

A KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG LEGFRISSEBB ÁLLÁSFOGLALÁSAI

Dr. Nyerges Éva, osztályvezető, Közbeszerzési Hatóság,
Közszolgálati és Támogató Főosztály Jogi Osztály
DOI: 10.37371/KEP.2026.10.1

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

Helyes-e azon értelmezés, hogy amennyiben ajánlatkérő egy szolgáltatást 12 hónapos időszakra vonatkozóan rendel meg, úgy ezen beszerzés becsült értéke a Kbt. 17. § (2) bekezdése szerint állapítandó meg és a Kbt. 19. § (3) bekezdése ez esetben nem alkalmazandó az előző, illetőleg következő 12 hónapos időtartamra kötött azonos tárgyú szerződések vonatkozásában, azaz több egymást követő 12 hónapos időszak (illetve naptári év) becsült értékét automatikusan nem szükséges egybeszámítani a Kbt. 19. § (3) bekezdése alapján, függetlenül attól, hogy bizonyos szolgáltatások (pl. ajánlatkérő intézményeinek takarítása, karbantartási szolgáltatások ellátása, stb.) megrendelésére szükségképpen sor kerül valamennyi évben, mivel a szolgáltatás ellátása folyamatos kell, hogy legyen ajánlatkérő működése folyamán?

Ennek megfelelően:

– a 2025. naptári évre vonatkozó takarítási szolgáltatás becsült értékét nem szükséges egybeszámítani a 2026. évre tervezett takarítási szolgáltatás becsült értékével; illetve

– a 2024. július 1. – 2025. június 30. közötti időszakra kötött, általános jellegű karbantartási szolgáltatás becsült értékét nem szükséges egybeszámítani a 2025. július 1. – 2026. június 30. közötti időszakra tervezett azonos tárgyú karbantartási szolgáltatás becsült értékével, amennyiben az ajánlatkérő minden egyes beszerzés esetében külön, a Kbt. 16. § (3) bekezdésének megfelelően, az adott 12 hónapos időszakra állapítja meg a becsült értéket?

Helyes-e az a jogértelmezés, miszerint a rendszeresen visszatérő szolgáltatások esetében a Kbt. 17. § (2) bekezdése szerinti 12 hónapos becsült érték képezi az eljárásrend meghatározásának alapját, és ilyen esetben nem alkalmazandó a Kbt. 19. § (3) bekezdése szerinti több évre kiterjedő egybeszámítás, amennyiben ajánlatkérő az egyes szerződéseket 12 hónapos időtartamra köti?

Amennyiben megfelelő a fenti értelmezés, akkor a Kbt. 19. § (3) bekezdése szerinti egybeszámítási kötelezettség milyen érvrendszerre tekintettel mellőzhető a rendszeresen visszatérő szolgáltatások tekintetében, amikor – annak ellenére, hogy az adott szerződést mindösszesen 12 hónapos időszakra köti – ajánlatkérő már a szerződés megkötésekor is tisztában van azzal, hogy a 12 hónapos szerződéses időtartam lejártával is szükségképpen új szerződés megkötésére lesz köteles a szerződéses feladatok ellátása érdekében?

Amennyiben a fenti értelmezés nem helytálló, akkor a rendszeresen visszatérő szolgáltatás-megrendelések esetén miként szükséges a Kbt. 19. § (3) bekezdés szerinti egybeszámítási szabályokat alkalmazni a többször 12 hónapos időszakokra/adott naptári évre kötött, azonos tárgyú szerződések esetén? A fenti esetben akár több évre (évtizedre) visszamenően és előre is egybe kell számítani a beszerzések becsült értékét?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Kbt. 17. § (2) bekezdése akkor alkalmazható, ha az azonos tárgyú beszerzési igények rendszeresen vagy időszakonként visszatérően merülnek fel. Ebben az esetben a szabályozás a becsült értéket éves szinten rendeli

meghatározni a Kbt. 17. § (2) bekezdés a) vagy b) pontjának megfelelően. Ezen részletszabályozás azonban nem írja felül a Kbt. 19. §-ának alkalmazási kötelezettségét, azaz az ajánlatkérőnek – például a Kbt. 17. § (2) bekezdés a) pontjának alkalmazása esetén – nem kizárólag az előző naptári évben kötött azonos tárgyú szerződések aktualizált értékét kell figyelembe vennie, hanem vizsgálnia szükséges, hogy adott beszerzési igénnyel összefüggésben felmerül-e a részekre bontás tilalmára vonatkozó szabályok alkalmazásának kötelezettsége.

Amennyiben egy rendszeresen ismétlődő beszerzés esetén egy adott évben több azonos tárgyú szerződés is megkötésre kerül, úgy ezen adott éven belül is vizsgálni szükséges a részekre bontás tilalmára vonatkozó szabályokat. Amennyiben azonban nincs más olyan szolgáltatásmegrendelése az ajánlatkérőnek, amely ugyanazon közvetlen cél megvalósítására irányul, akkor megfelelő kizárólag a Kbt. 17. § (2) bekezdése alapján megállapítani a rendszeresen visszatérő szolgáltatásának a becsült értékét.

A rendszeresen visszatérő beszerzéseknél az évenként megkötött szerződések értékét nem kell több évre visszamenőleg vagy előre figyelembe venni, illetve az adott évre vonatkozó beszerzés értékével sem kell együttesen kezelni az előző vagy a következő naptári év szerinti becsült értéket. A Kbt. 17. § (2) bekezdés alkalmazásában kizárólag az ott meghatározott időtartamok vizsgálandók.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 17. § (2) bekezdés a) pontja arra az esetre vonatkozik, ha az ajánlatkérő korábban már kötött azonos tárgyú szerződést, a b) pont pedig arra az esetre, amikor az adott beszerzési igény először merül fel az ajánlatkérő számára, tehát korábbi tapasztalata azonos tárgyú szerződésben nem volt, azonban a tervezés időpontjában előreláthatóan a jövőben is szüksége lesz azonos tárgyú szerződésre, vagyis rendszeressé válik a szerződés. Egy beszerzés rendszeres vagy időszakonként visszatérő jellegét az ajánlatkérőnek mindig körültekintően kell vizsgálnia.

A becsült érték számítása, a részekre bontás tilalma és a beszerzési igények mesterséges egyesítése tárgyában a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács által kiadott útmutató (a továbbiakban: Becsült érték útmutató; 2021.09.30.) rögzíti, hogy „Az ajánlatkérőknél jellemzően vannak olyan áru- vagy szolgáltatás beszerzési igények,

amelyek a feladatuk ellátása vagy a szervezeti működés biztosítása érdekében szükségesek, és előre látható módon rendszeres jelleggel vagy időszakonként visszatérően felmerülnek (például irodaszerek, vagy folyamatosan ellátott étkeztetéshez szükséges élelmiszerek, rendszeres fuvarozás vagy takarítás, könyvelés, stb.). Ezeknek a beszerzési igényeknek a közös jellemzője, hogy rendszeresen, minden évben felmerülnek, és az ajánlatkérő folyamatos működésének biztosítása érdekében az ellátásukra vonatkozó szerződéseket az ajánlatkérőnek minden évben újra meg kell kötnie. E beszerzések esetében az uniós közbeszerzési irányelvek – és ennek megfelelően a Kbt. – speciális szabályokat adnak, és a becsült értéket éves szinten rendelik meghatározni. Ilyen esetekben akkor is a Kbt. 17. § (2) bekezdés a) vagy b) pontja szerint meghatározott éves értéket kell figyelembe venni, ha az adott szerződés időtartama nem haladja meg az egy évet. A Kbt. 17. § (2) bekezdés a) és b) pontjának alkalmazása közül az ajánlatkérő a beszerzési igénye függvényében választhat.”

A Kbt. 17. § (2) bekezdésének és a Kbt. 19. §-ának viszonylatában elmondható, hogy az ajánlatkérőnek a rendszeresen vagy az időszakonként visszatérően kötött, azonos tárgyú beszerzései esetén a Kbt. 17. § (2) bekezdésének megfelelően kell megállapítania a becsült értéket, azonban ez esetben sem mellőzhető az adott éven belül a részekre bontás tilalmának a vizsgálata. Ez egyrésztől abban mutatkozik meg, hogy amennyiben egy rendszeresen ismétlődő beszerzés esetén egy adott évben több, azonos tárgyú szerződés is megkötésre kerül (például takarítási szolgáltatás több szerződés által az ajánlatkérő üzemeltetésében lévő különböző épületekre), úgy ezen adott éven belül is vizsgálni szükséges az adott tárgyon belüli szerződéskötések esetében a részekre bontás tilalmára vonatkozó szabályokat. Másrésztől előfordulhat olyan újonnan felmerülő beszerzési igény is, amely az addig éves szinten meghatározott becsült értékű beszerzéssel műszaki-gazdasági funkcionális egységet alkothat. Ez utóbbi esettel összefüggésben a Becsült érték útmutató rögzíti, hogy ha „az ajánlatkérő minden évben köt szerződéseket az általa kezelt ingatlanokban végzendő takarítási szolgáltatásra, az előre láthatóan rendszeres jelleggel felmerülő beszerzési igényeire olyan módon kell a közbeszerzést megvalósítania, hogy – amennyiben nem egy ennél hosszabb idejű szerződést köt – a takarítási szolgáltatások egy éves összesített értékét veszi figyelembe. Ha azonban az adott év során a tervezéskor még nem előre látható módon egy olyan ingatlan is kezelésébe kerül, amelynek takarítására külön kell szerződést kötnie, ennek a beszerzésnek az értékét nem a Kbt. 17. § (2) bekezdése szerint kell meghatározni,

hanem a becsült érték meghatározására vonatkozó általános szabályok szerint. Mindez ugyanakkor azt is jelenti, hogy az ajánlatkérőnek a példa szerinti esetben a tárgyév során kezelésébe került további ingatlant a következő évre vonatkozó takarítás beszerzésének a Kbt. 17. § (2) bekezdése szerint meghatározott becsült értéke vizsgálatakor már figyelembe kell vennie.”

Fentiekkel összefüggésben a Közbeszerzési Hatóság felhívja a figyelmet arra, hogy ha egy beszerzés a Kbt. valamely becsült érték számítási szabálya alapján közbeszerzési kötelezettség alá tartozik, az ajánlatkérő nem hivatkozhat arra, hogy egy másik becsült érték számítási szabály alapján a becsült érték nem érne el a közbeszerzési értékhatárt. Ajánlatkérő nem választhatja meg a becsült érték meghatározásának a módszerét a Kbt. megkerülésének céljával [Kbt. 19. § (1) bekezdés].

A becsült érték Kbt. 19. §-a szerinti számítása során a műszaki-gazdasági funkcionális egységen túl vizsgált időbeli összefüggéssel kapcsolatban rögzíthető, hogy nincs olyan konkrétan, előre meghatározható idő-intervallum, amely pontosan megadná, hogy hány évre lehet indokolt a beszerzések időbeli összefüggését vizsgálni. E tekintetben nincs általános szabály, ezt az adott beszerzés tárgyával és feltételeivel összefüggésben az eset összes körülményének körütekintő mérlegelésével kell eldönteni. A rendszeresen visszatérő beszerzéseknél azonban a Kbt. 17. § (2) bekezdés alkalmazásával kell meghatározni a beszerzés becsült értékét és nem szükséges a korábbi évek során kötött hasonló szerződések, illetve a következő évek során tervezett hasonló szerződések értékét is hozzászámítani.

Fentiek alapján az ajánlatkérőnek a takarítási és karbantartási szolgáltatásai kapcsán elsődlegesen azt kell vizsgálnia, hogy valóban rendszeresen visszatérő, az ajánlatkérőnél évről évre felmerülő szolgáltatásokról van-e szó. Amennyiben megállapítja az ajánlatkérő, hogy a szóban forgó szolgáltatások rendszeresen visszatérőek, akkor a Kbt. 17. § (2) bekezdése lesz irányadó a becsült érték meghatározása szempontjából. De ez esetben is figyelemmel kell lennie az ajánlatkérőnek a Kbt. 19. § (3) bekezdés szerinti részekre bontási szabályokra, így azt is szükséges vizsgálnia, hogy van-e további olyan szolgáltatás beszerzési igénye, amely ugyanazon közvetlen cél megvalósítására irányul.

Amennyiben ajánlatkérőnél a takarítási szolgáltatás rendszeresen visszatérő jellegű, akkor a 2026. évre tervezett takarítási szolgáltatás becsült értékéhez nem kell hozzáadnia a 2025. évi takarítási szolgáltatás értékét, és

hasonlóképpen nem kell hozzáadnia a 2025. július 1. – 2026. június 30. közötti időszakra tervezett karbantartási szolgáltatás becsült értékéhez a 2024. július 1. – 2025. június 30. közötti időszakra kötött hasonló tárgyú szerződése értékét sem. A rendszeresen visszatérő jellegű szolgáltatások esetén, éves szinten kell meghatározni a becsült értéket, továbbá akkor is a Kbt. 17. § (2) bekezdés a) vagy b) pontja szerint meghatározott egy éves értéket kell figyelembe venni, ha az adott szerződés időtartama nem haladja meg az egy évet.

2. kérdés

A kérdező álláspontja szerint az „ajánlatkérő” fogalmát – beleértve a „közjogi intézmény” fogalmát is – funkcionálisan kell értelmezni. Ebből következően a nem állami tulajdonú / fenntartású szervezet esetén a Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontjának értelmezése esetén „finanszírozásnak” is csak az tekinthető, ha

a) az állami eredetű forrás a működéshez vagy a szervezeti célok megvalósításához pályázati úton vagy egyedi állami döntéssel biztosított adomány vagy vissza nem térítendő támogatás, vagy

b) többségi részben az állami eredetű forrás biztosítja az adott szervezet tevékenységének ellátását és a „finanszírozás” nem visszatérő szerződéses ügylet eredménye.

Az állásfoglalást kérő értelmezése szerint, ha a nem állami tulajdonú / fenntartású szervezet létrehozásáról nem a Kbt. 5. § (1) bekezdés a)-f) pontjában meghatározott egy vagy több szervezet döntött, továbbá a gyógyító és humanitárius tevékenységét autonóm módon, a saját fenntartója által biztosított infrastruktúrával és személyi állománnyal – más (magán) szolgáltatók mellett – szerződéses ügylet eredményeként, elvárt teljesítmény mutatók alapján, teljesítmény-elszámoláson alapuló visszatérő szolgáltatás-financezírozási szerződés alapján végzi, akkor az ebből származó bevétel nem tekinthető a Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontja szerinti „finanszírozásnak”. A Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontjának normaszövegében a „finanszírozás” fordulat csak a pályázati úton vagy egyedi állami döntéssel biztosított állami / önkormányzati költségvetési forrásból származó adományokat, illetve a vissza nem térítendő, fejlesztési, működési támogatásokat foglalja magában?

Helyes-e azon értelmezés, hogy a Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontjának alkalmazása során nem minősülnek „finanszírozásnak” mindazon állami eredetű forrásból származó bevételek, amelyek szerződéses ügylet eredményeként, elvárt teljesítmény mutatók alapján, teljesítmény-elszámoláson alapuló visszatérő szolgáltatás-financezírozási szerződés alapján illetik meg a nem állami tulajdonú / fenntartású szervezetet.

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontja értelmében a finanszírozás forrásának van jelentősége, így minden, a Kbt. 5. § (1) bekezdés a)-f) pontban meghatározott egy vagy több szervezet, az Országgyűlés vagy a Kormány által nyújtott finanszírozás, amennyiben ehhez a finanszírozáshoz nem kapcsolódik semmilyen szerződéses ellenszolgáltatás, akkor közfinanszírozásnak számít.

Fentiek alapján, a pályázati úton vagy egyedi állami döntéssel biztosított állami / önkormányzati költségvetési forrásból származó adományokat, illetve a vissza nem térítendő, fejlesztési, működési támogatásokat abban az esetben kell közfinanszírozásnak tekinteni, amennyiben azokhoz nem kapcsolódik egy olyan szerződéses kötelezettség, amely alapján meghatározott ellenszolgáltatást kellene teljesítenie az adott szervezetnek.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

Ha a Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pont szerinti ajánlatkérői minőség konjunktív feltételei fennállnak, úgy egy adott szervezet a Kbt. tárgyi hatálya alá tartozó valamennyi beszerzési tárgy tekintetében köteles lesz közbeszerzési eljárás lefolytatására a Kbt.-ben meghatározott további – például a becsült értékre vonatkozó – feltételek fennállása esetén. Ha a konjunktív feltételek valamelyike nem teljesül, úgy a Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pont szerinti ajánlatkérői minőség nem állapítható meg.

A Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontja szerinti ajánlatkérői minőség fennállásának három konjunktív feltétele van:

- a) jogképesség,
- b) kifejezetten közérdekű, nem ipari vagy kereskedelmi jellegű tevékenység folytatása, illetőleg ilyen célból történő létrehozatal,
- c) a vizsgált szervezet irányítása a Kbt. 5. § (1) bekezdés a)-f) pontban meghatározott egy vagy több szervezet, az Országgyűlés vagy a Kormány közvetlen vagy közvetett felügyelete alatt áll, vagy többségi részben egy vagy több ilyen szervezet (testület) finanszírozza, vagy egy vagy több ilyen szervezet (testület) választja meg a vezető tisztségviselőket, a döntéshozó szerv vagy a felügyelőbizottság tagjainak a többségét.

Tekintettel arra, hogy a kérdés kizárólag a Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pont szerinti ajánlatkérői minőség harmadik feltételére, azon belül is csak a finanszírozásra vonatkozik, így az állásfoglalásban a többi feltétel nem kerül ismertetésre. Azonban a kérdéssel kapcsolatban

kiemelést érdemel, hogy a Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pont szerinti ajánlatkérői minőség megállapíthatóságának nem feltétele, hogy az adott szervezetet a Kbt. 5. § (1) bekezdés a)-f) pontjában meghatározott egy vagy több szervezet hozza létre vagy döntsön a létrehozásáról. Így adott esetben egy nem „állami” alapítású, közérdekű, nem ipari, kereskedelmi jellegű tevékenységet folytató szervezet is ajánlatkérőnek minősülhet, ha többségi részben a Kbt. 5. § (1) bekezdés a)-f) pontjában meghatározott egy vagy több szervezet finanszírozza.

A harmadik feltétel vizsgálatának kiindulópontja az állami hatóságoktól való szoros függést eredményező helyzetre vezethető vissza. Ez a függés ugyanis lehetővé teszi az állami hatóságok számára, hogy a kérdéses szerv határozatait a közbeszerzési szerződések tekintetében befolyásolják, ami lehetőséget teremt arra, hogy e döntéseket ne csak gazdasági megfontolások vezessék. Ezen feltétel alapján úgy kerülhetnek a Kbt. hatálya alá a különböző szervezetek, hogy meghatározott típusú kapcsolatban állnak más ajánlatkérőkkel. Ez lehet finanszírozási kapcsolat, felügyeleti kapcsolat, illetve a menedzsment, felügyelőbizottság kinevezéséből fakadó befolyásolási lehetőség.

Az Európai Unió Bíróságának [a továbbiakban: Bíróság] a University of Cambridge ügyben (C-380/98) hozott ítélete elsősorban arra vonatkozóan tesz megállapításokat, hogy mely finanszírozási módokat, milyen finanszírozási forrásokat kell figyelembe venni a közfinanszírozás megállapíthatóságához, azaz milyen szempontokat kell mérlegelni ahhoz, hogy valamely finanszírozási mód közfinanszírozásnak legyen tekinthető. Az ítélet rögzíti, hogy „közfinanszírozásnak” azok az állami juttatások minősülhetnek, amelyek semmilyen szerződéses ellenszolgáltatáshoz nem kapcsolódnak. A közjogi szervezet fogalmi elemét képező finanszírozási kapcsolat nem foglal magában minden állami pénzjuttatást, csak azokat, amelyek függőségi kapcsolatot eredményeznek vagy megerősítik azt.

Csak azok a pénzjuttatások minősülnek tehát „közfinanszírozásnak”, melyek az adott szerv tevékenységének a támogatását, finanszírozását szolgálják, ugyanakkor nem ellenszolgáltatás fejében történnek (lásd a Bíróság C-380/98. sz. ügyben hozott ítéletének 21-23. pontját). Így például az adott szervezet meghatározott tevékenységének a támogatására juttatott pénzösszeg az adott szervezet más ajánlatkérő általi finanszírozásának tekinthető. Akkor beszélhetünk finanszírozásról, ha nincs a felek között olyan szerződéses kapcsolat, mely alapján

meghatározott ellenszolgáltatás nyújtására lenne kötelezett az adott szervezet. A C-380/98. sz. ügyben hozott ítélet szerint, amennyiben viszont az érintett szervezet szerződés alapján nyújt valamilyen tanácsadási tevékenységet, akkor ez kívül esik a finanszírozási kapcsolat kategóriáján. Természetesen egy szerződéses kapcsolat is eredményezhet függőségi viszonyt, azonban ezt nem lehet azonosítani a támogatásból fakadó függőségi viszonnal, mivel ez a kapcsolat sokkal inkább a szabadon kötött, visszerthes szerződésből fakadó, a normál kereskedelmi kapcsolatokban létező függőséghez hasonlatos.

A Bíróság rögzítette egyúttal azt is, hogy csak az érintett egység tevékenységeit, különleges ellenszolgáltatás nélkül kiutalt pénzügyi támogatás által finanszírozó vagy fenntartó szolgáltatások minősülhetnek közfinanszírozásnak [lásd C-380/98. sz. ítélet 21. pont]. A finanszírozás tehát irányulhat akár a gazdasági szereplő infrastrukturális működésének biztosítására is, vagy irányulhat egyúttal a gazdasági szereplő által végzett tevékenység folytatásának támogatására is (mint ahogyan azt a C-380/98. sz. ítélet 21. pontja is rögzíti).

A Bíróság a fent említett ügyben azt is kimondta, hogy a többségi részben történő finanszírozás kitétele menynységi kategória, és azt jelenti, hogy több, mint fele részben az állam, illetve egyéb közjogi szervezet finanszírozza az adott szervezet tevékenységét. A közfinanszírozás arányának meghatározásakor figyelembe kell venni az adott szerv valamennyi bevételeit, beleértve a kereskedelmi jellegű tevékenységből származó bevételt is. A Bíróság C-337/06. számú ügyben hozott ítélete alapján közvetett finanszírozás útján is teljesülhetnek az ajánlatkérői minőség tárgyi feltételei, amikor az állam szabályozás útján biztosítja a bevételt az érintett szervezet számára.

Továbbá kiemelt érdemmel, hogy a Kbt. – 2025. december 31. napjától hatályos – 5. § (1) bekezdés e) pontja már nem utal arra, hogy a finanszírozást csak a „működés” finanszírozására kellene leszűkíteni. A jogalkotó célja a Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontjának a módosításával, mind a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014/24/EU irányelvvel (továbbiakban: Irányelv) történő összhang, mind pedig a Bíróság által hozott ítéletekkel való összhang

megteremtése volt. Tekintettel arra, hogy a finanszírozás értelmezésének kizárólag a működés finanszírozására történő szűkítése audit kockázatot takar, és sem az Irányelvvel, sem a Kbt.-vel nincs összhangban, így az adott szervezetnek az összes – Kbt. 5. § (1) bekezdés a)-f) pontjában meghatározott egy vagy több szervezet-től származó – olyan bevételeit figyelembe kell venni a közfinanszírozás körében, melyhez nem kapcsolódik szerződéses ellenszolgáltatás.¹

3. kérdés

Ajánlatkérő - egy centrumkórház irányító kórházaként - maga és több közös ajánlatkérő (a centrumkórház irányított kórházai) nevében eljárva dinamikus beszerzési rendszert [a továbbiakban: DBR] állított fel. Az eljárást megindító felhívás I.1. pontjában megnevezésre került a közös ajánlatkérők képviseletére jogosult ajánlatkérő, továbbá a közös ajánlatkérők képviseletére nem jogosult ajánlatkérők. Egy, az ajánlatkérő irányítása alá tartozó további, de a DBR felállítása során ajánlatkérőként nem definiált kórház csatlakozási igényét jelezte a már felállított DBR-hez, figyelemmel arra, hogy a DBR tárgya szerinti árubeszerzésre a körülmények megváltozása miatt csak most nyílt igénye, ugyanakkor ki kívánja használni a már felállított DBR volumenéből származó előnyeit. A csatlakozni kívánó ajánlatkérő beszerzési igényei a felállított DBR beszerzési tárgyaival azonosak.

Van-e lehetőség a már felállított DBR ajánlatkérő körének bővítésére (új ajánlatkérő becsatlakozására), amennyiben igen, milyen eljárási cselekmény útján?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint nincs lehetőség a már felállított DBR-hez utóbb ajánlatkérőként csatlakozni.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 107. § (1) bekezdése értelmében a DBR-be történő felvételre az ajánlatkérőnek a meghívásos eljárás részvételi szakaszának szabályait, a DBR-ben a beszerzés megvalósítására a meghívásos eljárás ajánlattételi szakaszának szabályait kell alkalmaznia. A Kbt. 82. § (2) bekezdés alapján a meghívásos eljárás részvételi felhívással indul, a részvételi felhívás kötelező tartalmi elemeit pedig a Kbt. 50. § (2) bekezdése tartalmazza,

¹ Lásd továbbá a Közbeszerzési Hatóság Elnökének tájékoztatóját a Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontja szerinti ajánlatkérői minőség megállapítása során vizsgálandó szempontokról (2026. július 29.)

melynek a) pontja értelmében a részvételi felhívásnak tartalmaznia kell az ajánlatkérő nevét és egyéb elérhetőségeit. Továbbá a Kbt. 29. § (3) bekezdése szerint, ha több ajánlatkérő közösen indít közbeszerzési eljárást, akkor az eljárást megindító felhívásban fel kell tüntetni, hogy az ajánlatkérő más ajánlatkérő(k) nevében (is) folytatja le a közbeszerzési eljárást.

Fentiek értelmében, amennyiben egy ajánlatkérő más ajánlatkérők nevében jár el vagy velük együtt közösen folytatja le a közbeszerzést, akkor nem mellőzhető, hogy a Kbt. 50. § (2) bekezdés a) pontja alapján az összes érintett ajánlatkérő nevét és egyéb elérhetőségét feltüntessék az eljárást megindító felhívásban, így arra nincs lehetőség, hogy egy ajánlatkérő utóbb csatlakozzon egy DBR-hez. Utólagos csatlakozási lehetőségre kizárólag az ajánlattevők esetén van mód a Kbt. 106. § (3) bekezdése alapján.

4. kérdés

Amennyiben az ajánlatkérő az uniós nyílt közbeszerzési eljárásban az első eljárást lezáró döntést meghozta a Kbt. 70. § (2) bekezdése szerint meghatározható maximális időtartam alatt (árubeszerzés esetén 90 napon belül),

- azonban a Közbeszerzési Döntőbizottság megsemmisítette az ajánlatkérőnek az eljárást lezáró döntését [figyelemmel arra, hogy további eljárási cselekmény (felvilágosítás kérés kibocsátása) szükséges az első eljárást lezáró döntésben érvényesként és nyertesként kihirdetett ajánlattevőnek], és

- ha az értékelési szempontokra figyelemmel – az első eljárást lezáró döntés szerint – legkedvezőbbnek tekinthető ajánlattevő nem tartja fenn ajánlatát az ajánlatkérő Kbt. 165. § (12) bekezdése szerinti felhívására, és

- így a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárásának időtartamát is beleszámítva az ajánlatkérő a döntőbizottsági határozatot követően meghozandó eljárást lezáró döntést az ajánlatok bontásától számított százötven napon belül nem tudja meghozni, eredménytelenné kell-e nyilvánítani az eljárást a Kbt. 75. § (1) bekezdés c) pontja alapján, a Kbt. 70. § (2a) bekezdésére figyelemmel vagy a korábban második legkedvezőbb ajánlattevőnek megjelölt ajánlattevőt az eljárás nyertesének kihirdetheti?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az ajánlatkérőnek a Kbt. 75. § (1) bekezdés c) pontja alapján eredménytelenné kell nyilvánítani a közbeszerzési eljárást, tekintettel arra, hogy a legkedvezőbb ajánlattevő nem tartotta fenn az ajánlatát a 150 napos időszakon túl.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 165. § (12) bekezdése arra az esetre tartalmaz rendelkezéseket, ha a Döntőbizottság megsemmisíti az ajánlatkérőnek az eljárást lezáró döntését, ez esetben az ajánlatkérőnek egyrészt be kell szereznie az ajánlattevők nyilatkozatát az ajánlatuk fenntartásáról, másrészt pedig új eljárást lezáró döntést kell hoznia. A Kbt. 165. § (12) bekezdése azonban a kötöttség időtartamával kapcsolatban nem tartalmaz rendelkezéseket, se arra vonatkozóan, hogy milyen időtartamra kérheti fel az ajánlatkérő az ajánlattevőket a kötöttségük fenntartására, se arra, hogy erre a felkérésre akár több alkalommal sor kerülhet-e. Bár a Kbt. 165. § (12) bekezdése egy speciális szabályt tartalmaz az ajánlati kötöttségre történő felhívás tekintetében, de az előbb említett – az ajánlati kötöttség időbeliségére vonatkozó – részletszabályok hiányában a Kbt. 70. § (2) és (2a) bekezdésében írott időbeli szabályok az irányadók erre az esetre is.

Fentiek értelmében a Közbeszerzési Hatóság megítélése szerint, ha a bírálat időtartama a bontástól számítva a Kbt. 70. § (2a) bekezdés szerinti 150 napos időtartamot túlhaladta – akár egy jogorvoslati eljárás miatt, akár csak az ajánlatkérői bírálat elhúzódása miatt – akkor az ajánlatkérőnek már csak abban az esetben van lehetősége eredményesen lezárni az eljárást, ha a 150. napon legkedvezőbbnek tekintett ajánlattevő továbbra is fenntartja az ajánlatát.

5. kérdés

Ha egy piaci alapon működő cég (a továbbiakban: jogelőd) beolvad egy közbeszerzésre kötelezett cégbe (a továbbiakban: jogutód), a jogelőd piaci alapon kötött határozott idejű szerződését a jogutód a továbbiakban hasznosíthatja, fenntarthatja-e?

Ha igen, van-e időbeli korlátja? Vagyis mi az a maximális időintervallum, amíg a szerződés fenntartása még nem ütközik a Kbt. 133. § (1) bekezdésébe? Ha nem ütközik a Kbt. 133. § (1) bekezdésébe, van-e bármilyen más korlátja a fenntartásnak?

Amennyiben a jogelődnek van határozatlan idejű szerződése, melyet piaci alapokon kötött, az fenntartható a jogutód számára vagy alapelvei problémába ütközik? Ha nem fenntarthatók ezek a határozatlan idejű szerződések, akkor mi a teendő ezekkel? Elegendő határozott időre történő módosításuk, vagy a szerződést fel kell mondani és már a Kbt. szerinti új szerződés megkötése a szükséges?

Esetleg érdemes-e ezeket a szerződéseket a jogutódlást megelőzően megszüntetni és a jogutódnak közbeszerzést kiírnia az adott tárgyra?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint nincs akadálya a jogelőd által kötött határozott, illetve határozatlan idejű szerződések fenntartásának, de ez esetben is érdemes ajánlatkérőnek a Kbt. alapelveire tekintettel megvizsgálnia, hogy nem ütközik-e valamely alapelvbe a szerződések hosszabb időn át történő fenntartása. Továbbá arra is figyelemmel kell lennie a jogutód ajánlatkérőnek, hogy amennyiben az adott szerződésekben foglalt beszerzési tárgytól, mennyiségtől eltérő beszerzési igénye keletkezik, akkor ezen beszerzési igény tekintetében közbeszerzési eljárás lefolytatására lesz kötelezett, és nem módosíthatja a jogelőd által kötött szerződést.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. nem rendelkezik a kérdés szerinti esetről, így kifejezett előírás nincs ezen szerződések fenntarthatóságára, a fenntartás idejére vagy azok felmondására vonatkozóan. Azonban főként a határozatlan időtartamra kötött szerződések kapcsán előfordulhat, hogy az évek során megváltozik a szerződés tárgyával kapcsolatos ajánlatkérői igény és a szerződés módosítása válik szükségessé. Ez esetben, amikor például további beszerzési tárgyakra kívánja kiterjeszteni a – jogelőd által közbeszerzés nélkül megkötött – szerződést az ajánlatkérő, már az ajánlatkérőnél felmerült új beszerzési igényről beszélhetünk, mely közbeszerzési kötelezettséget keletkeztet, így nem lehetséges a korábbi, jogelőd által – közbeszerzés nélkül – kötött szerződés módosítása az új igényekre vonatkozóan. Ez esetben szükségessé válhat a meglévő szerződés felmondása és új szerződés megkötése közbeszerzési eljárás eredményeként, amennyiben a megkötendő szerződés – Kbt. 19. § (3) bekezdésének figyelembevételével kiszámított – becsült értéke a vonatkozó közbeszerzési értékhatárt eléri vagy meghaladja.

A Kbt. 133. § (1) bekezdése a közbeszerzési eljárások eredményeként megkötött szerződések időtartamára vonatkozóan tartalmaz előírásokat, ezen jogszabályi hely viszont nem tartalmaz előírást a már meglévő szerződések időtartama tekintetében. Azonban ezzel kapcsolatban elmondható, hogy egy ajánlatkérőnek mindig figyelemmel kell lennie arra, hogy ne korlátozza a versenyt semmilyen magatartásával és szem előtt kell tartania a közpénzek hatékony felhasználását is.

Bár a kérdés nem tartalmazott információt a határozott idejű szerződések időtartamára vonatkozóan, de

érdemes megvizsgálnia ajánlatkérőnek a határozott idejű, jogutódlással megszerzett szerződéseit is abból a szempontból, hogy azok fenntartása nem korlátozza-e a versenyt aránytalanul hosszú időre, illetve, hogy gazdaságilag észszerűnek tekinthetők-e ezen szerződések és nem mondanak-e ellent a felelős ajánlatkérői gazdálkodást elváró alapelveknek.

6. kérdés

Az élelmiszer beszerzési eljárások során az ajánlatkérő általában egy árazatlan ártáblázatot bocsát rendelkezésre, amelyet az ajánlattevőknek kell kitöltenie. Ebben meghatározza, hogy milyen jellemzőkkel rendelkező élelmiszert kíván beszerezni (pl. zsírtartalom, kizserelés, fehérjetartalom, mag nélküli stb. - függően az adott élelmiszercsoporttól - tejtermékek, húsok, stb.), illetve vagy megjelöl referenciaterméket vagy nem (pl. Danone 12% zsírtartalom, 25g). Azonban az problémát okoz, ha az ártáblázat nem tartalmaz olyan oszlopot, amelynek a kitöltésével az ajánlattevő köteles megjelölni, hogy milyen termékkel fog ténylegesen teljesíteni, azaz nem tudja megadni a termék gyártóját/forgalmazóját/magát a termék konkrét megnevezését. Ez utóbbi esetben biankó ajánlat kerül benyújtásra, amely ajánlatokat egyes ajánlatkérők érvénytelennek nyilvánítanak, míg más ajánlatkérők nem, hivatkozva arra, hogy az ajánlattételi felhívást nem támadta meg senki korábban, az nem tartalmazott ilyen előírást, annak pedig maradéktalanul megfelelt az adott (támadott) ajánlat.

Fentiekkel összefüggésben kérdés, hogy az ilyen ajánlatkérői tartalmi előírás hiányában is kötelező-e a beszerzések során a szállítandó terméket konkrétan megjelölni az ajánlattevőnek, elkerülve ezzel a biankó ajánlatban rejlő veszélyeket, így az érvénytelenséget?

Vagy ha a felhívás nem írta elő a konkrét termék megjelölését, akkor az nem kötelező és ilyen esetben a konkrét megajánlás nélküli ajánlat érvényes marad?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Kbt. 28. § (1) bekezdése alapján az ajánlatkérőnek megfelelő alapossággal kell előkészítenie a közbeszerzési eljárását, melybe beletartozik az ajánlatkérői igények pontos meghatározása is. Amennyiben ajánlatkérő nem jelölt meg referenciaterméket, akkor minden olyan ajánlatot érvényesnek kell nyilvánítania, amely megfelel a kiírásban feltüntetett feltételeknek. Az ajánlatkérői előírás hiányossága nem eshet az ajánlattevő terhére.

Abban az esetben, ha az ajánlatkérő nem írta elő, hogy

az ajánlattevőktől mit vár el, pl. a megajánlott termék megnevezését, gyártó megnevezését stb., akkor arra tekintettel nem nyilváníthatja érvénytelenné az ajánlatot, hogy ajánlattevő nem felelt meg egy olyan elvárásnak, amit az ajánlatkérő meg sem fogalmazott. Viszont megfelelően részletezett ajánlatkérői előírás hiányában az ajánlatok jogszerű bírálatát sem lehet elvégezni.

Kiemelést érdemel azonban az is, hogy az ajánlattevőknek egyrészt az ajánlatkérő által előírtaknak megfelelően kell az ajánlatukat elkészíteniük, másrészt pedig az ajánlatkérő erre irányuló előírása hiányában is konkrét megajánlást kell tenniük az ajánlatukban, különös tekintettel arra is, hogy konkrét termék megajánlása nélkül nem beszélhetünk szakmai ajánlatról és nem ellenőrizhető az ajánlatkérői elvárásoknak való megfelelés sem (pl. zsírtartalom, kiserelés stb.).

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 28. § (1) bekezdése, illetve a Kbt. 50. § (4) bekezdése alapján az ajánlatkérő által rendelkezésre bocsátott közbeszerzési dokumentumoknak biztosítaniuk kell, hogy az eljárásban a gazdasági szereplők egyenlő eséllyel legyenek képesek műszakilag megfelelő, fizikailag megvalósítható és gazdasági szempontból reális ajánlatot adni. A Kbt. 3. § 37. pontja szerint szakmai ajánlatnak a beszerzés tárgyára, valamint a műszaki leírásban és a szerződéses feltételekben foglalt ajánlatkérői előírásokra tett ajánlat minősül. Az ajánlattevő szakmai ajánlatának az ajánlatkérő konkrét beszerzési igényének való megfelelést kell alátámasztania, ami nem más, mint az ajánlattevő konkrét megajánlása a konkrét beszerzési igényre, az ajánlatkérő által elvárt specifikáció alapján. Amennyiben az ajánlatkérő nem fogalmazza meg pontosan az elvárásait a közbeszerzési dokumentumokban az ajánlattal kapcsolatban, akkor nem csak az ajánlattevők nem tudnak megfelelő ajánlatot tenni, hanem az ajánlatkérő sem fogja tudni elbírálni az ajánlatokat, hiszen nem fogja tudni mihez viszonyítani őket. A megfelelő ajánlattételhez elengedhetetlen az egyértelmű ajánlatkérői előírás, ennek hiánya azonban nem eshet az ajánlattevők terhére. Tehát ajánlatkérő nem nyilváníthatja érvénytelenné az ajánlatot arra hivatkozással, hogy az nem tartalmazott konkrét megajánlást, ha ajánlatkérő nem írta elő a konkrét megajánlás megtételét és nem definiálta az általa elvárt megajánlás részleteit. Azonban ebben az esetben a Közbeszerzési Hatóság megítélése szerint az ajánlatok bírálatát sem lehetséges

teljeskörűen, hiszen csak azon ajánlatokat tudná az ajánlatkérő részben elbírálni, amelyek az ajánlatkérői előírás hiánya ellenére tartalmaztak konkrét megajánlott termék megnevezést, illetve egyéb információkat, azonban ezek esetén is felvetődik, hogy az ajánlattevők nem egységesen adták meg a szükséges információkat, hiszen nem volt semmi iránymutatás az ajánlatkérő részéről. Viszont azon ajánlattevők esetében, akik ezt azért nem tették, mert ajánlatkérő nem kérte, az ajánlatuk az ajánlatkérő előírás hiányosságai miatt nem bírálható el, amely hiba viszont nem eshet az ajánlattevők terhére.

A fentiekkel összefüggésben a D.93/13/2023. számú döntőbizottsági határozat kiemeli, hogy „Az ajánlatkérő az érvénytelenség indoka körében rögzítette azt is, hogy az ajánlathoz egyik terméktétel vonatkozásában sem került csatolásra olyan termékspecifikáció, amelyből ajánlattevő megajánlása megállapítható lenne. [...] A Döntőbizottság hangsúlyozza, hogy az ajánlatkérő nem várhatja el az ajánlattevőktől olyan dokumentum becsatolását, amelyre nézve előírást nem tett. Tekintettel arra, hogy termékspecifikációra vonatkozó előírása nem volt az ajánlatkérőnek, annak hiánya az érvénytelenség indokaként sem szolgálhat.” [D.93/13/2023. számú határozat 44. pontja]

A Közbeszerzési Döntőbizottság D.225/9/2009. számú határozatában kiemelte, hogy nem tehető ún. biankó ajánlat. „A Döntőbizottság álláspontja szerint egy meghatározott műszaki elvárást tartalmazó ajánlatkérői beszerzési igénynél kizárt annak lehetősége, hogy ajánlattevők ún. biankó ajánlatot tegyenek, azaz ne közöljék, hogy mely konkrét termékkel fognak teljesíteni. Ez az elvárás a beszerzés tárgyából és jellegéből adódik, hiszen jelen eljárás tárgya árubeszerzés.”

A Döntőbizottság a D.315/15/2025. számú határozatában megállapította, hogy a Kbt. 50. § (4) bekezdését azal sértette meg az ajánlatkérő, hogy a szakmai ajánlat megtételére vonatkozóan elmulasztott egyértelmű feltételeket előírni. Az ajánlatkérő által kiadott árazatlan költségvetés csak azt tartalmazta, hogy az ajánlattevőnek azt az „előírt tartalommal” kell kitöltenie, azonban további részleteket nem tartalmazott ezzel kapcsolatban. A Döntőbizottság rámutatott arra a fenti határozatában, hogy az ajánlatkérő „nem határozta meg egyértelműen, kifejezetten és kétséget nem hagyóan azt, hogy a megajánlott terméket hogyan kell megjelölni. Nem állapítható meg, hogy a beazonosíthatóságot az ajánlatkérő megkövetelte-e, semmilyen útmutatást nem kaptak az ajánlattevők arra vonatkozóan, hogy pontosan mi is volt

az ártáblázat kitöltésével kapcsolatosan a kötelezően teljesítendő, az ún. „előírt tartalom” [...] Az ajánlatkérő a szakmai ajánlat megtételére vonatkozóan elmulasztott olyan konkrét és egyértelmű feltételeket előírni, amelyek alapján megalapozott és igazolható döntést tudott volna hozni arról, hogy egy benyújtandó szakmai ajánlat valós, teljeskörű és annak alapján a szerződés a megajánlott ellenszolgáltatásért, a megadott határidőben teljesíthető-e. Nem fogadható el az olyan ajánlatadási feltételrendszer, amely alapján a tényleges ajánlati tartalom kizárólag a teljesítés során, a termék leszállításakor kerül meghatározásra.” [D.315/15/2025. számú határozat 64. és 68. pontjai]

Amennyiben ajánlattevő úgy ítéli meg az ajánlattételi időszakban, hogy a közbeszerzési dokumentumok nem megfelelőek, nem tartalmazznak minden szükséges információt, azok alapján nem adható be ajánlat, akkor javasolt kiegészítő tájékoztatást kérnie az ajánlatkérőtől, vagy adott esetben a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt jogorvoslat kezdeményezhető, ha az eljárást megindító felhívás és a közbeszerzési dokumentumok tartalma nem felel meg a Kbt. előírásainak.

7. kérdés

Ajánlatkérő egyik projektje megvalósításához kapcsolódóan „Személygépkocsi bérlete 24 hónapra” tárgyban 8 db gépjármű bérletére kötött szerződést a Kbt. 112. § (1) bekezdés b) pont szerinti közbeszerzési eljárás eredményeként, mely szerződés időtartama hamarosan lejár. Ajánlatkérő megkezdte új közbeszerzési eljárás előkészítését, azonban annak elhúzódása miatt már most látható, hogy a közbeszerzési szerződés időbeli hatályának lejártát megelőzően nem lehet az újabb gépjármű bérleti szerződést megkötni. Mivel ajánlatkérőnek a beszerzéssel érintett projekt megvalósítása érdekében továbbra is szüksége van a gépjárművek bérletére, így a hatályos szerződés módosítását tette megfontolás tárgyává, további 2 havi bérlet biztosítása érdekében, azonos havidíj és egyéb szerződéses feltételek mellett. A tervezett további 2 havi mennyiség igénybevételevel 8,3 %-al emelkedne a szerződés eredeti értéke, továbbá a módosítás nem változtatná meg a szerződés általános jellegét és illeszkedne az eredeti szerződés jellegéhez, valamint az eljárás becsült értéke a szerződésmódosítást követő értéket figyelembe véve sem érte volna el a közbeszerzés megindításakor irányadó uniós értékhatárt.

Helyes-e azon értelmezés, hogy ajánlatkérő jogszerűen módosíthatja a hatályos szerződését a Kbt. 141. § (2) bekezdése szerinti „de minimis” jogalapra tekintettel, mivel a szerződésmódosítás feltételei a hivatkozott jogszabályhely alapján

fennállnak, továbbá a szerződés időtartama jelen esetben nem teljesítési határidőként, hanem a teljesítés mennyiségeként értelmezendő?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az ismertetett esetben a szerződés módosítása a Kbt. 141. § (2) bekezdés szerinti jogalap alkalmazása körében kezelhető lehet, amennyiben a módosítás az ellenérték Kbt. 141. § (2) bekezdése szerinti mértékű változásán túl az ellenérték változásával összefüggő tartalmi elem – jelen esetben a szerződés időtartamának – arányos változásával jár, továbbá a módosítás nem változtatja meg a szerződés általános jellegét.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács Útmutatója a közbeszerzési eljárások eredményeként megkötött szerződések Kbt. szerinti módosításával, valamint teljesítésével kapcsolatos egyes kérdésekről (2025.10.07., a továbbiakban: Szerződésmódosítási útmutató) rögzíti, hogy a Kbt. 141. § (2) bekezdésében szereplő mértékekgig egyéb körülmény vizsgálata nélkül módosítható a szerződés, feltéve, ha a módosítás nem változtatja meg a szerződés általános jellegét és illeszkedik az eredeti szerződés jellegéhez.

A szerződés általános jellege körében az Irányelv (109) preambulumbekkezdése ad eligazítást. E szerint a szerződés általános jellegét megváltoztatja az, ha a megvalósítandó, illetve beszerzendő építési beruházásokat, árukat vagy szolgáltatásokat valami mással helyettesítik, vagy alapvetően megváltoztatják a beszerzés fajtáját, mivel ilyen helyzetben feltételezhető az eredményre gyakorolt hatás.

A Szerződésmódosítási útmutató kiemeli, hogy a Kbt. 141. § (3) bekezdése lehetővé teszi, hogy a szerződés több elemének módosítása esetén azon elemek tekintetében is alkalmazásra kerüljenek a Kbt. 141. § (2) bekezdésben foglaltak, amelyek az érték változásával közvetlenül összefüggenek (például mennyiség). E rendelkezés a műszaki tartalom változása miatti szerződésmódosítást is kezeli (amennyiben amiatt szükségszerűen változik az ár). A Szerződésmódosítási útmutató továbbá felhívja a figyelmet arra, hogy önmagában vagy elsősorban a szerződés időtartamának meghosszabbítása céljából a Kbt. szóban forgó rendelkezése nem alkalmazható. Ettől azonban elkülönül az az eset, amikor a módosítás a szerződés ellenértékének emelésére irányul és ezzel

szoros összefüggésben a szerződés időtartamának a módosítására is szükség van. Ez az eset a Kbt. 141. § (3) bekezdés szerinti esetnek feleltethető meg, így a bérleti szerződés két hónapos meghosszabbítása valójában egyfajta mennyiségi módosításként értelmezhető, mely összefügg az ellenérték változásával.

A szerződés ellenértékével összefüggő tartalmi elemek módosítása esetén minden esetben követelmény, hogy azok változásának az ellenértékkel összefüggőnek és az ellenérték változása mértékével arányosnak kell lenniük. Amennyiben ezen feltételek fennállnak, és az ellenérték változása nem haladja meg a Kbt. 141. § (2) bekezdés szerinti mértéket, úgy az ismertetett esetben alkalmazható lehet a Kbt. 141. § (2) bekezdése szerinti szerződésmódosítási jogalap, amennyiben a módosítás nem változtatja meg a szerződés általános jellegét, továbbá megfelel a Kbt. 141. § (3) bekezdésében írottaknak is.

A Szerződésmódosítási útmutató kimondja, hogy „a de minimis jogalap körében a Kbt. által hivatkozott „a (4) vagy (6) bekezdésben foglalt feltételek vizsgálata nélkül” fordulat nem értelmezhető úgy, hogy a szerződés a Kbt. 141. § (2) bekezdése alapján indokolás nélkül módosítható. A közbeszerzési szerződés módosításának minden esetben valós és okszerű indokon kell alapulnia, figyelemmel a Kbt. alapelvi követelményeire is. Ennek keretében kiemelt figyelmet szükséges fordítani a szerződés módosításának arányosságára, mind az ellenérték, mind a műszaki tartalom módosítása (amennyiben az ellenérték a műszaki tartalom módosítása következtében változik)” kapcsán.

A Közbeszerzési Hatóság felhívja egyúttal a figyelmet a Kbt. 142. § (3) bekezdésére, amely alapján semmis a szerződés módosítása, ha az arra irányul, 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.

Továbbá érdemes ajánlatkérőnek arra is figyelemmel lennie, hogy egy korábbi jogszerűtlen magatartást (pl. a közbeszerzési eljárás nem megfelelő előkészítését) nem teheti utóbb jogszerűvé egy szerződésmódosítással. Ajánlatkérőnek a közbeszerzési eljárásait a Kbt. 28. § ér-

telmében mindig kellő alapossággal kell előkészítenie, és adott esetben arra is fel kell készülnie (pl. meghosszabbítási lehetőséggel, opciós lehívási lehetőséggel), hogy a következő közbeszerzési eljárás előkészítése elhúzódik.

8. kérdés

Az ajánlatkérő az ajánlat részeként az általa összeállított minta szerinti, komplex tartalmú átláthatósági nyilatkozat benyújtását kívánja előírni, amely a Kbt. 62. § (1) bekezdés kb)-kc) pontja szerinti kizáró okok fenn nem állásáról szóló EKR űrlap mintája szerinti személyes adatokat meghaladó részletezettséggel vár el adatokat annak érdekében, hogy az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (továbbiakban: Áht.) előírásainak megfelelően ne kössön szerződést olyan szervezettel, ami nem minősül átláthatónak. E vizsgálat mellőzése esetén csak a szerződéskötés előkészítése során derülhetne ki az összegezés megküldésekor fennállt olyan körülmény, amely miatt az adott gazdasági szereplő nem átlátható szervezet, ezért az ajánlatkérő álláspontja szerint a Kbt. 131. § (9) bekezdés szerinti mentesülés feltétele nem teljesülne, és így az ajánlati kötöttségre tekintettel kénytelen lenne a szerződést a nem átlátható szervezettel megkötni. Ajánlatkérő ezzel indokolja, hogy már a bírálat részeként vizsgálnia szükséges azon körülményeket, amelyek alapján az érintett gazdasági szereplő nem tekinthető átlátható szervezetnek.

A Kbt. 62. § (1) bekezdés k) pont kb)-kc) alpontja szerinti kizáró okok fenn nem állását az ajánlattevő meghatározott tartalmú nyilatkozatával (EEKD) szükséges igazolni. Mivel erre az EKR-ben űrlap biztosított, így – a Kbt. 41/A. § (1) bekezdés első mondatából adódóan – e körben papíralapú nyilatkozat nem alkalmazható. Ennek mentén az ajánlatkérő az érintett személyes adatokat az EKR vonatkozó űrlapjában foglalt körben, és csak a Kbt. 69. § (4) bekezdése szerinti felhívással érintett ajánlat vonatkozásában kezelheti. A fent ismertetett ajánlatkérői értelmezés és előírás az igazolás sajátos rendjétől és az e mögött álló jogalkotói szándéktól való eltérésre vezetne, hiszen az érintett személyes adatok szolgáltatását az ajánlatkérőkor valamennyi ajánlat vonatkozásában elvárná, nem kizárólag a Kbt. 69. § (4) bekezdése szerinti felhívást követően, és nem kizárólag e felhívással érintett ajánlat vonatkozásában. A vázolt jogértelmezés szerint a szerződéskötési feltétel hiányában a szerződéskötés csak a Kbt. 131. § (9) bekezdés szerinti feltételek egyidejű fennállása esetén lenne megtagadható. Ebből az is következne, hogy az ajánlatkérő a fenti törekvéssel szemben kénytelen lenne a bírálat tárgyává tenni a szerződéskötési feltétel fennállásához vagy hiányához kapcsolódó körülményeket.

Az ajánlatkérő előírásából vagy szakági jogszabály rendelkezéséből adódó szerződés-kötési feltétel fennállását vagy annak hiányát elegendő-e a szerződés-kötés előkészítése körében vizsgálni?

Vagy e feltétel hiányát szükségszerűen a bírálat során is vizsgálni szükséges, mert – a Kbt. 131. § (9) bekezdésében foglalt rendelkezésre tekintettel – az összegezés megküldését megelőzően fennálló körülmény alapján az ajánlatkérő nem mentesülhet a szerződés-kötési kötelezettsége alól?

Helyes-e az a jogértelmezés, miszerint a kitűzött szerződés-kötési feltétel hiánya nem tartozik a Kbt. 131. § (9) bekezdés szerinti esetkörbe, ezért az ajánlatkérő az ezzel kapcsolatos vizsgálatát a bírálat során még nem, csak a szerződés-kötés előkészítése körében köteles elvégezni?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az ajánlatkérő által a közbeszerzési dokumentumokban előírt szerződés-kötési feltétel hiánya a Kbt. 131. § (9) bekezdésben írottaktól elkülönülő esetet takar. A szerződés-kötési feltételt – annak elnevezéséből és céljából fakadóan – a nyertes ajánlattevőnek csak a szerződés-kötés időpontjára kell teljesítenie, így annak a bírálat során történő ellenőrzése nem jogszerű ajánlatkérő részéről. Amennyiben a nyertes ajánlattevő nem teljesíti a szerződés-kötési feltételt, akkor az nem egy szerződés-kötés alóli „mentesülés” – mint a Kbt. 131. § (9) bekezdés szerinti eset –, hanem a szerződés megkötésére történő „alkalmatlanság”, mivel nem a közbeszerzési eljárásban közölt feltételek szerint történne ennek hiányában a szerződés megkötése [Kbt. 131. § (1) bekezdés].

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 131. § (9) bekezdés az előre nem látható, a feleken kívül álló körülmények bekövetkezése esetére teszi lehetővé a szerződés-kötési kötelezettség alóli mentesülést. Ezen rendelkezés célja, hogy abban az esetben, ha valamelyik fél neki fel nem róható okból képtelenné válik a szerződés megkötésére vagy teljesítésére, akkor ne legyen belekényszerítve egy eleve teljesíthetetlen szerződés megkötésébe. Például abban az esetben, ha az ajánlattevő által az ajánlatában megajánlott termék gyártása az összegezés megküldését követően, de még a szerződés megkötését megelőzően megszüntetésre került, és ezt az ajánlattevő megfelelő gondossága esetén sem láthatta volna előre, akkor az ajánlattevő a Kbt. 131. § (9) bekezdésére figyelemmel, a teljesítés utólag felme-

rült lehetetlenségére hivatkozva mentesülhet a szerződés-kötési kötelezettsége alól.

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a fentiek-től teljesen elkülönül az ajánlatkérő által a közbeszerzési dokumentumokban előírt szerződés-kötési feltétel, melynek célja, hogy az ajánlatkérő csak bizonyos feltételeknek megfelelő nyertes ajánlattevővel kössön szerződést. Viszont ezen feltételek vizsgálatára a közbeszerzési eljárás során nem kerülhet sor, hiszen sem alkalmassági követelményként, sem értékelési szempontként, sem kizáró okként nem kerültek előírásra, azaz az érvényes ajánlattételnek nem feltétele ezen körülmények igazolása, mivel csak a szerződés teljesítési szakaszában elengedhetetlen a meglétük, így aránytalan terhet róna az ajánlattevőkre, ha ezeket már a közbeszerzési eljárás során be kellene nyújtaniuk.

A D.120/11/2018. számú döntőbizottsági határozat is rámutatott, hogy a szerződés-kötési feltételnek történő meg nem felelés nem azonosítható a Kbt. 131. § (9) bekezdés szerinti esettel. A Döntőbizottság kimondta, hogy „a tárgyi előírás a szerződés teljesítésére vonatkozó és mind az ajánlatkérőt, mind pedig a nyertes ajánlattevőt kötötte, ezért a közös kérelmezők alappal nem hivatkozhatnak a Kbt.-nek az ajánlatkérő és a nyertes ajánlattevő szerződés-kötés megkötése alóli mentesülésére vonatkozó szabályaira sem (Kbt. 131. § (9) bekezdése). Az ajánlatkérőt a szerződés teljesítésének feltételét képező szakmai, műszaki előírás kötötte, ezért ennek igazolása hiányában a Kbt. 131. § (1) bekezdését figyelembe véve a közbeszerzési szerződést nem köthette meg.”

Tipikus szerződés-kötési feltétel szokott lenni például a felelősségbiztosítás is, mivel a szerződés megkötése előtt nem szükséges annak megléte, továbbá a felelősségbiztosítás megkötése pénzügyi befektetést is igényelne minden ajánlattevőtől, így azoktól is, akik később nem lesznek nyertesek, tehát aránytalan lenne ennek a szerződés-kötés előtti időpontban történő felmutatását előírni. Tehát a szerződés-kötési feltétel egy olyan, minden ajánlattevő számára előre tudott feltétel, amelynek ismeretében adják be az ajánlatukat, tudva azt, hogy ezen feltételnek legkésőbb a szerződés-kötés időpontjára meg kell felelni és az előírt feltételnek való megfelelést legkésőbb a szerződés-kötés időpontjára igazolni is szükséges. Így abban az esetben, ha egy adott ajánlattevő nem felel meg az ajánlatkérő által előírt szerződés-kötési feltételnek, például nem minősül az Áht. szerint átlátható szervezetnek, akkor vele nem köthető

meg a szerződés. De ennek a jogalapja nem a Kbt. 131. § (9) bekezdése lesz, hiszen az nem erre – az ajánlattevő által előre ismert – esetre vonatkozóan ad mentesülést a szerződéskötés alól. Ez esetben a Kbt. 131. § (1) bekezdésének való meg nem felelés okán nem köthető meg jogszerűen a szerződés.

A Kbt. 131. § (1) bekezdése alapján eredményes közbeszerzési eljárás alapján a szerződést a nyertes ajánlattevővel a közbeszerzési eljárásban közölt végleges feltételek, szerződéstervezet és ajánlat tartalmának megfelelően kell megkötni. Tehát abban az esetben nem köthető meg a szerződés, ha az nem felel meg a közbeszerzési dokumentumokban előírt pl. szerződéskötési feltételeknek.

A D.231/19/2018. számú döntőbizottsági határozat bár még a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény alapján született, de a szerződéskötési feltételek tekintetében – a Kbt. 131. § (1) bekezdésének megfelelően – kimondta a Döntőbizottság, hogy azokat az ajánlatkérőnek a szerződés megkötése előtt kell megkövetelnie az ajánlattevőtől és nem elégséges a közbeszerzési eljárásban becsatolt ajánlattevői nyilatkozat a feltételek rendelkezésre állására vonatkozóan. „Amennyiben tehát a közbeszerzési eljárásban olyan elvárás rögzül, mely szerint valamely feltételnek a szerződéskötés pillanatá-

ban fenn kell állnia, a Kbt. 124. § (1) bekezdése szerinti előírás akkor teljesül, ha ez így is történik. A szerződés szerint annak 5. és 6. mellékleteit képezték a teljesítési biztosíték és az építésszerelési felelősségbiztosítás igazolása céljából csatolt iratok, a szerződés olyan változatát azonban, amelyhez ezen két irat csatolásra került, a felek sem a kezdeményező által folytatott eljárásban, sem a jelen jogorvoslati eljárásban a Döntőbizottság erre irányuló kifejezett felhívására sem nyújtottak be. [...] A Döntőbizottság nem értett egyet azon ajánlatkérői hivatkozással, hogy elégséges a kérelmezett közbeszerzési eljárás során csatolt nyilatkozata a teljesítési biztosíték és a felelősségbiztosítás rendelkezésre állásáról, tekintettel arra, hogy az erre vonatkozó nyilatkozati elvet a Kbt. 126. § (5) bekezdése kizárólag a közbeszerzési eljárásban tett ajánlat részeként benyújtott teljesítési biztosíték igazolásával összefüggésben említi.” [D.231/19/2018. számú határozat 62. pontja]

A Közbeszerzési Hatóság megítélése szerint egy adott, kifejezetten a szerződés teljesítéséhez szükséges feltételt nemcsak szerződéskötési, hanem szerződés-teljesítési feltételként is elő lehet írni a szerződésben, ilyen esetben javasolt ennek nem teljesítése esetére egy kifejezett felmondási jogosultságot is kikötnie az ajánlatkérőnek a szerződésben.