%) a nemzeti eljárásrendben
- HNT szerződések számaránya (%) az uniós eljárásrendben

Forrás: Közbeszerzési Hatóság

9. ÁBRA A HNT ELJÁRÁSOKHOZ KAPCSOLÓDÓ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK ÉRTÉKARÁNYA ELJÁRÁSRENDEK SZERINT 2025 I-III. NEGYEDÉVÉBEN



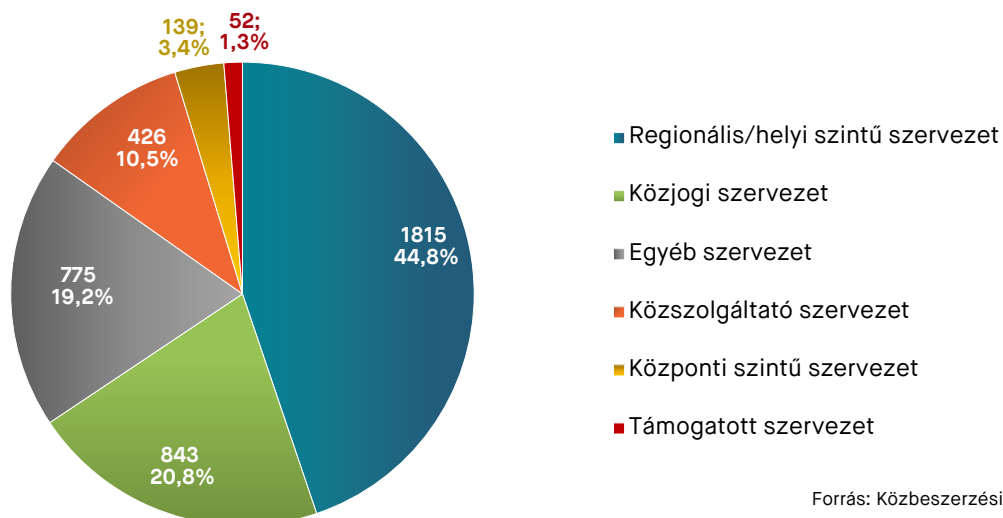
- HNT szerződések értékaránya (%) a nemzeti eljárásrendben
- HNT szerződések értékaránya (%) az uniós eljárásrendben

Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Az ajánlatkérők típusa szerint (regionális/helyi szintű-, közjogi-, közszolgáltató-, központi szintű-, támogatott-, és egyéb szervezet) vizsgálva a nemzeti eljárásrendben megkötött szerződéseket (lásd: 10. ábra) azt tapasztalhatjuk, hogy a közbeszerzések többségét, közel a felét (45%) a regionális/helyi szintű ajánlatkérő szervezetek bonyolították le, a közjogi szervezetekhez és az egyéb kategóriába tartozó szervezetekhez a szerződések mintegy ötöde kapcsolódott, a közszolgáltató szervezetekhez a szerződések közelítőleg 10 százaléka volt köthető, míg a központi szintű- és támogatott szervezetek által

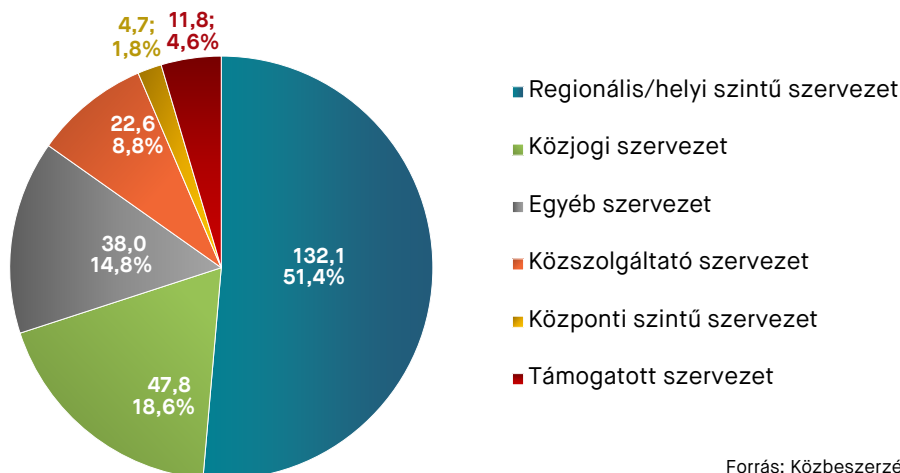
lefolytatott eljárások szerződéseinek aránya 5 százalék alatt maradt. A 11. ábráról látható, hogy az értékarányok szempontjából nézve nagyon hasonló sorrendet és arányokat kapunk az ajánlatkérő szervezetekre vonatkozóan, annyi különbséggel, hogy a központi szintű- és támogatott szervezetek sorrendje felcserélődött és a regionális/helyi szintű ajánlatkérők szerződéseivel az összérték több, mint fele tartozott, jelentősen meghaladva a többi ajánlatkérő szervezethez kapcsolódó értékeket és arányokat.

10. ÁBRA A NEMZETI ELJÁRÁSRENDEŰ SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK (DB) MEGOSZLÁSA AZ AJÁNLATKÉRŐ SZERVEZETEK TÍPUSA SZERINT, 2025 I-III. NEGYEDÉVÉBEN



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

11. ÁBRA A NEMZETI ELJÁRÁSRENDŰ SZERZŐDÉSEK ÉRTÉKÉNEK (MRD FT) MEGOSZLÁSA AZ AJÁNLATKÉRŐ SZERVEZETEK TÍPUSA SZERINT, 2025 I-III. NEGYEDÉVÉBEN



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

2025 első kilenc hónapjában európai uniós forrás a nemzeti eljárásrendű szerződéseknek a negyedéhez (25,4%) kapcsolódott, szám szerint 1029 közbeszerzési szerződés használt fel valamilyen formában európai uniós támogatást, értékük 86,2 milliárd forintot tett ki, ami egyharmados arányt képviselt az összes nemzeti szerződés értékén belül. Ez azt jelenti, hogy 2025 I-III. negyedévében a nemzeti rezsimben kötött közbeszerzések összértékének harmadához kapcsolódott uniós támogatás⁶. Az is elmondható, hogy az uniós finanszírozás mindig valamilyen programon keresztül valósul meg, 2025 I-III. negyedéve során a leggyakoribb, legtöbb támogatást nyújtó operatív programok az alábbiak voltak:

- TOP Plusz: Terület- és Településfejlesztési Operatív Program;
- RRF (Recovery and Resilience Facility), az Európai Unió Helyreállítási és Ellenállóképességi eszköze;
- VP: Vidékfejlesztési Program;
- INTERREG: Interregionális Együttműködési Operatív Program;
- GINOP Plusz: Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program.

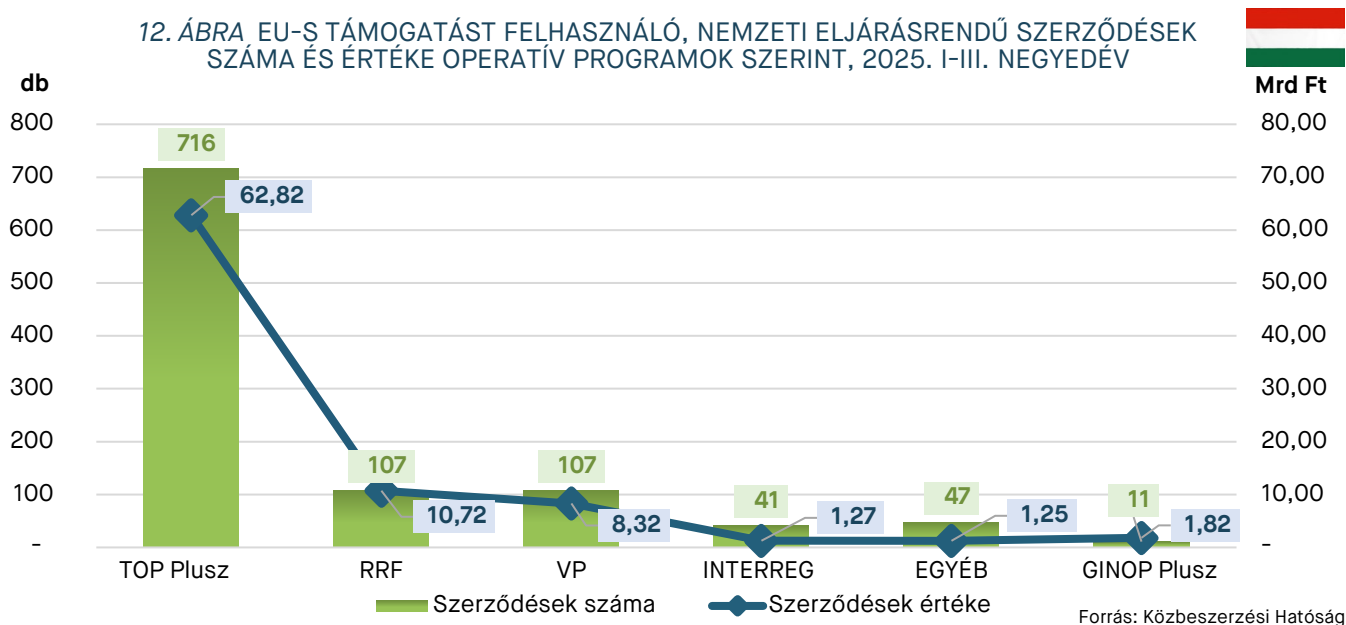
Az EGYÉB kategóriában a kisebb összértékű támogatásokat jelentő programok összevontan szerepelnek, mint pl.: EFOP Plusz: Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program, KEHOP Plusz: Környezeti és Energiahatékonysági Operatív Program, IKOP Plusz: Integrált Közlekedésfejlesztési Operatív Program, DIMOP Plusz: Digitális Megújulás Operatív Program Plusz; VOP Plusz: Végrehajtás Operatív Program, MAHOP Plusz: Magyar Halgazdálkodási Operatív Program, ERASMUS+: az Európai Unió oktatási, képzési, ifjúsági és sport programja, CCEI: Vámellenőrzési berendezések pénzügyi támogató eszköze, LIFE: az Európai Unió környezetvédelmi és éghajlat-politikai célokat támogató pénzügyi eszköze. Ezenfelül azok a szerződések is az EGYÉB kategóriában kerültek elszámolásra, amelyek egyszerre több programból nyertek el támogatást.

A 12. ábráról látható, hogy 2025. első kilenc hónapjában a nemzeti eljárásrendű uniós támogatást tartalmazó közbeszerzési szerződések túlnyomó többsége, a TOP Plusz forrásait használta fel, a támogatott szerződések mintegy 70 százaléka kapcsolódott ehhez a programhoz, mind a darabszám, mind az összérték tekintetében. A szerződések kb. 10 százaléka az RRF eszközből nyert támogatást, melyeknek az értéke együtt az összérték

⁶ Fontos kihangsúlyozni, hogy az adatforrásként felhasznált eredménytájékoztató hirdetményekből csak az derül ki, hogy az adott közbeszerzés kapcsolatos-e európai uniós alapokból finanszírozott programmal, de a támogatás konkrét összegére nincs adatunk.

12,5 százalékát tette ki, a harmadik helyen a szerződések szintén 10 százalékkal a VP szerepelt kisebb összértékkel, mely nem érte el a 10 százalékos hányadot.

Ennek a három programnak a támogatásából részesült a szerződések több, mint 90 százaléka, az összértéknek pedig a 95%-a.



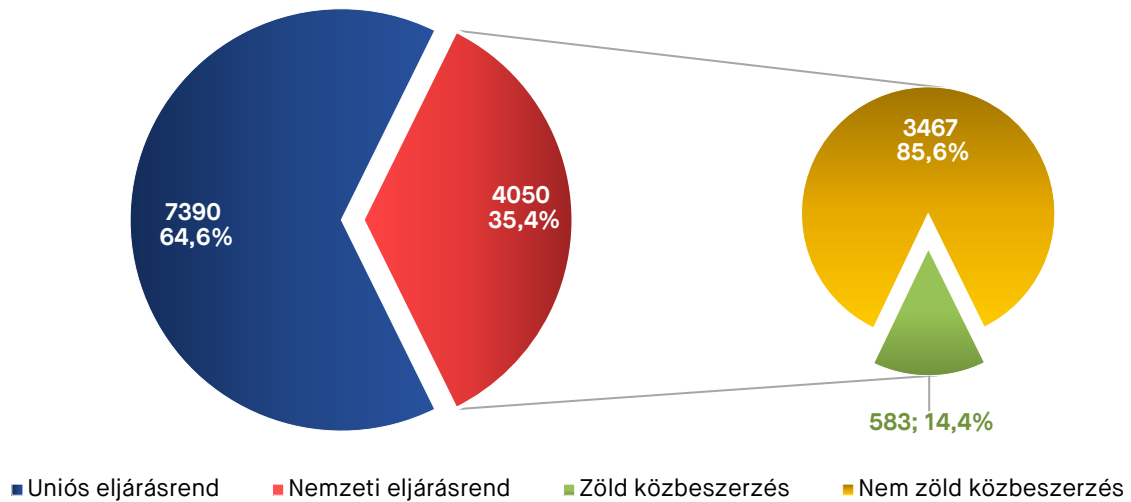
A fenntarthatósági (környezetvédelmi- és/vagy szociális-) szempontokat tartalmazó közbeszerzési eljárások adatainak gyűjtésére és abból statisztika előállítására egyelőre még mindig csak a nemzeti eljárásrendben van lehetőség. A 2023 október végén bevezetett új eForms hirdetménymintákban ugyan már szerepelnek a stratégiai szempontú közbeszerzésekre vonatkozó kérdések, de tekintettel arra, hogy ezek opcionálisak, a gyakorlat eddig azt mutatta, hogy nagyon kis százalékban kerültek kitöltésre, így továbbra sem áll rendelkezésre az uniós eljárásrendben a környezetvédelmi, szociális szempontok alkalmazásával kapcsolatos megbízható információ.

2025 I-III. negyedévében a nemzeti eljárásrendű közbeszerzéseken belül 583 darab olyan szerződést kötöttek 50 milliárd forintot meghaladó értékben, melyek környezetvédelmi, azaz röviden zöld szempontokat is figyelembe vevő eljárások részei voltak. Ezeknek a közbeszerzési szerződéseknek a számaránya 14,4 százalékot tett ki, így átlagosan kb. minden hetedik szerződés tartalmazott zöld szempontot, az értékarányuk pedig majdnem elérte a 20 százalékot. Tehát kijelenthető, hogy

a zöld szempontok jelentős súllyal szerepeltek az ajánlatkérők közbeszerzéseiben (lásd: 13. ábra).

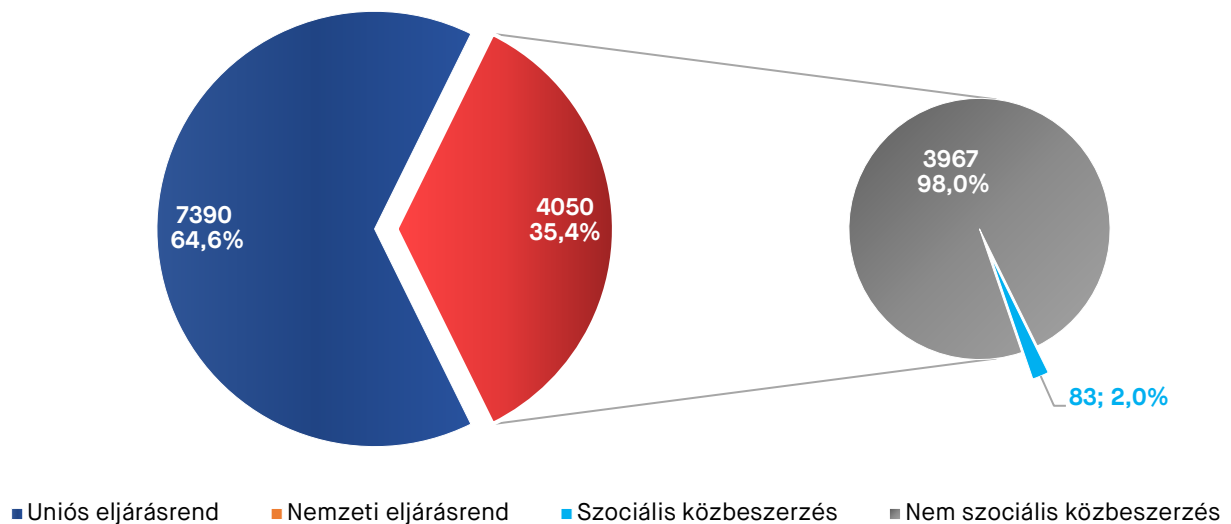
A szociális szempontok figyelembevételére jóval kevesebbszer került sor a közbeszerzési szerződésekben, 2025 első kilenc hónapjában csupán 83 darab szerződés tartozott ilyen jellegű szempontokat tartalmazó eljárásokhoz, és ezek összértéke nem érte el a 10 milliárd forintot sem. A szociális közbeszerzések számaránya mindösszesen 2 százalékot képviselt a nemzeti eljárásrendű szerződésekben belül (lásd: 14. ábra), ami kevesebb, mint a hetede a zöld közbeszerzések megfelelő adatának. Ugyanebben az időszakban értékarány tekintetében a zöld közbeszerzésekhez körülbelül ötször magasabb hányad kapcsolódott (19,9%), mint a szociális szempontot tartalmazó szerződésekhez (3,9%), így összességében megállapítható, hogy a nemzeti eljárásrendű közbeszerzések körében az ajánlatkérők a közbeszerzési szerződések során mind a szerződések darabszáma, mind pedig az értéke alapján a környezetvédelmi szempontok figyelembevételét részesítették előnyben a szociális szempontokhoz képest, amit jól szemléltet a 15. ábra is.

13. ÁBRA A ZÖLD KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK (DB) MEGOSZTLÁSA
2025 I-III. NEGYEDÉVÉBEN



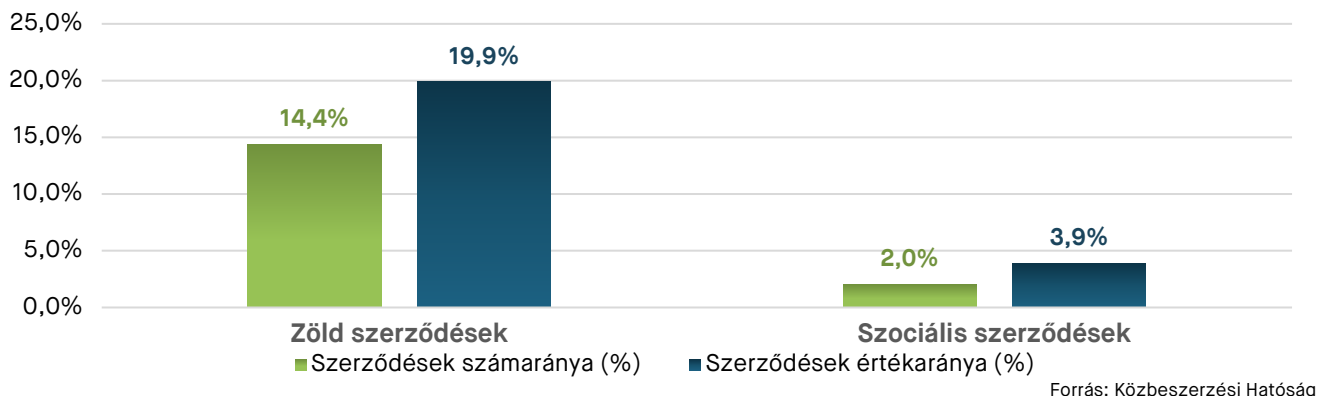
Forrás: Közbeszerzési Hatóság

14. ÁBRA A SZOCIÁLIS KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK (DB) MEGOSZTLÁSA
2025 I-III. NEGYEDÉVÉBEN



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

15. ÁBRA A FENNTARTHATÓSÁGI SZEMPONTOKAT TARTALMAZÓ SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK ÉS ÉRTÉKÉNEK ARÁNYAI A NEMZETI ELJÁRÁSRENDBEN, 2025 I-III. NEGYEDÉVÉBEN



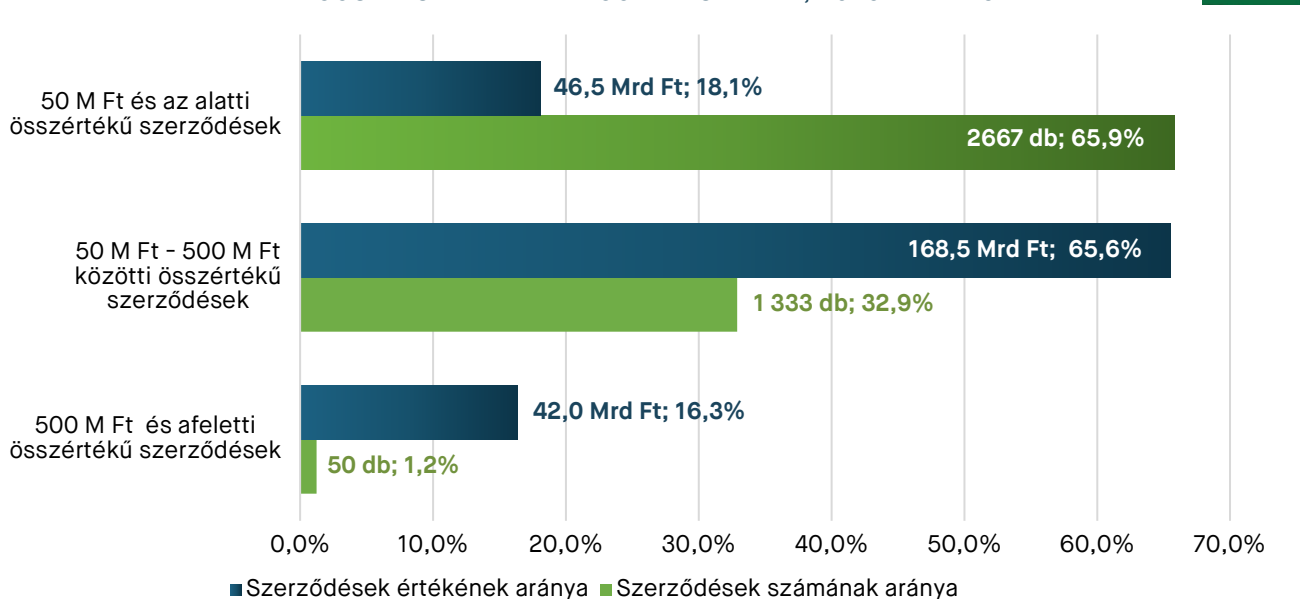
2025 I-III. negyedévében a nemzeti eljárásrendű közbeszerzési szerződések érték kategóriák szerinti ábrázolása (16. ábra) megerősíti azt a prekonceptiót, hogy a nemzeti rezsimben kötött szerződések túlnyomó többségükben a kisebb értékű eljárásokhoz kapcsolódnak.

Az 50 millió forintot meg nem haladó kategóriába tartozott a nemzeti eljárásrendű szerződések kétharmada (2667 db), de értékük együttesen (46,5 Mrd Ft) sem érte el az összérték ötödét.

Az összérték kétharmada (168,5 Mrd Ft) pedig a közép-kategóriába tartozó, az 50-500 millió forint közötti értékkel rendelkező szerződésekhez kapcsolódott, mégpedig a szerződések számának a harmadával (1333 db).

500 millió forint feletti értéket csupán 50 darab szerződésben rögzítettek, ez az összes nemzeti szerződés kb. 1 százalékat jelentette, és ezeknek az összértéke körülbelül annyi volt, mint a több, mint két és fél ezer 50 millió forint alatti értékű szerződésé, összesen 42 milliárd forint.

16. ÁBRA A NEMZETI ELJÁRÁSRENDŰ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK ÉS ÉRTÉKÉNEK MEGOSZLÁSA ÉRTÉK KATEGÓRIÁK SZERINT, 2025 I-III. NEGYEDÉVÉBEN



KÖZBESZERZÉSEK? LEGYEN **APP**RAKÉSZ!

NAPI KÖZBESZERZÉS ALKALMAZÁS



MENEDZSER ÉRTEŚÍTŐ • STATISZTIKÁK • FELHÍVÁSFIGYELŐ • HIRDETMEŒYEK • HATÁROZATOK

Folyamatosan frissülő applikációnknak már több mint 6000 felhasználója van. Ha praktikus és sokoldalú segítségre van szüksége a közbeszerzések világában, töltse le Ön is a Napi Közbeszerzést!





**KÖZBESZERZÉSI
HATÓSÁG**