



KÖZBESZERZÉSI
HATÓSÁG

2023. V. évfolyam 3. szám

KÖZBESZERZÉSI ÉRTESÍTŐ PLUSZ

KÖZBESZERZÉSEK? LEGYEN APPRAKÉSZ!

MENEDZSER ÉRTEŚITŐ
STATISZTIKÁK
FELHÍVÁSFIGYELŐ
HIRDETMÉNYEK
HATÁROZATOK



NAPI KÖZBESZERZÉS ALKALMAZÁS

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



KÖZBESZERZÉSI
HATÓSÁG



2023. V. évfolyam 3. szám

IMPRESSZUM

FELELŐS KIADÓ

Dr. Kovács László

Közbeszerzési Hatóság, elnök

FELELŐS SZERKESZTŐ

Dr. Kovács László

Közbeszerzési Hatóság, elnök

TISZTELETBELI SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI TAGOK:

Dr. Varga Zs. András

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

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

Gazdaságstratégiaért és szabályozásért felelős államtitkár

SZERKESZTŐSÉG

Főszerkesztő:

Dr. Kugler Tibor

Közbeszerzési Hatóság, főtítkár

Szerkesztők:

Dr. Várhomoki-Molnár Márta

Miniszterelnökség, Közbeszerzési

Szabályozási Főosztály, főosztályvezető

Dr. Szeiffert Gabriella

Közbeszerzési Hatóság, osztályvezető

Olvasószerkesztő:

Dr. Kovács Dóra

Közbeszerzési Hatóság, kabinetvezető

Szerkesztőségi titkár:

Lónyai Kaczur Piroska

Tördelés és

Online megjelenés:

Kovács Judit

Közbeszerzési Hatóság, informatikai koordinátor

Lektorok:

Dr. Kugler Tibor

Közbeszerzési Hatóság, főtítkár

Dr. Várhomoki-Molnár Márta

Miniszterelnökség, 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)	2
A Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásai (Dr. Somogyi Klaudia Virág)	3
Jogorvoslati aktualitások (Dr. Horváth Éva)	13
A Döntőbizottság D.358/33/2021. számú határozata ..	13
Közbeszerzési iránytű	23
A közbeszerzési ajánlatok költségvetéseinek és ártáblázatainak bírálatához kapcsolódó jogi problémák - II. rész (Dr. Pfeiffer Zsolt)	23
Statisztika (Káli Gabriella Mária)	
Az egészségügy területén lefolytatott közbeszerzések, 2021-2022.	45



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:
Pátria Nyomda Zrt.

SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI KÖSZÖNTŐ

A Közbeszerzési Értesítő Plusz 2023. év márciusában megjelenő harmadik számának a Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásait bemutató rovata – egyéb kérdések mellett – az értékelés során bemutatott szakember cseréjével, referencia elfogadhatóságával és felhasználhatóságával, az előzetes vita-rendezés jogintézményével és az in-house szervezet beszerzésével kapcsolatos kérdésekkel foglalkozik.

A Jogorvoslati aktualitások rovatban ismertetett jogeset a felvilágosításkérési eljárás jogintézményével, a felvilágosításnak a közbeszerzési törvényben meghatározott korlátaival kapcsolatos kérdéseket elemzi. A bemutatott döntés rögzíti, hogy a szakmai ajánlat tekintetében a hiánypótlás, felvilágosításkérés csak akkor lehetséges a beszerzés tárgyának jellemzője tárgyában, ha nem jelentős, egyedi részletkérdésre vonatkozó hiba állapítható meg az ajánlatban.

A Közbeszerzési iránytű rovatban a közbeszerzési ajánlatok költségvetéseinek és ártáblázatainak bírálatához kapcsolódó jogi problémák tárgyú cikksorozat második része jelenik meg. Az ajánlatkérők a közbeszerzési dokumentumok részeként bocsáthatják az ajánlattevők rendelkezésére az árazatlan költségvetéseket, valamint a részletes ártáblázatokat. Az ajánlattevők kötelezettsége, hogy az ajánlatkérő teljes beszerzési igényére megfelelő ajánlatot nyújtsanak be. A költségvetésekhez, valamint ártáblázatokhoz kapcsolódóan különböző hiányok, ellentmondások, számítási hibák merülhetnek fel, továbbá az ajánlati ár aránytalanul alacsony jellegét is vizsgálni szükséges. A tanulmány e dokumentumok bírálatának főbb jogi kérdéseit tárgyalja, a vonatkozó magyar joggyakorlat alapulvételével.

A Statisztika rovat az egészségügy területén lefolytatott közbeszerzések elemzését tartalmazza a 2021-2022. évek tekintetében.

Dr. Kovács László
felelős szerkesztő
Közbeszerzési Hatóság

A KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG LEGFRISSEBB ÁLLÁSFOGLALÁSAI

Dr. Somogyi Klaudia Virág, jogi tanácsadó, Közbeszerzési Hatóság
DOI: 10.37371/KEP.2023.3.1

A Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásai:

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 ajánlatkérő minőségi értékelési részszerzőpontként határozza meg a szakemberek többletlétszámára tett megajánlást a következőképpen: „M2. a.-c. pontokban meghatározott alkalmassági követelményeknek megfelelő többlet szakember(ek) száma (0-5 fő)”. A többletszakemberre vonatkozó értékelési szerzőponthoz alkalmassági minimumkövetelmény nem kapcsolódik. Az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívásban meghatározott egyetemi végzettséggel és tapasztalati idővel rendelkező szakembereket ír elő alkalmassági minimumkövetelményként. Az alkalmassági minimumkövetelményre bemutatott szakemberek és a minőségi értékelési részszerzőpontra bemutatott többletszakemberek között nem lehet átfedés.

Az egyik ajánlattevő az értékelési részszerzőpontra 5 fő megajánlást tesz, azonban hiánypótlási felhívás/felvilágosítás kérés során szembesül azzal, hogy az értékelési részszerzőpontra megajánlott egyik többletszakembere nem felel meg a felhívásban meghatározott végzettségre vonatkozó követel-

ménynek, ennélfogva a hiánypótlási felhívásnak/felvilágosítás kérésnek nem tud eleget tenni az ajánlatban bemutatott szakemberrel. Egyebekben a kizáró ok fennállásának esetköre nem merül fel.

1.1 Hiánypótlás keretében – a Kbt. 71. § (9) bekezdése alapján – az ajánlattevő csak akkor cserélheti-e le jogszerűen az értékelési részszerzőpontra bemutatott szakemberét, ha az a szakember egyben alkalmassági minimumkövetelményt is igazol, és az alkalmassági követelménynek való megfelelés miatt szükséges a csere, vagy abban az esetben is jogszerűen alkalmazható a szakember csere, ha az értékelési részszerzőponthoz nem kapcsolódik ugyan alkalmassági követelmény, így az eljárásban a szakember nem igazol alkalmassági feltételt, de az értékelési részszerzőpontra tett megajánlás alátámasztására a (többlet)szakembernek ugyanolyan feltételeket kell igazolnia, mint ami az alkalmassági feltételekben meghatározásra került?

Pusztán az értékelési szerzőponthoz az alkalmassági követelmény(ek)re vonatkozó szövegszerű utalás megteremti-e a lehetőséget az ajánlattevők részére arra, hogy jogszerűen lecseréljék az értékelési részszerzőpontra bemutatott szakembereket a Kbt. 71. § (9) bekezdés második esetkörére, azaz „az alkalmassági követelménynek való megfelelés miatt szükséges” fordulat alkalmazására hivatkozva?

1.2. Ha a minőségi értékelési részszerzőpontra megajánlott többletszakember hiánypótlás keretében jogszerűen nem cserélhető le, úgy az ajánlatkérő a Kbt. 71. § (9) bekezdés a) pontja alapján jogszerűen nyilváníthatja-e érvénytelenné az ajánlatot akkor, ha az ajánlattevő hiánypótlási felhívás/felvilágosítás kérés ellenére sem tudja a felolvasópontra tett megajánlását alátámasztani?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a bemutatott esetben nem alkalmazható jogszerűen a Kbt. 71. § (9) bekezdése. Amennyiben az ajánlattevőnek nem sikerül az értékelési szerzőpontra már bemutatott szakemberre vonatkozó dokumentum hiánypótlása kereté-

ben a szakemberre előírt követelményt megfelelően alátámasztania, az ajánlatkérőnek a Kbt. 71. § (9) bekezdés a) pontja alapján az ajánlatot érvénytelenné kell nyilvánítania.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 71. § (9) bekezdése alapján a Kbt. 76. § (3) bekezdés b) pontja szerinti értékeléshez az ajánlatkérő által bemutatni kért szakemberek személye hiánypótlás keretében csak a (4) bekezdésben foglalt, vagy az alkalmassági követelménynek való megfelelés miatt szükséges esetben és csak úgy változhat, hogy a hiánypótlásban az értékeléskor figyelembe veendő minden releváns körülmény tekintetében a korábbival legalább egyenértékű szakember kerül bemutatásra. Ha a hiánypótlás során a korábbinál nagyobb tapasztalattal, magasabb képzettséggel rendelkező személy kerül bemutatásra, az ajánlatkérő az értékeléshez akkor is csak az ajánlattevő által pótoltt szakember adatait veheti figyelembe, a hiánypótlás ilyenkor is csak az érvényessé tételt szolgálja, és nem eredményezi az értékeléskor figyelembe veendő tényezők változását. Ha

a) a 76. § (3) bekezdés b) pontja szerinti értékeléshez bemutatott szakemberekre vonatkozó, a felolvasólapon feltüntetett adat és az ajánlatban a szakemberre vonatkozóan csatolt dokumentum tartalma között - a b) pontban foglaltaktól eltérő - ellentmondás van, és nem sikerül felvilágosítás vagy a már bemutatott szakemberre vonatkozó dokumentum hiánypótlása keretében a felolvasólapon feltüntetett adatot alátámasztani, az ajánlatkérő az ajánlatot érvénytelenné nyilvánítja;

b) a felolvasólapon feltüntetett adat és a szakemberre vonatkozóan csatolt dokumentum tartalma között olyan ellentmondás áll fenn, hogy a felolvasólapon szereplő adat az értékeléskor kevésbé kedvező, az értékeléskor a felolvasólapon szereplő adatot kell figyelembe venni.

A Kbt. 71. § (9) bekezdése a szakember cseréjéről rendelkezik azzal, hogy hiánypótlás keretében az értékelés körében bemutatott szakember személye (ha a személyi állomány szervezettsége, képzettsége vagy tapasztalata értékelési szempont) akkor változhat, ha a szakember a Kbt. 62. § (1) bekezdése szerinti, vagy - ha az ajánlatkérő előírta - a 63. § szerinti kizáró ok hatálya alatt áll, vagy az alkalmassági követelményeknek való megfelelés miatt szükséges.

A tárgyi esetben az alkalmassági követelményre bemutatott szakembereken felüli szakemberek (többlétszakemberek) száma került értékelésre oly módon, hogy az értékelésre bemutatott szakemberek és az alkalmasság igazolására bemutatott szakemberek között nem lehetett átfedés az ajánlatban. Az ajánlattevőknek tehát el kellett különíteni azokat a szakembereket az ajánlatukban, akiket az ajánlattevő kizárólag az értékelésbe kívánt bevonni, továbbá a kérdés is rögzíti annak tényét, hogy „a többlétszakemberre vonatkozó értékelési szempontokhoz alkalmassági minimumkövetelmény nem kapcsolódik”. Ennek megfelelően - azon túl, hogy a kérdésben foglaltak szerint „a kizáró ok fennállásának esetköre nem merül fel” - nem valósul meg a Kbt. 71. § (9) bekezdésnek „az alkalmassági követelménynek való megfelelés miatt szükséges esetben” fordulata sem.

A Kbt. 71. § (9) bekezdése alapján az értékelés során bemutatott szakemberek cseréje kizárólag akkor jogszerű, ha arra a Kbt. 71. § (4) bekezdés szerinti esetben, vagy az alkalmasság igazolása érdekében van szükség, tehát az az eset nem vonja maga után a Kbt. 71. § (9) bekezdésének alkalmazhatóságát, hogy az ajánlatkérő az értékelés körében bemutatott többlétszakemberek tekintetében is az alkalmassági követelmények során bemutatott szakemberekre irányadó követelményeket vár el, és arra az értékelési szempont meghatározásakor szövegszerű utalást tesz. Kizárólag az értékelés során bemutatott szakember cseréjére tehát a Kbt. 71. § (9) bekezdés alapján - az alkalmassági követelményeknek való megfelelés céljából - nem kerülhet sor.

Amennyiben tehát a hiánypótlás keretében nem sikerül a felolvasólapon feltüntetett adatot alátámasztani, úgy az ajánlatkérő köteles az ajánlatot érvénytelenné nyilvánítani a Kbt. 71. § (9) bekezdés a) pontjára tekintettel.

2. kérdés

Az ajánlatkérő felhívására az X Kft. ajánlattevő benyújtotta referencianyilatkozatait, amelyek szerint az X Kft., mint szállító egy Y Kft., mint megrendelő részére adott el a beszerzés tárgya szerinti termékeket. Az ajánlatkérő megvizsgálta az X Kft. ajánlattevő által benyújtott Kbt. 62. (1) bekezdés k) pont kb) alpontja szerinti nyilatkozatot a tényleges tulajdonos tekintetében és megállapította, hogy az X Kft. ajánlattevő vállalkozásában tényleges tulajdonosnak minősülő személy az Y Kft.-ben is vezető tisztségviselő (ügyvezető) pozíciót tölt be, valamint ez a személy mindkét vállalkozásban tagként is szerepel. A benyújtott referencianyilatkozatok tartalma egyébi-

ránt megfelel az ajánlatkérő által előírt alkalmassági követelményben foglaltaknak.

Elfogadható-e a fentiek ismeretében az X Kft. részéről benyújtott referencia?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az állásfoglalás kérdésben ismertetett referencia elfogadható és felhasználható közbeszerzési eljárásban az alkalmasság igazolása céljából, amennyiben az megfelel a közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról szóló 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 22. § (1)-(2) bekezdésének és egyúttal alátámasztja az alkalmassági követelményben támasztott feltételeket.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Korm. rendelet 21. § (1) bekezdés a) pontja a szállítások ismertetéséről rendelkezik, amelynek igazolási módját és tartalmát a Korm. rendelet 22. §-a szabályozza.

A Korm. rendelet 22. § (2) bekezdése szerint az (1) bekezdés a) és b) pontja szerinti igazolás, illetve nyilatkozat tartalmazza legalább a következő adatokat: a teljesítés ideje (kezdő és befejező időpontja), a szerződést kötő másik fél, a szállítás vagy szolgáltatás tárgya, valamint mennyisége vagy az ellenszolgáltatás összege, továbbá nyilatkozni kell arról, hogy a teljesítés az előírásoknak és a szerződésnek megfelelően történt-e. Az ajánlatkérő a referencia igazolás, illetve nyilatkozat tartalmi elemei között jogosult előírni az alkalmasság megállapításához szükséges további adat megadását is.

Ennek alapján jelen esetben a „szerződést kötő másik fél” tartalmi szempont lesz releváns, amelyet a referenciaigazolásban szintén fel kell tüntetni. A szabályozás lényege az, hogy amennyiben a szállítást az ajánlattevő teljesítette egy tőle jogalanyiségében elkülönülő szervezet vagy személy részére, és a referencia egyébként az ajánlatkérő által előírt tartalmi követelményeknek is megfelel, akkor azt az ajánlatkérőnek azt el kell fogadnia.

Sem a Kbt., sem a Korm. rendelet nem korlátozza az alkalmasság igazolásaként benyújtani kívánt referenciákat olyan szerződések körére, amelyeket kizárólag egymással tulajdonosi, szervezeti összefonódásban nem

álló szervezetek vagy személyek kötnek egymással. A referenciákat a műszaki alkalmasság körében kell benyújtani, tehát annak a vizsgálatát szolgálja, hogy az ajánlattevő műszakilag, fizikailag képes-e a szerződés teljesítésére. Az viszont a referencia elfogadhatósága szempontjából nem releváns, hogy az ajánlattevő a referenciát jelentő szerződést milyen szervezettel, milyen szerződéses konstrukcióban teljesítette.

Fentiek alapján – tekintettel arra, hogy a hivatkozott gazdasági szereplők önálló jogalanyisággal bíró egymástól elkülönült jogi személyek – az X Kft. ajánlattevő részéről benyújtott referencianyilatkozat a Korm. rendelet 21-22. §-ainak való megfelelés esetén elfogadható az ajánlatkérő részéről.

3. kérdés

3.1. A Kbt. 80. § (3) bekezdése alkalmazásában az ajánlatkérőnek kiket és milyen körben kell tájékoztatnia az előzetes vitarendezési kérelemről (a továbbiakban: EVK) és az arra adott válaszáról azon túl, hogy az ajánlatkérő az EVK-t benyújtó ajánlattevőt mindenképpen tájékoztatja az EVK-ra adott válaszáról?

A benyújtott EVK-t közzé kell-e tenni az eljárásban részt vevő ajánlattevők / az EKR-ben regisztrációval rendelkező gazdasági szereplők (azaz mindenki) számára?

Az ajánlatkérő EVK-ra adott válaszát közzé kell-e tenni az eljárásban részt vevő ajánlattevők / az EKR-ben regisztrációval rendelkező gazdasági szereplők (azaz mindenki) számára?

Eleget tesz-e a jogszabályi előírásoknak azon ajánlatkérő, aki az EKR-ben mindenki számára láthatóan csak annyit közöl, hogy „AK a ... napon benyújtott EVK-t a melléklet szerint a mai napon megválaszolta”, azonban ezen tájékoztatásból nem derül ki sem az EVK tartalma, sem az arra adott válasz?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Kbt. 80. § (3) bekezdése alapján az EVK benyújtásáról, valamint az arra adott válaszáról az ajánlatkérőt tájékoztatási kötelezettség terheli az eljárásban általa ismert valamennyi ajánlattevő vagy részvételre jelentkező felé. E körben az ajánlatkérő a Kbt. 43. § (2) bekezdés b) pontja alapján köteles az EKR-ben közzétenni a Kbt. 80. § (2) bekezdése szerint megjelölt adatokat, mint pl. a jogsértőnek tartott elemeket, a kérelmező javaslatát, észrevételét, az álláspontját alátámasztó adatokat, tényeket. Az eljárásban ismert ajánlattevők, részvételre jelentkezők tájékoztatá-

sán túl, a megfelelő nyilvánosság biztosítása érdekében az ajánlatkérőnek a Kbt. 43. § (3) bekezdésére, továbbá a Kbt. 2. § (1) bekezdésére kell figyelemmel lennie.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 80. § (3) bekezdése alapján az előzetes vitarendezési kérelmet az EKR-ben kell megküldeni az ajánlatkérő részére, aki a kérelemmel kapcsolatos álláspontjáról a vitarendezést kérelmezőt a kérelem megérkezésétől számított három munkanapon belül az EKR-ben tájékoztatja, továbbá az előzetes vitarendezési kérelem benyújtásáról, valamint az arra adott válaszáról az eljárás valamennyi – általa ismert – ajánlattevőjét vagy részvételre jelentkezőjét is tájékoztatja.

Az EVK közzététele tekintetében az ajánlatkérőnek a Kbt. 43. § (2) bekezdés b) pontja szerint kell eljárnia.

A Kbt. 43. § (2) bekezdés b) pontja alapján az ajánlatkérő köteles az EKR-ben közzétenni az előzetes vitarendezéssel kapcsolatos Kbt. 80. § (2) bekezdése szerinti adatokat az előzetes vitarendezési kérelem kézhezvételét követően haladéktalanul.

A Kbt. 80. § (2) bekezdése szerint a kérelmezőnek az ajánlatkérőhöz benyújtott kérelmében (a továbbiakban: előzetes vitarendezési kérelem) meg kell jelölnie az írásbeli összegezés vagy egyéb dokumentum, vagy eljárási cselekmény jogsértőnek tartott elemét, továbbá a kérelmező javaslatát, észrevételét, valamint az álláspontját alátámasztó adatokat, tényeket, továbbá az azt alátámasztó dokumentumokra – ha vannak ilyenek – hivatkozniuk kell.

A Kbt. 80. § (2) bekezdése gyakorlatilag az EVK kötelező tartalmi elemeit foglalja magába, és a Kbt. 43. § (2) bekezdés b) pontja alapján az ajánlatkérő köteles ezen adatokat az EKR-ben közzétenni és nyilvánosságra hozni. Megjegyzendő, hogy ennek a kötelezettségének az ajánlatkérő akkor is eleget tesz, ha nem magát az EVK-t, hanem annak a Kbt. 80. § (2) bekezdése szerinti – fent ismertetett – adatait teszi közzé.

A Kbt. 80. § (3) bekezdésének második fordulója tájékoztatási kötelezettséget ír elő az ajánlatkérő számára az eljárás valamennyi – általa ismert – ajánlattevője vagy részvételre jelentkezője felé az EVK benyújtásáról, valamint az arra adott válaszáról. E rendelkezés alapján tehát a konkrét eljárásban részt vevő ismert ajánlattevőknek, részvételre jelentkezőknek kell tudomást sze-

rezniük az EVK benyújtásáról, illetve az ajánlatkérői válaszáról.

Fentiek mellett azonban figyelembe kell venni a Kbt. 43. § (3) bekezdése szerinti rendelkezés azon fordulatát is, miszerint a Kbt. 43. § (1)-(2) bekezdése szerinti adatok közérdekből nyilvános adatok, azok nyilvánosságra hozatala üzleti titokra hivatkozással nem tagadható meg. A Kbt. 43. § (3) bekezdés első mondatára tekintettel tehát az ajánlatkérőnek oly módon kell az EKR-ben közzétennie a Kbt. 80. § (2) bekezdése szerinti adatokat, hogy megfelelően biztosítsa azok nyilvánosságát egyéb gazdasági szereplők és jogalanyok számára is. Figyelemmel azonban a Kbt. 2. § (1) bekezdésére, javasolt az ajánlatkérői válasz számára is a megfelelő nyilvánosság biztosítása, azaz az EKR-ben az erre vonatkozó dokumentum publikus felületen való megjelenítése.

3.2. Miként kell a Kbt. 80. § (4) bekezdését helyesen értelmezni?

Az ajánlatkérő a Kbt. 80. § (4) bekezdésében rögzített 7 munkanapon belül az ott felsorolt három lehetséges eljárási cselekmény közül akár kettőt is alkalmazhat?

Egy konkrét példával élve: EVK okán az ajánlatkérő árindokolást kér a nyertes ajánlattevőtől, aki azt nem válaszolja meg minden kétséget kizáróan. Ez esetben – ha van rá idő – az ajánlatkérő felszólíthatja-e az ajánlattevőt az árindoklás további részletezésére, magyarázatára? Ez esetben egy alkalommal árindokolásra, egy alkalommal felvilágosítás megadására szólította fel az ajánlatkérő az ajánlattevőt.

Vagy pedig az „egy alkalom” akként értelmezhető, hogy az EVK okán csak egy eljárási cselekmény (azaz vagy hiánypótlás, vagy felvilágosítás kérés, vagy számításihiba-javítás, vagy árindokolás) eszközölhető?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az ajánlatkérő – szükség szerint – valamennyi, a Kbt. 80. § (4) bekezdésében felsorolt bírálati cselekmény egyidejű alkalmazására jogosult. Ez jelentheti azt, hogy az ajánlatkérő egyidejűleg több bírálati cselekményt ugyanazon ajánlattevő vonatkozásában alkalmaz, de jelentheti azt is, hogy az ajánlatkérő egyidejűleg több ajánlattevő vonatkozásában ugyanazon, vagy pedig különböző bírálati cselekményeket foganatosít. Arra azonban nincs lehetőség, hogy ezen bírálati cselekményekre kapott

válasz(oka)t követően az ajánlatkérő újabb bírálati cselekményt alkalmazzon.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 80. § (4) bekezdése alapján az ajánlatkérő az előzetes vitarendezési kérelem megérkezésétől számított három munkanapon belül akkor is jogosult egy alkalommal az ajánlattevőket vagy a részvételre jelentkezőket három munkanapos határidővel hiánypótlás [71. §], felvilágosítás [71. §], számításihiba-javítás [71. §] vagy indokolás [72. §] benyújtására felhívni, ha az eljárás szabályai szerint erre már nem lenne lehetőség, ha az eljárásban történt törvénysértés ezen eljárási cselekmények útján orvosolható. Ebben az esetben az ajánlatkérő az előzetes vitarendezési kérelem benyújtásáról a hiánypótlási felhívás, a felvilágosítás, számítási hiba javítás vagy indokolás kérésének megküldésével egyidejűleg, míg a kérelemre adott válaszáról a kérelem megérkezésétől számított hét munkanapon belül tájékoztatja a kérelmezőt és az ajánlattevőket vagy a részvételre jelentkezőket.

A D.70/21/2021. számú döntőbizottsági határozat az alábbiakat tartalmazza:

„56. [...] A vitarendezés során az ajánlatkérő a Kbt. 80. § (4) bekezdésben foglaltaknak megfelelően az előzetes vitarendezés keretében, annak jogi korlátaihoz igazodóan újra végezhet eljárási cselekményeket, újra nyithatja az érvényességi vizsgálatot.”

„58. Az előzetes vitarendezés jogintézményének funkciója az, hogy a közbeszerzés résztvevői az állami jogorvoslat igénybevételét megelőzően rendezzék egymás között a közbeszerzési jogvitáikat, és adott esetben arra ad lehetőséget az ajánlatkérőknek, hogy saját hatáskörben orvosolják a jogsértést. Ez utóbbi célból a jogalkotó kivételes eszközt is biztosított az ajánlatkérők számára a Kbt. 80. § (4) bekezdésében rögzítettek szerint, amelynek alkalmazásával további bírálati cselekmények is elvégezhetőek szükséges esetben.

A Kbt. a közbeszerzési eljárásban eszközölt érdemi vitarendezést ösztönzi – egyebek mellett – a kérelem benyújtásához kötött szerződéskötési moratóriummal, és azzal, hogy a jogorvoslati eljárásban az előzetes vitarendezéssel is érintett jogsértés megállapítása esetén a Kbt. 165. § (5) bekezdése szerinti szigorúbb jogkövetkezmény alkalmazását rendeli el. A Kbt. 69. §-a alapján ugyanakkor ajánlatkérő köteles megvizsgálni azt, hogy

a beérkezett ajánlatokat az ajánlati felhívásban, a dokumentációban és a jogszabályokban meghatározott formában és tartalommal készítették-e el. A hiánypótlás, felvilágosítás jogintézményét szabályozó Kbt. 71. §-a egyértelmű kötelezettséget ír elő a tekintetben, hogy az ajánlatkérőnek hogyan kell eljárnia abban az esetben, ha az ajánlatban hibát, hiányt észlel, vagy az nem egyértelmű kijelentést, nyilatkozatot, igazolást tartalmaz. A felhívott kógens rendelkezések együttes értelmezéséből az következik, hogy az ajánlatkérőnek nincs választási lehetősége, köteles elvégezni a Kbt. 80. § (4) bekezdése szerinti további eljárási cselekményeket, amennyiben az eljárásban történt törvénysértés ezen eljárási cselekmények útján orvosolható. Ez esetben a Kbt. 80. § (4) bekezdésében alkalmazott „az ajánlatkérő akkor is jogosult” fordulat helyes értelmezése nem vezethet arra, hogy az ajánlatkérő önkényesen válassza ki, mely ajánlattevő számára biztosítja a hiánypótlás, az ajánlat érvényessé tételének lehetőségét, és mely ajánlattevőnek nem. Az idézett jogszabályi szövegrész arra ad felhatalmazást az ajánlatkérőnek, hogy ezen kivételes esetben újra megnyissa a bírálatot.”

A D.211/16/2021. számú döntőbizottsági határozat alapján:

„50. A Döntőbizottság elsőként rögzíti, hogy a Kbt. 80. § az előzetes vitarendezési eljárás jogintézményét szabályozza. A törvény lehetőséget ad az ajánlatkérőnek arra, hogy az előzetes vitarendezési kérelem benyújtását követően a hiánypótlási felhívás, felvilágosítás-kérés, illetve árindokolás-kérés közül bármely eljárási cselekményt alkalmazza, vagy akár egyidejűleg többet is a jogintézmények közül. A hiánypótlási felhívás [71. §], felvilágosítás-kérés [71. §], valamint az árindokolás-kérés [72. §] jogintézményének az a rendeltetése, hogy azok segítségével az ajánlat érvényessége megállapítható legyen, éppen ezért a Döntőbizottság álláspontja szerint nem értelmezhető úgy a Kbt. 80. § (4) bekezdése, hogy az ajánlatkérőnek választania kell a felsorolt jogintézmények közül és azok közül kizárólag egyet alkalmazhat az előzetes vitarendezési kérelem benyújtását követően. Az ajánlatkérő az előzetes vitarendezési kérelem benyújtását követően ismét megvizsgálja az ajánlatot és amennyiben azt állapítja meg, hogy fennállnak az adott jogintézmény alkalmazásának feltételei, úgy jogszerűen alkalmazhatja azokat.”

Fentiek alapján összegezhető, hogy a Kbt. 80. § (4) bekezdés alkalmazásában az ajánlatkérőnek az EVK meg-

érkezésétől számított 3 munkanapon belül van kizárólag egy alkalommal lehetősége a nevesített bírálati cselekmények elvégzésére, azaz – a hatályos szabályozás alapján – hiánypótlás, felvilágosítás kérés kiküldésére, számításihiba-javításra való felhívásra, vagy árandokolás kérés kiküldésére. A válaszok beérkezésére szintén 3 munkanap áll rendelkezésre. Az ajánlatkérő a nevesített eljárási cselekmények közül bármely eljárási cselekményt alkalmazhatja, illetve egyidejűleg több eljárási cselekményt is alkalmazhat, akár ugyanazon ajánlattevő, akár különböző ajánlattevők vonatkozásában. Amennyiben az e körben beérkező válaszok megérkeztek az ajánlatkérőhöz, az ajánlatkérő ezen felül a Kbt. 80. § (4) bekezdésében nevesített további bírálati cselekményre már nem jogosult abban az esetben sem, ha arra a 7 munkanapon belüli időben még lehetősége lenne. Ennek megfelelően a kérdésben hivatkozott példa esetében az ajánlatkérő az árandokolás kérést követően már nem jogosult további felvilágosítás kérés kiküldésére.

4. kérdés

A Kbt. 16. § (4) bekezdésére és a Kbt. 9. § (1) bekezdés h) pontjára tekintettel miként kell az egyes beszerzések típusát meghatározni, ha egy önkormányzat ajánlatkérő és a saját tulajdonában álló Kft. (akik között in-house kapcsolat áll fenn) azonos időben azonos tárgyban kíván beszerzést megvalósítani?

Miként kell az önkormányzatnak és miként kell a Kft.-nek az adott beszerzése becsült értékét, illetőleg az egybeszámított becsült értéket, majd annak alapján az eljárásrendet meghatározni? Tekintetbe kell-e venniük egymás beszerzéseit?

Egy konkrét példával élve:

Egy önkormányzat ajánlatkérő több pályázathoz is uniós forráshoz jut az úthálózatának fejlesztéséhez, melyhez tervek beszerzése, megrendelése szükséges. Az „A” pályázathoz tartozó terveket (nettó 9 millió Ft) az ajánlatkérő tervezi beszerezni, míg a „B” pályázathoz tartozó terveket (nettó 8 millió Ft) az ajánlatkérő in-house Kft.-je. A két beszerzésre egy időben kerülne sor.

Helyesen jár-e el az ajánlatkérő és a Kft. ha mindketten saját hatáskörű beszerzés keretében, tehát nem közbeszerzési eljárás útján valósítják meg a beszerzést?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint, tekintettel arra, hogy az in-house szervezet az önkormányzat ajánlatkérőtől független jogi személyként önálló ajánlatkérőnek minősül, továbbá ebbéli minőségénél fogva nem minősül az önkormányzat működési vagy szervezeti egységének, úgy az általa történő beszerzések során figyelemmel kell lenni a részekre bontás tilalma szempontjából együttesen kezelt egyéb beszerzésekre is. Amennyiben az önkormányzat és az in-house Kft. által külön-külön beszerzésre váró tervezési szolgáltatások között fennáll a részekre bontás tilalma, úgy az egyes szolgáltatások együttes értéke alapján kell a becsült értéket, és ezáltal az alkalmazandó eljárásrendet meghatározni mindkét ajánlatkérőnek.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

Az állásfoglalás kérdésben foglaltak szerint az önkormányzat ajánlatkérő és a saját tulajdonában álló Kft. között in-house kapcsolat áll fenn. Ennek ténye azonban kizárja a Kbt. 16. § (4) bekezdésének vizsgálatát, tekintettel arra, hogy az in-house szervezeteket a Kbt. 5. § (1) bekezdés d) pontja önálló ajánlatkérőnek minősíti. Amennyiben fennáll az in-house kapcsolat, úgy a felek egymással kötött szerződésai kivételt képeznek a Kbt. alkalmazása alól – jelen esetben a Kbt. 9. § (1) bekezdés h) pontja alapján –, egyúttal ajánlatkérői minőséget keletkeztet a szerződő jogi személy részére. Ennek megfelelően az in-house szervezet az in-house kapcsolat fennállása alatt az általa eszközölt beszerzések tekintetében közbeszerzési eljárás lefolytatására köteles, amennyiben annak Kbt. szerinti feltételei fennállnak. A nem egymással kötött szerződések tekintetében tehát a Kft. – az in-house kapcsolat fennállása alatt – önálló ajánlatkérőnek minősül, azaz az in-house szervezet tekintetében a Kbt. 5. § (1) bekezdés d) pontja szerinti ajánlatkérői minőség valamennyi, az értékhatárokat meghaladó árubeszerzés, szolgáltatásmegrendelés és építési beruházás tekintetében fennáll.

Jelen kérdés megítélése során is az a kiinduló szempont, hogy mi minősül „egy közbeszerzésnek”, azaz mely tervezési szolgáltatások beszerzése esetén lesz a részekre bontás tilalmára tekintettel megállapított becsült érték az irányadó mind az önkormányzat ajánlatkérő,

mind az in-house szervezet Kft. esetén.

Amennyiben a beszerezni kívánt tervezési szolgáltatások között fennáll a részekre bontás tilalma, úgy az erre tekintettel megállapított becsült érték lesz az irányadó akár az önkormányzat, akár az in-house Kft. részéről felmerülő egyes megrendelések során. Amennyiben jogszerűen részekre bonthatók a beszerzések, úgy az egyes beszerzések önálló becsült értéke lesz az irányadó az eljárásrend meghatározásakor.

Tekintettel arra, hogy önmagában például a földrajzi hely vagy az építési engedélyek különbözősége, a különböző projekteken történő megvalósítás, vagy az eltérő ajánlatkérő személye sem alapozza meg automatikusan a becsült érték részekre bontásának jogszerű lehetőségét, minden esetben a beszerzések műszaki-gazdasági funkcionális egységének, továbbá a beszerzések közvetlen céljának, az időbeli összefüggésnek, illetve további kiegészítő szempontoknak [mint pl. az egységes tervezés és döntés, azonos jogalap és azonos feltételek a szerződések megkötésekor stb.] az együttes vizsgálata szükséges a részekre bontás tilalma fennállásának vagy fenn nem állásának megállapításához. A részekre bontás tilalmának vizsgálata során az ajánlatkérőnek valamennyi releváns információ és a beszerzés körülményeinek együttes mérlegelése alapján kell megalapozott döntést hoznia a részekre bontás jogszerűsége tekintetében.

Egyebekben a Kbt. 16. § (4) bekezdés alkalmazhatóságával összefüggésben a 2014/24/EU irányelv (a továbbiakban: Irányelv) vonatkozó rendelkezéseinek figyelembevételét javasolt.

Az Irányelv (20) preambulumbekkezdése alapján egy adott közbeszerzési eljárás értékének becslése céljából egyértelművé kell tenni, hogy csak abban az esetben lehetséges az érték becslését a közbeszerzési eljárás valamely részére alapozni, ha annak objektív indokai vannak. Indokolt lehet például a szerződés értékét az ajánlatkérő szerv egy különálló működési egységének – például iskolának vagy óvodának – a szintjén megbecsülni, amennyiben a szóban forgó egység önálló felelősséget visel saját közbeszerzési eljárásáért. Ez abban az esetben vélelmezhető, ha a különálló működési egység önállóan folytatja le a közbeszerzési eljárást és dönt a beszerzésekről, külön költségvetési sor felett rendelkezik az érintett közbeszerzés céljára, önállóan köti meg a szerződést és finanszírozza azt a rendelkezésére

álló költségvetésből. A részekre osztáson alapuló értékbecslés nem indokolt, ha az ajánlatkérő szerv a közbeszerzési eljárást csupán decentralizált módon folytatja le.

Az Irányelv 5. cikk (2) bekezdése szerint, amennyiben az ajánlatkérő szerv több különálló működési egységből áll, a teljes becsült értéket kell figyelembe venni, valamennyi működési egységre együttesen számítva. Az első albekezdés ellenére, amennyiben egy különálló működési egység önálló módon felelős a saját beszerzéséért vagy annak egyes kategóriáiért, az értékek becsülhetők az adott egység szintjén is.

A működési/szervezeti egység beszerzési igényeit tehát akkor lehet az ajánlatkérő beszerzési igényeitől elkülönülten figyelembe venni az ajánlatkérő beszerzéseinek becsült értéke számítása során, ha a működési/szervezeti egység – bár jogilag nem önálló – saját maga dönthet beszerzési igényeiről, azok tekintetében önállóan vállalhat kötelezettségeket a működési költségvetése terhére és valósíthatja meg gazdasági szervezetén keresztül.

Fenti rendelkezésekre tekintettel valamely különálló működési vagy szervezeti egység tekintetében a Kbt. 16. § (4) bekezdés második fordulatának alkalmazása – az ott meghatározott feltételek fennállása esetén – kizárólag a saját működése körében felmerülő beszerzések tekintetében vizsgálható, amely beszerzésekért a különálló működési vagy szervezeti egység önálló felelősséggel tartozik. Így adott esetben az önkormányzat és annak valamely különálló működési vagy szervezeti egysége viszonylatában – különös figyelemmel arra, hogy az úthálózat fejlesztése a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 13. § (1) bekezdés 2. pontja alapján helyi önkormányzati feladat – Kbt. 16. § (4) bekezdése nem alkalmazható oly módon, hogy például az önkormányzat hatáskörébe tartozó úthálózat fejlesztéssel kapcsolatos beszerzések becsült értékét az önkormányzat és annak valamely különálló működési vagy szervezeti egysége között a részekre bontás tilalmának figyelmen kívül hagyása mellett állapítsák meg.

5. kérdés

A Kbt. 105. § (3) bekezdés k) ponttal összefüggésben helyes-e az az értelmezés, miszerint a keretmegállapodás második részében lefolytatott versenyújranyítás esetén kizárólag arról kell nyilatkozatot benyújtaniuk az ajánlattevőknek, hogy a

keretmegállapodás első részében előírt kizáró okok továbbra sem állnak fenn, tőlük egyéb nyilatkozat és igazolás nem kérhető?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a keretmegállapodás második részében lefolytatott versenyújranyitás során a kizáró okok fennállása tekintetében az ajánlattételre felhívott ajánlattevőknek nyilatkozatot kell benyújtaniuk, igazolások benyújtására nem kötelezhetőek.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 105. § (3) bekezdés k) pontja szerint az ajánlatkérő a Kbt. 105. § (2) bekezdés b) vagy c) pontja alkalmazásában a keretmegállapodást kötött összes ajánlattevőnek egyidejűleg írásban ajánlattételi felhívást küld. Más ajánlattevőt az eljárásba nem lehet bevonni. Az ajánlattételi felhívás tartalmazza az ajánlattevőknek szóló felhívást, amely szerint a kizáró okok fenn nem állásáról nyilatkozniuk kell.

Fentiek alapján a Kbt. 105. § (3) bekezdés k) pontja nyilatkozattételi kötelezettséget ír elő a kizáró okok fenn nem állása tekintetében, azaz versenyújranyitás során történő ajánlattétel esetén az ajánlattevőket a kizáró okok hiányát illetően nem terheli igazolási kötelezettség, igazolások benyújtására tehát az ajánlattevők nem kötelezhetőek.

A Kbt. 105. § (5) bekezdés első mondata alapján az ajánlatok bontására a 68. § (4) bekezdése, elbírálására a 69. § (1) bekezdése és a 71-76. §, az ajánlatkérő döntéseinek közzétételére a 79. §, valamint a szerződés megkötésére a 131. § alkalmazandó. Ebből fakadóan az ajánlatkérőt versenyújranyitás során a kizáró okok fenn nem állásának ellenőrzése körében nem terheli a Kbt. 69. § (4) bekezdése szerinti nyilvántartás-ellenőrzési kötelezettség, azonban amennyiben az ajánlatkérőnek kétsége merül fel valamely előírt kizáró ok fennállását illetően, úgy köteles annak tisztázására, adott esetben például a Kbt. 69. § (13) bekezdés alkalmazásával. Az esetleges ellentmondások tisztázása érdekében a Kbt. 71. §-a szerinti hiánypótlás, illetve felvilágosítás kérés jogintézménye megfelelően alkalmazandó.

A Közbeszerzési Hatóság felhívja továbbá a figyelmet – a keretmegállapodás második részében megkötött szerződésekre is irányadó – Kbt. 143. § (2) bekezdésére,

mely alapján az ajánlatkérő köteles a szerződést felmon-dani, vagy – a Ptk.-ban foglaltak szerint – attól elállni, ha a szerződés megkötését követően jut tudomására, hogy a szerződő fél tekintetében a közbeszerzési eljárás során kizáró ok állt fenn, és ezért ki kellett volna zárni a közbeszerzési eljárásból.

6. kérdés

Az ajánlatkérő a [Nettó karbantartási díj 60 hónapra (nettó Ft/60 hónap)] értékelési szempont felolvasólapon szereplő értékének meghatározásához mellékletet bocsátott rendelkezésre, ahol megadta az előírt karbantartási alkalmak számát (5 db), és amelyen az ajánlattevőknek meg kellett adniuk az 1 karbantartási alkalom nettó díját. A kettő érték szorzatát szintén fel kellett tüntetni a mellékletben, egyúttal ezt a szorzat értéket kellett a felolvasólapon az adott értékelési szempont sorába beírni.

Az egyik ajánlattevő a mellékletben megadta az 1 karbantartási alkalom nettó díját, valamint megadta a 60 hónapra vetített értéket. A mellékletben szereplő szorzat számítási hibát nem tartalmazott.

Az ajánlattevő ugyanakkor a felolvasólapon nem a 60 hónapra vetített, hanem az 1 alkalomra vonatkozó értéket tüntette fel.

Ismert-e olyan joggyakorlat, amely alapján lehetőség van a fenti hiba hiánypótlás körében történő javítására? A hiba javítása esetén az ajánlatok közötti sorrend nem változna.

Vagy olyan joggyakorlat ismert, amely alapján a Kbt. 69. § (1)-(2) bekezdései szerinti teljes körű bírálatot követően azt szükséges megállapítani, hogy a Kbt. 69. § (2) bekezdése alapján az ajánlat nem megfelelő, így az ajánlat az értékelésbe nem vonható be, tehát a jelzett hiba hiánypótlás keretében nem javítható?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a kérdésben bemutatott esetben fennálló ellentmondás feloldására alkalmazható a Kbt. 71. § (1) bekezdése szerinti felvilágosítás kérés jogintézménye.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A 69. § (1) bekezdése alapján az ajánlatok és részvételi jelentkezések elbírálása során az ajánlatkérőnek meg kell vizsgálnia, hogy az ajánlatok, illetve részvételi jelentkezések megfelelnek-e a közbeszerzési dokumentumokban, valamint a jogszabályokban meghatározott feltételeknek.

A Kbt. 71. § (1) bekezdése szerint az ajánlatkérő köteles az összes ajánlattevő és részvételre jelentkező számára azonos feltételekkel biztosítani a hiánypótlás lehetőségét, valamint az ajánlatban vagy részvételi jelentkezésben található, nem egyértelmű kijelentés, nyilatkozat, igazolás tartalmának tisztázása érdekében az ajánlattevőtől vagy részvételre jelentkezőtől felvilágosítást kérni.

A Kbt. 71. § (8) bekezdése alapján a hiánypótlás vagy a felvilágosítás megadása:

a) nem járhat a 2. § (1)-(3) és (5) bekezdésében foglalt alapelvek sérelmével és

b) annak során az ajánlatban a beszerzés tárgyának jellemzőire, az ajánlattevő szerződéses kötelezettsége végrehajtásának módjára vagy a szerződés más feltételeire vonatkozó dokumentum tekintetében csak olyan nem jelentős, egyedi részletkérdésre vonatkozó hiba javítható vagy hiány pótolható, továbbá átalánydíjas szerződés esetén az árazott költségvetés (részletes ár-ajánlat) valamely tétele és egységára pótolható, módosítható, kiegészíthető vagy törölhető, amelynek változása a teljes ajánlati árat vagy annak értékelés alá eső részösszegét és az ajánlattevők között az értékeléskor kialakuló sorrendet nem befolyásolja.

A D.58/14/2020. számú döntőbizottsági határozat 53. pontja az alábbiakat tartalmazza: „Az ajánlat egységes egészként értékelendő, értékelésre a benyújtott ajánlat teljes tartalma kerül. Lényegében ugyanezen megállapításra mutat rá „A közbeszerzésekkel kapcsolatos ítélkezési gyakorlat” tárgyában készült kúriai összefoglaló vélemény (2015.EI.II.JGY.E.1.1.) is, mely szerint az ajánlat valamennyi, szerkezetében elkülönült eleme azonos megítélés alá esik az értékelés szempontjából. Amennyiben egy adat az ajánlat eltérő részein más tartalommal jelenik meg, az ajánlat hibás, és az ajánlatkérőnek élnie kell a közbeszerzési törvényben biztosított valamely korrekciós lehetőséggel. A felolvasólapnak sincs megkülönböztetett jelentősége, az abban szereplő, az ajánlatból kiemelt adatok csak a bontás szempontjából, az alapelvek érvényesíthetősége, a nyilvánosság biztosítása okából, technikailag jelentős részei az ajánlatnak.”

A D.173/10/2020. döntőbizottsági határozat 65. pontja kiemeli, hogy „A felolvasólapon szereplő nettó ajánlati ár értékelési szempontokra vonatkozó összeg téves kitöl-

tése önmagában nem eredményezhet érvénytelenséget abban az esetben, amennyiben az ajánlatban az értékeléssel összefüggő megajánlás egyébként teljeskörűen fellelhető a szakmai ajánlatban, azaz jelen esetben az árazott költségvetésben. Az ajánlatban az árazott költségvetés megtalálható, annak adatai alapján és a főszeszítőben foglaltak szerint megállapítható a kérelmező megajánlása.”

A Döntőbizottság hangsúlyozta továbbá, hogy „a Kbt. 71. § (10) bekezdése szerint az ajánlatkérő köteles meggyőződni arról, hogy a hiánypótlás vagy a felvilágosítás megadása az e §-ban foglaltaknak megfelel. Az ajánlat érvénytelenségét az eredményezheti, ha a felvilágosítás megadása a (3) vagy (8)-(9) bekezdés rendelkezéseibe ütközik, vagy a felvilágosítás megadását nem, vagy nem az előírt határidőben teljesítették.”

Jelen esetben a melléklet tartalmazta a nettó karbantartási díj 60 hónapra vetített értékét, azaz az ajánlatban megtalálható volt az adott értékelési szempontokra vonatkozó megajánlás. Így a fent hivatkozott határozatok megállapításaira is tekintettel, továbbá figyelemmel arra, hogy a hiba javítása az ajánlattevők között az értékeléskor kialakuló sorrendet nem befolyásolja, az ajánlatkérő felvilágosítás kérés keretében tisztázhatja a fennálló ellentmondást a felolvasólap és az alátámasztó dokumentumok között.

7. kérdés

Havidíjas szerződéskötés esetén, ahol eseti szolgáltatás megrendelését is magában foglalja a szerződés, kötelező-e és ha igen, milyen jogszabályhely alapján keretösszeget vagy egyéb keretet (akár órakeretet) meghatározni az igénybe vehető eseti szolgáltatás mennyiségét illetően, vagy a gyakorlat szerint ez nem kötelező?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az ajánlatkérőnek a beszerzési igénye természetének ismeretében kell döntést hoznia arról, hogy milyen szerződéses konstrukcióban és milyen Kbt. szerinti jogintézmények alkalmazásával tervezi megvalósítani a beszerzését. Az ajánlatkérőnek az eljárás előkészítése során a beszerzés mennyiségének meghatározásakor – így az eseti megrendelések mennyisége tekintetében is – a Kbt. 28. §-ának és 58. §-ának megfelelően kell eljárnia.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 28. § (1) bekezdés alapján az ajánlatkérő köteles a közbeszerzési eljárást – a beszerzés tárgyára és becsült értékére tekintettel – megfelelő alapossággal előkészíteni. Az ajánlatkérő által rendelkezésre bocsátott közbeszerzési dokumentumoknak biztosítaniuk kell, hogy az eljárásban a gazdasági szereplők képesek legyenek műszakilag megfelelő, fizikailag megvalósítható és gazdasági szempontból reális ajánlatot adni. Az ajánlatkérőnek már a közbeszerzési eljárás előkészítése során törekednie kell a magas minőségű teljesítés feltételeinek biztosítására, a környezet – beszerzés tárgyára tekintettel biztosítható – védelmére és a fenntarthatósági szempontok figyelembevételére, valamint a beszerzés tárgyát érintő szerződésmódosítások megelőzésére. Az ajánlatkérő alkalmazhatja az értékelemzés módszerét is.

A Kbt. 58. § (1)-(2) bekezdései szerint az ajánlatkérő köteles megadni a közbeszerzés tárgyát és mennyiségét – adott esetben a szerződéstervezetben foglaltaknak megfelelő mennyiségi eltérés vagy opcionális rész megadásával – az eljárást megindító felhívásban, valamint előzetes tájékoztatóval meghirdetett eljárás esetén az előzetes tájékoztatóban is. Az ajánlatkérő köteles megadni az eljárást megindító felhívásban vagy a további közbeszerzési dokumentumokban a közbeszerzés tárgyára vonatkozó műszaki leírást. A műszaki leírás azoknak az előírásoknak az összessége, amelyek meghatározzák azokat a közbeszerzés tárgya tekintetében megkövetelt jellemzőket, amelyek alapján a közbeszerzés tárgya olyan módon írható le, hogy az megfeleljen az ajánlatkérő által igényelt rendeltetésnek. E jellemzők utalhatnak a kért építési beruházás, áru vagy szolgáltatás előállításának és nyújtásának folyamatára vagy módszerére, vagy életciklusa bármely más szakaszának valamely konkrét folyamatára, akkor is, ha ezek a tényezők végeredményben nem befolyásolják az adott építési beruházás, áru vagy szolgáltatás tulajdonságait, feltéve, hogy kapcsolódnak a szerződés tár-

gyához [Kbt. 76. § (7) bekezdés], valamint annak értékéhez és céljaihoz képest arányosak.

A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanácsnak a közbeszerzési eljárások előkészítésével kapcsolatos útmutatója (2023. február 20.) rögzíti továbbá, hogy a szerződések teljesítése tekintetében is rendkívül fontos az eljárások alapos előkészítése. Fel kell hívni a figyelmet, hogy a jogsértő szerződésmódosítások háttérben gyakran a nem megfelelő előkészítés áll, vagyis a gondos előkészítés elmaradása utóbb jelentősen befolyásolhatja a közbeszerzési szerződések teljesítési szakaszát is, és a nem kellő körültekintéssel végzett előkészítés utóbb nem lesz orvosolható szerződésmódosítás útján. Erre mutat rá a Döntőbizottság a D.142/14/2021. számú döntőbizottsági határozatban. Fontos hangsúlyozni, hogy a nem megfelelő előkészítés miatti jogsértés egy későbbi, esetlegesen a Kbt. 141. § alapján fennálló szerződésmódosítási jogalap elfogadhatósága ellenére megállapítható.

Arra vonatkozóan tehát nincs a Kbt.-ben konkrét kötelezés vagy szabályozás, hogy egy ajánlatkérő – eseti megrendeléseket is magába foglaló – beszerzését milyen szerződéses konstrukcióban (pl. keretmegállapodás, keretszerződés), vagy milyen, a Kbt.-ben foglalt egyéb lehetséges jogintézmény (pl. opció, mennyiségi eltérés) alkalmazásával írja elő. Az ajánlatkérőt a tekintetben terheli kötelezettség, hogy eljárása során a közbeszerzés mennyiségének meghatározásakor teljes körűen megvalósuljanak a Kbt. 28. § és 58. §-ában foglalt kögens rendelkezések. Ennélfogva az eseti megrendelésekre vonatkozóan is szükséges a mennyiség keretösszeg vagy óraszám formájában történő meghatározása, vagy az eljárásban az eseti megrendelések tekintetében opcionális rész, vagy mennyiségi eltérés meghatározása, figyelemmel arra is, hogy az ajánlattevőknek is a megfelelő információ birtokában van lehetőségük az eseti megrendelésekre vonatkozó reális ajánlattételre.

JOGORVOSLATI AKTUALITÁSOK

Dr. Horváth Éva, közbeszerzési biztos, Közbeszerzési Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2023.3.2

A Közbeszerzési Értesítő Plusz jelen számában ismertett jogeset a felvilágosításkérési eljárás jogintézményével, a felvilágosításnak a közbeszerzési törvényben meghatározott korlátaival foglalkozik.

A Döntőbizottság D.358/33/2021. számú határozata

A jogorvoslati ügyvel érintett tárgyak: Az ajánlattevő felvilágosítása a beszerzés tárgyának jellemzőire, az ajánlattevő szerződéses kötelezettsége végrehajtásának módjára vonatkozó dokumentum tekintetében került kiadásra, a felvilágosítás a Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontjába ütközik. A szakmai ajánlat tekintetében a hiánypótlás, felvilágosításkérés csak akkor lehetséges a beszerzés tárgyának jellemzője tárgyában, ha nem jelentős, egyedi részletkérdésre vonatkozó hiba állapítható meg az ajánlatban.

Tényállás

Az ajánlatkérő a Kbt. 21. § (2) bekezdése alapján a Kbt. Harmadik Része szerinti nyílt eljárását 2021. június 22-én indította meg. Az eljárást megindító hirdetmény az Európai Unió Hivatalos Lapjában is megjelent.

A felhívás szerint a Fő CPV-kód 55520000 Élelmiszeri szolgáltatások. A szerződés típusa: szolgáltatásmegrendelés.

A közbeszerzés tárgyát az ajánlatkérő által üzemeltetett intézményekben közétkeztetés biztosítása képezte 5 közbeszerzési részben az eljárást megindító felhívást kiegészítő közbeszerzési dokumentumokban foglaltaknak megfelelően.

A felhívás szerint a szerződés időtartama 24 hónap.

A közbeszerzés nem volt európai uniós alapokból finanszírozott projekttel és/vagy programmal kapcsolatos.

A felhívás rögzítette a kizáró okokat. Ajánlatkérő a Kbt. 114. § (1) bekezdésében rögzítettek alapján a jelen közbeszerzési eljárásban nem írt elő alkalmassági követelményt.

A felhívás szerint a szolgáltatás teljesítése egy meghatározott szakmához (képzettséghez) kötött. A vonatkozó törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezésre történő hivatkozás:

- 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról,
- 37/2014. (IV. 30.) EMMI rendelet a közétkeztetésre vonatkozó táplálkozás-egészségügyi előírásokról,
- 68/2007. (VII. 26.) FVM-EÜM-SZMM rendelet az élelmiszer-előállítás és forgalomba hozatal egyes élelmiszer-higiéniái feltételeiről és az élelmiszerek hatósági ellenőrzéséről,
- 852/2004/EK rendelet az élelmiszer-higiéniáról.

A felhívás tartalmazta az értékelési szempontokat, és a súlyszámokat:

Ár szempont:

1. Nettó ajánlati ár összesen (nettó Ft) / Súlyszám: 85

Minőségi szempont:

2. A közétkeztetésre vonatkozó táplálkozás-egészségügyi előírásokról szóló 37/2014. (IV. 30.) EMMI rendelet előírásaiban foglalt gyakoriságon felül szolgáltat zöldséget (igen / nem) /Súlyszám: 5

3. A közétkeztetésre vonatkozó táplálkozás-egészségügyi előírásokról szóló 37/2014. (IV. 30.) EMMI rendelet előírásaiban foglalt gyakoriságon felül szolgáltat gyümölcsöt (igen / nem) /Súlyszám: 5

4. A közétkeztetésre vonatkozó táplálkozás-egészségügyi előírásokról szóló 37/2014. (IV. 30.) EMMI rendelet előírásaiban foglalt gyakoriságon felül szolgáltat teljes kiőrlésű gabona alapú élelmiszert (igen / nem) / Súlyszám: 5

Az ajánlatkérő a felhívásban További információkat is rögzített, melyek szerint:

1. Az eljárás a Kbt. 21. § (2) bekezdés alapján a Kbt. III. része szerint kerül lefolytatásra.

8. Ajánlatkérő a Kbt. 71. § (6) bekezdése alapján nem rendel el újabb hiánypótlást, ha a hiánypótlással az ajánlattevő az ajánlatban korábban nem szereplő gazdasági szereplőt von be az eljárásba, és e gazdasági szereplőre tekintettel lenne szükséges az újabb hiánypótlás.

12. Ajánlatkérő előírja a Kbt. 66. § (6) bekezdés szerinti információk ajánlatban történő feltüntetését. A nyilatkozat nemleges tartalommal is csatolandó. A Kbt. 66. § (6) bekezdése szerinti nyilatkozatot – amelyet az EKR-ben elektronikus űrlapként Ajánlatkérő hoz létre – elektronikus űrlap formájában kell az ajánlat részeként kitölteni.

A közbeszerzési dokumentumok tartalmazzák a kötelező formai és tartalmi követelményeket, a szerződéstervezetet, a műszaki leírást, az árazatlan költségvetést, többek között a következők szerint:

„I. FOGALOM MEGHATÁROZÁSOK ÉS ÁLTALÁNOS SZABÁLYOK

4) A közbeszerzési eljárás lebonyolítására a Kbt. szabályai szerint kerül sor. A Kbt. 21. § (2) bekezdése alapján a Kbt. Harmadik Része kerül alkalmazásra a Kbt. 112. § (1) bekezdésének b) pontja, továbbá a Kbt. 114-114/A §-ai szerint.”

„IX. AZ AJÁNLATOT ALKOTÓ DOKUMENTUMOK ÉS FORMAI ELŐÍRÁSOK

„13) Az ajánlathoz – lehetőleg az alábbi sorrendben – a következő dokumentumokat kell csatolni:

2. A Kbt. 66. § (2) bekezdésében előírt ajánlati nyilatkozatot – amelyet Ajánlatkérő az EKR-ben elektronikus űrlapként hoz létre – Ajánlattevőnek elektronikus űrlap formájában kell az ajánlat részeként kitölteni!

3. A Kbt. 66. § (6) bekezdésében előírt nyilatkozatot – amelyet Ajánlatkérő az EKR-ben elektronikus űrlapként hoz létre – Ajánlattevőnek elektronikus űrlap formájában kell az ajánlat részeként kitölteni! A nyilatkozat nemleges tartalommal is csatolandó (vagyis akkor is, ha Ajánlattevő a szerződés teljesítéséhez alvállalkozót semmilyen tevékenység ellátásához nem kíván igénybe venni)...”

A műszaki leírás tartalmazta a nyertes ajánlattevő és az ajánlatkérő feladatait, többek között az alábbiak szerint:

«1.1. Nyertes Ajánlattevő feladata közétkeztetés biztosítása az ajánlatkérő által üzemeltetett, a közbeszerzési dokumentumokban meghatározott intézmények számára a közbeszerzési dokumentumokban részletezettek szerint.

1.8. Nyertes Ajánlattevő feladatait, valamint jogait és kötelezettségeit részletesen az egyéb közbeszerzési dokumentumok részét képező szerződéstervezet tartalmazza.”

A dokumentációban kiadott szerződéstervezet rendelkezései értelmében:

„IV. Alvállalkozó igénybevétele

IV.1. Vállalkozó legkésőbb a szerződés megkötésének időpontjában köteles a Megrendelőnek valamennyi olyan alvállalkozót bejelenteni, amely részt vesz a szerződés teljesítésében, és - ha a közbeszerzési eljárásban az adott alvállalkozót még nem nevezte meg - a bejelentéssel együtt nyilatkozni arról is, hogy az általa igénybe venni kívánt alvállalkozó nem áll kizáró okok hatálya alatt. A Vállalkozó a szerződés teljesítésének időtartama alatt köteles Megrendelőnek minden további, a teljesítésbe bevonni kívánt alvállalkozót előzetesen bejelenteni, és a bejelentéssel együtt nyilatkozni arról is, hogy az általa igénybe venni kívánt alvállalkozó nem áll kizáró okok hatálya alatt.

IV.2. Alvállalkozó jogosulatlan igénybevétele esetén Vállalkozó tudomásul veszi Megrendelő azon jogát, hogy jelen szerződéstől azonnali hatállyal elálljon és az ebből eredő kárát Vállalkozó felé érvényesítse. Ezen felül Vállalkozó felel minden olyan kárért, mely az alvállalkozó jogosulatlan igénybevétele nélkül nem következett volna be.

IV.3. A teljesítésbe bevont alvállalkozót megillető díj alvállalkozó felé történő megfizetéséről Vállalkozó köteles gondoskodni. Az alvállalkozó nem jogosult a Megrendelővel szemben fellépni semmilyen díj vagy költség igénylésére.»

„VI. Vállalkozó jogai és kötelezettsége

VI.5. A Vállalkozó által ellátandó szolgáltatás és az ezért megállapodott díj magában foglalja az étel előállítás, valamint a keletkező hulladék kezelési- és naponta történő elszállítási tevékenységet és az azokhoz szükséges eszközök, megfelelő tisztaságú edények biztosítását is, mely szolgáltatásnak meg kell felelni a vonatkozó, hatályos jogszabályi előírásoknak, szabványoknak, ajánlásoknak.

VI.6. Vállalkozó köteles az elszállított ételhulladékról szállítólevelet kiállítani, melynek tartalmaznia kell az elszállított hulladék mennyiségét, időpontját (nap, óra, perc), valamint a Megrendelő által felhatalmazott konyhai alkalmazott teljesítésigazolását a szállítás megtörténteire vonatkozóan. A szállítólevél egy példányát Vállalkozó köteles az intézményvezető által kijelölt konyhai alkalmazottnak, illetve Megrendelőnek átadni az elszállítás időpontjában.

VI.7. Vállalkozó tudomásul veszi, hogy amennyiben az ételhulladék elszállítása nem a VI.5. pont szerint, azaz naponta történik, akkor Megrendelő Vállalkozó költségén gondoskodik a feladat elvégzéséről.”

„XI. Egyéb rendelkezések

XI.4. Szerződő Felek a jelen szerződésben nem szabályozott kérdésekben a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény és végrehajtási rendeletei, a Polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény, valamint jelen szerződésben nevesített és *a szolgáltatás tárgya szerinti egyéb jogszabályok rendelkezései az irányadók.*”

Az ajánlattételi határidőre a kérelmező és a jelen ismertetés szerint H Kft. (a továbbiakban: érdekelt) mind az 5 részre benyújtotta az ajánlatát.

Az ajánlatkérő hiánypótlásra szólította fel az ajánlattevőket, az alábbiak szerint:

„Ajánlatkérő a felhívás VI.3) 12. pontjában az alábbiakat írta elő: AK előírja a Kbt. 66. § (6) bekezdés szerinti információk ajánlatban történő feltüntetését. A nyilatkozat nemleges tartalommal is csatolandó. A Kbt. 66. § (6) bekezdése szerinti nyilatkozatot – amelyet az EKR-ben elektronikus űrlapként AK hoz létre – AT-nek elektronikus űrlap formájában kell az ajánlat részeként kitölteni.

Hiány az ajánlatban és pótlása:

Ajánlatkérő az eljárásban nem aktiválta a hivatkozott űrlapot az EKR rendszerben, ezért Ajánlattevőknek nem állt módjukban az űrlap kitöltése és az ajánlathoz nem tudta csatolni.

Kérjük hiánypótlás keretében a jelen hiánypótlási felhíváshoz mellékelt, a Kbt. 66. § (6) bekezdés szerinti nyilatkozatot kitölteni és az EKR rendszerben feltölteni szíveskedjenek az eljárás 1-5. része vonatkozásában.”

Az ajánlatkérő felhívta az ajánlattevők figyelmét, hogy a hiánypótlás teljesítése során vegyék figyelembe a Kbt. 71. § (3), (7)-(8) bekezdését.

Az érdekelt az előírt határidőben benyújtotta a Kbt. 66. § (6) szerinti nyilatkozatát, amelyben mind az 5 rész esetében a Kbt. 66. § (6) bekezdés a) pontja szerint nyilatkozott, hogy a közbeszerzésnek nincsen olyan része, amelynek teljesítéséhez alvállalkozót kíván igénybe venni.

A Kbt. 66. § (6) bekezdés b) pontja szerinti nyilatkozati részt az érdekelt kitöltetlenül nyújtotta be.

Az ajánlatkérő elkészítette és megküldte az ajánlatok elbírálásáról szóló összegezést, amelynek „V. Az eljárás eredménye” pontja szerint mind az 5 rész tekintetében érvényes és nyertes ajánlattevőként az érdekelt került megjelölésre.

Az összegzésben rögzítettek szerint az érdekelt egyik rész tekintetében sem vesz igénybe alvállalkozót a szolgáltatás teljesítéséhez.

Az írásbeli összegezés „VI. Kiegészítő információk” pontja rögzítette a VI.1.10) További információk pontban a Kbt. 81. § (5) bekezdése alapján el nem bírált ajánlattevők nevét és székhelyét, továbbá értékelési pontszámait részenként.

A kérelmező előzetes vitarendezési kérelmet nyújtott be mind az 5 részben. Hivatkozott többek között a szerződéstervezet VI.5-6-7. pontjaira, valamint arra, hogy az ételmaradék (142/2011/EU rendelet értelmében élelmiszer-hulladék) begyűjtése és elszállítása engedélyhez, illetve nyilvántartásba vételhez kötött tevékenység. A közbeszerzés nyertes ajánlattevőjének tevékenységi körében ez a szigorú feltételekhez kötött tevékenység nem szerepel.

Az ajánlatkérő a kérelmező előzetes vitarendezési kérelmére tekintettel a Kbt. 80. § (4) bekezdésére hivatkozással az érdekelttől felvilágosítást kért az 1-5. részben, a Kbt. 66. § (6) bekezdés a) pont szerinti nyilatkozat tekintetében. Közölte, hogy a közbeszerzési dokumentáció részét képező szerződéstervezet VI.5. pontja szerint a vállalkozó feladatai közé tartozik az étel előállítás, valamint a keletkező hulladék kezelési- és naponta történő elszállítási tevékenység. Az ételhulladék elszállítása a 45/2012. (V. 8.) VM rendelet alapján nyil-

vántartásba vételhez kötött tevékenység, mely az érdekelt tevékenységi körében nem szerepel. Mindezekre figyelemmel kérte a felvilágosítását, hogyan tudja ellátni az ételhulladék elszállítási feladatokat alvállalkozó bevonása nélkül. Amennyiben mégis alvállalkozót vesznek igénybe, kérte a javított Kbt. 66. § (6) szerint nyilatkozatot benyújtani. Az ajánlatkérő felhívta az érdekelt figyelmét a Kbt. 71. § (3), (7)-(8) bekezdésére a hiánypótlás teljesítése során.

Az érdekelt felvilágosítás keretében csatolta a Kbt. 66. § (6) szerinti alábbi nyilatkozatot mind az 5 részre, az alábbiak szerint:

„A Kbt. 66. § (6) bekezdés a) pontja szerinti nyilatkozat:

Nyilatkozom, hogy a közbeszerzésnek az alábbi a rész(e)nek teljesítéséhez kívánunk alvállalkozót igénybe venni:

Ételhulladék elszállítása és kezelése

A Kbt. 66. § (6) bekezdés b) pontja szerinti nyilatkozat:

Nyilatkozom, hogy az ajánlat benyújtásakor a Kbt. 66. § (6) bekezdés a) pontja szerinti nyilatkozatban feltüntetett rész(ek) teljesítéséhez igénybe venni kívánt alvállalkozó személye nem ismert.”

Az ajánlatkérő válaszolt a kérelmező előzetes vitarendezési kérelmére, melyben azt a tájékoztatást adta, hogy az érdekelt benyújtotta a felvilágosítását, és a Kbt. 66. § (6) szerint úgy nyilatkozott, hogy az ételhulladék elszállítási és ártalmatlanítási feladatok elvégzésére alvállalkozót vesz igénybe.

Az ajánlatkérő módosította az írásbeli összegezést, melyben az „V. Az eljárás eredménye pontban” rögzítette az érdekelt által az alvállalkozó igénybevételel valamennyi részben, ételhulladék elszállítás és kezelés tekintetében, az alvállalkozó megnevezése nélkül.

Az írásbeli összegezés „VI. Kiegészítő információk” „VI.1.10) További információk” pontját a Kbt. 81. § (5) bekezdésére hivatkozással fenntartotta.

Az írásbeli összegezés VI.1.4) pontja tartalmazta az összegezés módosításának indokát.

A kérelmező előzetes vitarendezési kérelmet nyújtott be mind az 5 részben, melyben kifejtette, hogy érvénytelen a nyertes ajánlat azért, mert az alvállalkozó bevonása szükségszerűen befolyásolja mind a végső árat, mind

pedig annak összetételét. Az összegezés jogsértő, az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 66. § (1) bekezdését, a Kbt. 69. § (1) és (2) bekezdését és a Kbt. 71. § (1) és kiemelten a (8) bekezdés b) pontját.

Az ajánlatkérő a Kbt. 80. § (4) bekezdésre hivatkozással második alkalommal is felvilágosításkérést küldött az érdekeltnek a Kbt. 66. § (6) szerint benyújtott nyilatkozatával kapcsolatosan.

Az érdekelt az újabb felvilágosításkérésre az alábbi választ adta:

«Az ajánlatunkban meghatározott ajánlati ár teljeskörű, minden az ajánlatkérő által az eljárást megindító felhívásban és közbeszerzési dokumentumokban meghatározott előírásokra kiterjed.

Az ajánlati árunk tartalmaz valamennyi, a szerződés-szerű teljesítéssel kapcsolatban, valamint a közbeszerzési dokumentumokban foglaltak szerint felmerülő költséget. Továbbá nettó ajánlati árunk - ajánlatkérő által rögzítettekkel összhangban - tartalmazza az összes felmerülő adót, közterhet, illetéket stb., kivéve az ÁFA összegét.

Az ételhulladék szállítási és kezelési alvállalkozói feladatok költség vonzata is a megajánlott ajánlati ár részét képezi ... az ajánlati árunkra nincs hatással az alvállalkozói nyilatkozatunk tisztázása.»

Az ajánlatkérő megküldte a kérelmező előzetes vitarendezési kérelmére az elutasító válaszát, melyben közölte, hogy az érdekelt felvilágosítása szerint az ajánlati ára tartalmazza valamennyi, a szerződés-szerű teljesítéssel kapcsolatban, valamint a közbeszerzési dokumentumokban foglaltak szerint felmerülő költséget, az összes felmerülő adót, közterhet, illetéket stb., kivéve az ÁFA összegét.

A jogorvoslati kérelem

A kérelmező a jogorvoslati kérelmét a közbeszerzés 1-5. részei ellen az érdekelt ajánlatának érvényessé nyilvánítása miatt nyújtotta be, a következők szerint.

Az 1. kérelmi elem szerint hiánypótlásnak, felvilágosítás megadásának nem lett volna helye az ajánlattevő szerződéses kötelezettsége végrehajtásának módjára vagy a szerződés más feltételeire vonatkozó jelentős dokumentum tekintetében, az ajánlatkérő által megsértett jogszabályhelyek: a Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontja, a Kbt. 71. § (10) bekezdés.

A 2. kérelmi elem szerint az érdekelt az eredeti ajánlatában nem jelölt meg alvállalkozót, viszont a közbeszerzés tárgyát képező közétkeztetési szolgáltatás biztosítása (ételhulladék elszállítással) tárgyában tevékenységi körei között nem szerepelt a szigorú engedélyekhez, nyilvántartásbavételhez kötött hulladék-elszállítási tevékenység (a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény, 439/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet a hulladékgazdálkodási tevékenységek nyilvántartásba vételéről, valamint hatósági engedélyezéséről, 45/2012. (V. 8.) VM rendelet 17. § (2) bekezdés). Az érdekelt ajánlata nem felelt meg a jogszabályokban meghatározott feltételeknek. Az ajánlatkérő által megsértett jogszabályhelyek: a Kbt. 69. § (1), (2) bekezdése, a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja.

Az ajánlatkérő észrevétele

Az ajánlatkérő az 1., 2., 4. részek tekintetében a kérelmező ügyfélképessége hiányában a jogorvoslati eljárás megszüntetését, érdemben alaptalanság miatt a jogorvoslati kérelem elutasítását kérte.

Az érdekelt észrevétele

Az érdekelt az 1., 2., 4. részek tekintetében a kérelmező ügyfélképessége hiányában a jogorvoslati eljárás megszüntetését, érdemben alaptalanság miatt a jogorvoslati kérelem elutasítását kérte.

A Döntőbizottság döntése és annak indokai

A Döntőbizottság a határozatában a jogorvoslati kérelemnek helyt adott, és megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontjára tekintettel a Kbt. 69. § (1), (2) bekezdését, a Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontját, a Kbt. 71. § (10) bekezdését, ezért megsemmisítette az ajánlatkérőnek az érdekelt ajánlatának érvényességéről szóló döntését, és az ezt követően az adott közbeszerzési eljárásban hozott valamennyi döntését.

A Döntőbizottság az ajánlatkérővel szemben 20.000.000.-Ft bírságot szabott ki.

A határozat indokolása a következőket tartalmazta:

Az ajánlatkérő a Kbt. 21. § (2) bekezdése alapján a Kbt. Harmadik Része szerinti nyílt eljárását 2021. június 22-én indította meg.

A jelen jogorvoslati eljárásban a közbeszerzési eljárás megkezdésének időpontjában, 2021. június 22-én hatályos anyagi jogszabályokat kell alkalmazni.

A Döntőbizottság először az ajánlatkérő és az érdekelt kifogásaira az eljárásjogi feltételeket vizsgálta.

A Döntőbizottság megállapította, hogy a kérelmező valamennyi rész tekintetében ügyfélképességgel rendelkezik a jogorvoslati kérelem benyújtására.

A konkrét esetben a kérelmező ajánlattevő, valamennyi részben érvényes ajánlatot nyújtott be. Az ajánlatkérő a Kbt. 81. § (5) bekezdésének alkalmazásával az ajánlatok bírálatát nem végezte el, az értékelésre azonban sor került, a kérelmező ajánlata tekintetében is, a nyertes ajánlaton kívül bírálat ugyan nem történt.

A Döntőbizottság nem fogadta el az ajánlatkérő és az érdekelt kifogását, amelyben a Kbt. 81. § (5) bekezdése alapján elvégzett értékelésre tekintettel a kérelmező ügyfélképességét vitatták az 1., 2. és 4. részek tekintetében.

Az ajánlatkérő módosított írásbeli összegezése alapján az írásbeli összezés V. pontja tartalmazza az eljárás eredményét, az érdekelt nyertességét. Az írásbeli összezés VI. pontjában az ajánlatkérő csak a Kbt. 81. § (5) bekezdése szerint az el nem bíralt ajánlattevők nevét, székhelyét, értékelési pontszámaikat rögzítette. A VI. pontban szereplő ajánlattevők esetében azonban a közbeszerzési eljárás eredményének meghozatalára – bírálat hiányában – nem került sor.

A Kbt. 81. § (5) bekezdésének ajánlatkérői alkalmazására tekintettel nem mondható ki, hogy a kérelmező nem rendelkezik közvetlen jogi érdekléssel az eljárás eredményének a kifogásolására, a kérelmezőnek a szerződés elnyerésére való esélye nem szűnt meg.

A fentiek alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy a kérelmező ügyfélképessége fennáll az 1., 2., és 4. részekben is a jogorvoslati kérelem benyújtására.

A Döntőbizottság megállapította, hogy a kérelmező jogorvoslati kérelme nem késett el a Kbt. 71. § (10) bekezdésének ajánlatkérői megsértése tekintetében.

A Kbt. 71. § (10) bekezdése a kérelmező eredeti jogorvoslati kérelmében megjelölt jogszabályhely körébe tartozik, mivel maga a Kbt. 71. § (10) bekezdése utal többek között a Kbt. 71. § (8) bekezdésének megsértése esetén az ajánlatkérő kötelezettségére.

A jogorvoslati kérelem – az előzetes vitarendezési kérelem 2021. július 28. napján történt elutasítására tekin-

tettel – a Kbt. 148. § (7) bekezdés da) pontja alapján nem késett el.

A Döntőbizottság a jogorvoslati kérelmet érdemben vizsgálta, és az alábbi indokokra tekintettel megállapította, hogy a jogorvoslati kérelem alapos.

A jogorvoslati kérelem 1. és 2. elemei alapján, a Döntőbizottság együttesen azt vizsgálta, hogy az ajánlatkérő megsértette-e a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontjára tekintettel a Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontját, a Kbt. 71. § (10) bekezdését, a Kbt. 69. § (1), (2) bekezdését, az érdekelt ajánlatának érvényessé nyilvánításával.

A közösségi jog és a közösségi joggal harmonizált nemzeti jog rendelkezései alapján, a hiánypótlás és a felvilágosítás alkalmazásának korlátja, hogy meg kell felelnie az egyenlő bánásmód és az átláthatóság elvének, hogy a hiánypótlás vagy felvilágosítás megadása ne adjon lehetőséget valamely ajánlattevőnek a verseny tisztaságát sértő előnyben részesítésére. Ez biztosítja a törvény rendeltetése szerint az ajánlatkérő célját, hogy a Kbt. 71. § (7) bekezdése szerint a bírálatot el tudja végezni.

Az, hogy az adott ajánlat esetében a hiánypótlás, illetve felvilágosítás tekintetében a Kbt. 71. §-ában meghatározott valamely korlátba ütközés fennáll-e, a konkrét közbeszerzési eljárás feltételrendszerének tükrében, az adott ajánlat vonatkozásában kell megítélni.

A kérelmező szerint az érdekelt ajánlata a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja alapján érvénytelen.

A kérelmező az érdekelt ajánlatának az érvénytelenségét a Kbt. 66. § (6) bekezdése szerinti nyilatkozattal összefüggésben a Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontjában meghatározott korlátra, az ajánlatkérőnek a Kbt. 69. § (1), (2) bekezdésében és a Kbt. 71. § (10) bekezdésében meghatározott bírálati kötelezettségére alapította.

A Döntőbizottság megállapította, hogy a kérelmező helytállóan állította az érdekelt ajánlatának a Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontjában meghatározott korlátba ütközését, amely ajánlati hiba miatt az ajánlat jogszabályba ütközik, érvénytelen.

A konkrét esetben az ajánlatkérő a közbeszerzés tárgyára vonatkozó műszaki leírás 1.8. pontjában rögzítette, hogy a „Nyertes Ajánlattevő feladatait, valamint jogait és kötelezettségeit részletesen az egyéb közbeszerzési dokumentumok részét képező szerződéstervezet tartalmazza.”

A szerződéstervezet VI.5.-VI.7. pontjai értelmében a jelen közbeszerzés keretében a vállalkozó által ellátandó szolgáltatás magában foglalja az étel előállításával együtt, „a keletkező hulladék kezelési- és naponta történő elszállítási tevékenységet és az azokhoz szükséges eszközök, megfelelő tisztaságú edények biztosítását is, mely szolgáltatásnak meg kell felelni a vonatkozó, hatályos jogszabályi előírásoknak, szabványoknak, ajánlásoknak”.

Az ételhulladék szállítására vonatkozó ajánlatkérői feltételeket a vállalkozási szerződéstervezet VI.5-VI.7. és XI.4. pontjai részletezik.

A szerződéstervezet XI. pontja kikötötte, hogy a szerződésben nem szabályozott kérdésekben a Kbt., a Ptk., valamint a szerződésben nevesített és „a szolgáltatás tárgya szerinti egyéb jogszabályok rendelkezései az irányadók.”

A szerződéstervezetben előírtakkal összhangban, az ajánlatkérő az ajánlati kötöttség lejártát követően, a Kbt. 80. § (4) bekezdése szerint felvilágosításkérést adott ki az érdekeltnek a szerződéstervezet VI.5. pontja szerint a vállalkozó feladatai közé tartozó, a keletkező hulladékkezelési- és naponta történő elszállítási tevékenységre vonatkozó, a Kbt. 66. § (6) bekezdés a) pontja szerinti nyilatkozat tekintetében. E felvilágosításkérésben rögzítette, hogy a szolgáltatás tárgyára az ételhulladék elszállítása tekintetében a 45/2012. (V. 8.) VM rendelet irányadó, amely szerint az ételhulladék elszállítása nyilvántartásba vételhez kötött tevékenység, amely tevékenység az érdekelt tevékenységi körében nem szerepel. Mindezekre figyelemmel kért az ajánlatkérő felvilágosítást az érdekelttől az ételhulladék elszállítási kötelező feladatokról, arról, hogyan tudja az ajánlattevő ellátni a tevékenységet alvállalkozó igénybevétele nélkül. A felvilágosításkérésben az ajánlatkérő felhívta a figyelmet a Kbt.-ben meghatározott korlátokra, a Kbt. 71. § (3), (7)-(8) bekezdésekre.

A Döntőbizottság megállapította, hogy az érdekelt felvilágosítása a Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontja szerinti korlátba ütközik.

A Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontjában meghatározott korlát értelmében, a hiánypótlás vagy a felvilágosítás megadása során az ajánlatban a beszerzés tárgyának jellemzőire, az ajánlattevő szerződéses kötelezettsége végrehajtásának módjára vagy a szerződés más feltételeire vonatkozó dokumentum tekintetében csak a törvényben meghatározottak szerint a nem jelentős,

egyedi részletkérdésre vonatkozó hiba javítható vagy hiány pótolható.

A Döntőbizottság megállapította, hogy az érdekelt felvilágosítása a beszerzés tárgyának jellemzőire, az ajánlattevő szerződéses kötelezettsége végrehajtásának módjára vonatkozó dokumentum tekintetében került kiadásra, és az a Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontjába ütközik. Az érdekelt az ajánlati határidőre beadott ajánlati kötöttséggel terhelt eredeti ajánlatában a Kbt. 66. § (6) bekezdés a) pontja szerint úgy nyilatkozott, hogy alvállalkozót nem vesz igénybe a szolgáltatás teljesítéséhez. Az eredeti ajánlatból ezért az a következtetés vonható le, hogy a keletkező hulladékkezelési- és naponta történő elszállítási tevékenységet maga az érdekelt végzi, melyre az érdekelt utólagos nyilatkozata alapján a jogszabályban előírt hatósági nyilvántartással nem rendelkezik. Az eredeti ajánlatban az alvállalkozó bevonására azonban nemleges nyilatkozatot tett az érdekelt, melyre tekintettel csak az ajánlattételi határidőt követően tett ajánlatot a szolgáltatás tárgyát képező tevékenység egészére.

Az érdekelt felvilágosításában foglalt azon nyilatkozat, mely szerint – az eredeti ajánlati nyilatkozatával szemben – az ételhulladék elszállítására és kezelésére alvállalkozót vesz igénybe, a beszerzés tárgyának jellemzőire, az ajánlattevő szerződéses kötelezettsége végrehajtásának módjára vonatkozó olyan nyilatkozat, amely az eredeti ajánlathoz képest jelentős, nem egyedi részletkérdésre vonatkozó változás, amelynek alapján a felvilágosítás a Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontjába foglalt korlátba ütközik.

Az ételhulladék elszállítására és kezelésére vonatkozó tevékenység a szerződéstervezet VI.5.-VI.7. pontjai értelmében a szolgáltatás kötelező tárgyát képezi, annak jelentős része, amely nélkül a szolgáltatás szerződészerűen nem kezdhető el és a teljesítés határideje alatt nem látható el.

Az ajánlatkérő a jogorvoslati eljárásban benyújtott nyilatkozatában megjelölte a 45/2012. (V. 8.) VM rendelet következő rendelkezéseit, amelyek az ételhulladék elszállítása és kezelése körében a szolgáltatás tárgyát meghatározzák.

A hatósági nyilvántartásba vétel és engedélyezés szabályait a 45/2012. (V. 8.) VM rendelet 18-20. §-ai rögzítik.

A kötelezően ellátandó szolgáltatásra irányadó jogszabályra figyelemmel, a szerződéstervezet VI.5.-VI.7.

pontjában előírt tevékenység a beszerzés tárgyának jellemzőire, az ajánlattevő szerződéses kötelezettsége végrehajtásának módjára vonatkozik, amelynek ellátására vonatkozóan az ajánlattételi határidőre az érdekelt által megfelelő ajánlattétel nem történt az eredeti ajánlatban, mivel csak az ajánlattételi határidőt követően nyilatkozott e körben, hogy alvállalkozót vesz igénybe.

Tekintettel arra, hogy az érdekelt eredeti ajánlatában található hiba a szolgáltatás tárgyát érintő jelentős szolgáltatási tevékenységre vonatkozik, amelyet szigorú közösségi és nemzeti jogszabályok rendeznek, az érdekelt ajánlati hibája jelentősnek minősül, amely a felvilágosítás-kérelmi eljárás keretében már nem volt orvosolható.

A Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontjának megsértésére tekintettel az ajánlatkérő a Kbt. 71. § (10) bekezdése alapján kizárólag az eredeti ajánlatot vehette figyelembe az elbírálás során, az eredeti ajánlat azonban hibás, nem terjedt ki a szerződés szerint kötelezően ellátandó szolgáltatás egészére.

A fentiek alapján az ajánlatkérő megsértette a bírálati kötelezettségét, az érdekelt ajánlata Kbt. 69. § (1), (2) bekezdésére, a Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontjára, a Kbt. 71. § (10) bekezdésére tekintettel a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja alapján érvénytelen.

A Döntőbizottság mindezen indokokra tekintettel megállapította a jogsértés megtörténtét, ezért megsemmisítette az ajánlatkérőnek az érdekelt ajánlatának érvényességéről és az érdekelt nyertességéről szóló döntését, és azt követő döntéseit az adott közbeszerzési eljárásban, valamint bírságot szabott ki az ajánlatkérővel szemben.

A Döntőbizottság határozata ellen az ajánlatkérő nyújtott be keresetet a bírósághoz, a perbe az ajánlatkérő oldalán az érdekelt beavatkozott.

A Fővárosi Törvényszék a 2022. október 26. napján kelt 103.K.705.790/2021/21.számú ítéletében a keresetet elutasította, a következő indokolás alapján:

A felperes keresete alaptalan.

A felperes keresete folytán a bíróságnak először az ügyfélképesség hiánya tekintetében kellett döntést hoznia, másodsorban pedig a felperesi érdekelt ajánlata érvényessége körében arról, hogy a felperesnek lehetősége volt-e hiánypótlás és felvilágosításkérés keretében korrigálni a felperesi érdekelt eredetileg megtett ajánlatát.

Az ügyfélképesség fennállásával kapcsolatosan valamennyi fél hivatkozott a kialakult bírói gyakorlatra, amelytől a bíróság sem kívánt eltérni, azonban a jelen eljárásjogi helyzet egyik hivatkozott döntésben sem fordult elő. A Kbt. 148. § (2) bekezdése értelmében nemcsak az egyéb érdekelt, hanem az ajánlattevő is csak akkor nyújthat be jogorvoslati kérelmet, ha jogát vagy jogos érdekét a törvénybe ütköző tevékenység vagy mulasztás sérti vagy veszélyezteti. A Kúria Kfv.II.37.487/2017/3. számú ítéletében kimondta, hogy a jogorvoslati kérelem előterjesztése esetén a közvetlen jogi érdek fennállását befolyásolja az, hogy az eljárás melyik szakaszában, milyen döntés ellen kerül benyújtásra jogorvoslati kérelem. A Kúria Kf.III.37.835/2019/4. számú eseti döntése rögzítette, hogy az ajánlattevő a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz jogorvoslati kérelmet akkor nyújthat be, ha bizonyítja, hogy közvetlenül kimutatható jog- vagy érdeksérelem van a támadott közbeszerzési eljárással kapcsolatban. A jog- vagy érdeksérelem akkor közvetlen, ha jogsértés megállapítása esetén az ajánlattevőnek az adott közbeszerzési eljárásban reális esélye lenne a szerződés elnyerésére.

A perbeli tényállás szerint a felperes már az ajánlati felhívásban kikötötte, hogy csak az első helyezettel kapcsolatban végzi el a bírálatot, míg a tényleges bírálat a többi ajánlatot illetően nem történik meg, ahogyan az ténylegesen nem is történt meg. Ilyen esetben elméletileg előfordulhat az, hogy a bírálat folyamatában a pusztán a pontszámok által vélelmezett sorrend utóbb – a kizáró okok és az alkalmassági feltételek vizsgálatát követően – módosul, ezért az nem tekinthető véglegesnek. A bírálat és az értékelés sorrendjének felcserélése olyan „fordított helyzetet” eredményez, amelyben nem zárható ki, hogy az alperesi érdekelt válna a közbeszerzési eljárás nyertes ajánlattevőjévé, amennyiben sor kerülne a kizáró okok és az alkalmassági feltételek vizsgálatára. Mindebből következően a bíróság az alperessel egyezően azt állapította meg, hogy az alperesi érdekelt közvetlen jogi érdekének a hiánya nem állapítható meg, amely eljárási helyzetet – a jogorvoslathoz fűződő alapjog elvonásának elkerülése érdekében – akként kell kezelni, hogy az alperesi érdekelt közvetlen jogi érdeke fennáll. A felperes kereseti kérelme ezért e körben alaptalan volt.

Ezt követően a bíróságnak abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a felperes jogszerűen járt-e el,

amikor a felperesi érdekelt ajánlatát érvényesnek fogadta el a felvilágosításkérési eljárása eredményeként.

A Kbt. 69. § (1), (2) bekezdése, a Kbt. 71. § (1), (10) bekezdése, a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja alapján a hiánypótlás, felvilágosításkérés célja az, hogy az ajánlat megfeleljen a közbeszerzési dokumentumok vagy a jogszabályok előírásainak. A Kbt. közbeszerzési eljárások bírálati részét érintő szabályainak megalkotásakor a jogalkotó célja az volt, hogy a közbeszerzési eljárásban minél több érvényes ajánlat keletkezzen, ezáltal minél nagyobb lehetőség legyen az ajánlatok közül a legkedvezőbb kiválasztására. A felperes helyesen érvelt azzal, hogy általánosságban az ajánlattevőknek lehetőségük van hiánypótlás vagy felvilágosításkérés keretében az ajánlatban eredetileg nem szereplő gazdasági szereplőt (alvállalkozót) is bevonni a Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontja szerinti korlát figyelembevételével. Nem lehet azonban a jelen esetben sem eltekinteni a konkrét tényállás sajátosságaitól, és a Kbt. szabályozásának rendszerétől. A konkrét ügyben ugyanis nem csupán az volt az ajánlat és a felperes bírálati cselekményeinek a problematikája, hogy egy új alvállalkozó bevonására sor kerülhet-e utólag vagy sem, és milyen feltételek mellett. Releváns körülményként volt jelen az ügyben az is, hogy a felperesi érdekelt az eredeti ajánlatában egyértelmű nyilatkozatot tett arra vonatkozóan, hogy a közbeszerzésnek nincsen olyan része, amelynek a teljesítéséhez alvállalkozót kíván igénybe venni; a felperesi érdekelt az ajánlatában olyan szerződéses kötelezettség teljesítésére is kötelezettséget vállalt, amelyre nézve hatósági nyilvántartásba vétellel, engedéllyel nem rendelkezett; a felperesi érdekelt teljességi nyilatkozatot tett, amely szerint az eredeti ajánlatában meghatározott ajánlati ár teljeskörű, minden, az ajánlatkérő által az eljárást megindító felhívásban és a közbeszerzési dokumentumokban meghatározott előírásokra kiterjed; és mindezek tekintetében az ajánlati kötöttség beállt.

A fentiek szerint a jelen eljárásban tényként volt megállapítható az, hogy a felperesi érdekelt - általa sem vitatottan - nem tudta volna önállóan teljesíteni a közbeszerzési dokumentumokban meghatározott, vállalkozó által ellátandó hulladékkezelési és -szállítási tevékenységet, mert nem teljesítette az e tevékenységek ellátásához előírt jogszabályi feltételeket, azok ellátására engedélye nem volt, és a vonatkozó hatósági nyilvántartásbavétellel sem rendelkezett. Olyan tevékenységek

ellátására vonatkozóan is ajánlatot tett tehát saját tevékenységként, amelynek ellátására sem képes, sem jogosult nem volt.

A Kbt. 69. § (1) bekezdése alapján az ajánlatkérőnek kötelessége az ajánlatok elbírálása során azt is vizsgálni, hogy az ajánlatok megfelelnek-e a közbeszerzési dokumentumokban, valamint a jogszabályokban meghatározott feltételeknek. A felperesnek ezért a kiírási feltételek teljesítésének vizsgálatán túlmenően azt is ellenőriznie kellett, hogy az ajánlat az adott tevékenységre vonatkozó jogszabályoknak megfelel-e. A felperes elmulasztotta ennek a vizsgálatát, mert nem észlelte, hogy a felperesi érdekelt olyan ajánlatot nyújtott be, amelyet maga a jogszabályi előírások figyelembevételével nem tud ellátni, e körülményről kizárólag az alperesi érdekeltől, az előzetes vitarendezési kérelme útján értesült. Az alperes ezért az ajánlatkérő bírálati magatartása tekintetében helytállóan hivatkozott határozatában a Kbt. 69. § (1) bekezdésének megsértésére.

A felperesnek a bírálat folyamatát, valamint a hiánypótlás és a felvilágosításkérés szabályainak rendszerét áttekintve kellett döntést hoznia a felperesi érdekelt ajánlatának érvényességéről, illetve a felvilágosításkérés lehetőségéről. A hiánypótlás és felvilágosításkérés alkalmazásának azonban jogszabályi korlátját képezi - egyebek mellett - a Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontja is. A szakmai ajánlat tekintetében a hiánypótlás, felvilágosításkérés tehát csak akkor lehetséges a beszerzés tárgyának jellemzője tárgyában, ha nem jelentős, egyedi részletkérdésre vonatkozó hiba állapítható meg az ajánlatban. A bíróság egyetértett az alperessel abban, hogy a felperesi érdekelt felvilágosításában foglalt azon nyilatkozata, mely szerint - az eredeti ajánlati nyilatkozatával szemben - az ételhulladék elszállítására és kezelésére alvállalkozót vesz igénybe olyan, a beszerzés tárgyának jellemzőire, az ajánlattevő szerződéses kötelezettsége végrehajtásának módjára vonatkozó nyilatkozat, amely az eredeti ajánlathoz képest jelentős, nem egyedi részletkérdésre vonatkozó változás, amelynek alapján az ilyen tartalmú ajánlat tekintetében a felvilágosításkérés alkalmazása a Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontjába foglalt korlátba ütközik. A bíróság nyomatékosan értékelte e körben azt a követelményt is, hogy az ételhulladék elszállítására és kezelésére vonatkozó tevékenység a szolgáltatás kötelező tárgyát képezte és annak jelentős része volt, amely nélkül a szolgáltatás szerződésszerűen nem is látható el.

A felperesi érdekelt ajánlata tehát olyan hibában szenvedett, amelyet jogszerűen nem lehetett volna a Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontja szerint sem hiánypótlással, sem felvilágosításkéréssel korigálni. Ezen ajánlati vállalás a felperesi érdekelt szerződéses kötelezettsége végrehajtásának módjára vonatkozó jelentős körülmény volt, amelynek változása kihatott az ajánlat érvényességére is. Az pedig, hogy a szerződés keretében hulladékkezelési-, és szállítási feladatot is el kell látni - amely feladat a közbeszerzés tárgyát képező szolgáltatás jelentős része - már az ajánlatok benyújtásakor ismert volt, az ajánlati felhívás részeként közzétett szerződéstervezet VI.5-VI.7. pontjaira tekintettel.

A felperes a jogsértés megvalósítására és a jogértelmezés - fentiek szerinti - téves voltára tekintettel alaptalanul érvelt amellett, hogy a Kbt. szinte korlátlanul jogszerű lehetőséget biztosít az ajánlatban eredetileg nem szereplő alvállalkozó bevonására a hiánypótlás, felvilágosításkérés során, ezért az nem ütközhet a Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontjába. Megalapozatlanul állította a felperes azt is a keresetében, hogy az ajánlati hiba nem volt jelentősnek tekinthető, mert a közbeszerzési dokumentumok nem tartalmaztak arra vonatkozó előírást, hogy az ételhulladék szállítási részfeladatot nyertes ajánlattevő saját maga vagy alvállalkozó bevonásával teljesíti, és annak módja az ajánlatkérő számára is közömbös volt.

Az alperes mindezek eredményeként jogszerűen állapította meg, hogy felperesi érdekelt módosított ajánlatának hibáját csak a Kbt. szabályainak sérelmével lehetett korigálni, ezért elfogadta a bíróság az alperes álláspontját abban a tekintetben is, hogy jogszabálysértést követett el a felperes, amikor ezt a módosított ajánlatot érvényesnek fogadta el. Az alperes helytállóan értékelte, hogy a felperes elmulasztotta figyelembe venni a Kbt. 71. § (10) bekezdésében foglaltakat, mert nem győződött meg megfelelően arról, hogy a felvilágosítás megadása a 71. §-ban foglalt szabályoknak megfelel-e, és hogy csak az eredeti ajánlat figyelembevételére van lehetőség a bírálat során. A felperesnek észlelnie kellett volna, hogy a felperesi érdekelt eredeti ajánlata egyéb módon nem felel meg az ajánlati felhívásban és a közbeszerzési dokumentumokban, valamint a jogszabályokban meghatározott feltételeknek, ezért a felperesi érdekelt ajánlata a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja alapján érvénytelen.

A felperes a bírság összegét, az alperes ezzel kapcsolatos mérlegelési tevékenységét önállóan nem támadta, csak annak jogalapját, ezért a bíróság az alkalmazott bírság jogszerűségét nem vizsgálta.

Mindezekre tekintettel a Fővárosi Törvényszék a felperes keresetét teljes körben alaptalannak találta, ezért azt – a Kp. 88. § (1) bekezdés a) pontja alapján – elutasította.

KÖZBESZERZÉSEK? LEGYEN APPRAKÉSZ!

NAPI KÖZBESZERZÉS ALKALMAZÁS



MENEDZSER ÉRTESÍTŐ • STATISZTIKÁK • FELHÍVÁSFYELŐ • HIRDETMÉNYEK • HATÁROZATOK

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



KÖZBESZERZÉSI IRÁNYTÚ

A közbeszerzési ajánlatok költségvetéseinek és ártáblázatainak bírálatához kapcsolódó jogi problémák - II. rész

Legal problems related to the evaluation of budgets and price tables of public procurement offers - Part II.

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.2023.3.3

Címszavak: közbeszerzési eljárás, költségvetés, részletes ártáblázat, összejátszás, összefonódás, aránytalanul alacsony ár

Keywords: public procurement procedure, detailed price table and budget, evaluation of tenders, professional tender, binding effect of a tender

Absztrakt

A közbeszerzési eljárásokban az ajánlati ár részletezésére, megbontására, a teljesség ellenőrzésére, valamint egyes műszaki jellemzők rögzítésére külön ajánlati elemek szolgálhatnak. Az ajánlatkérők a közbeszerzési dokumentumok részeként bocsáthatják az ajánlattevők rendelkezésére az árazatlan költségvetéseket, valamint a részletes ártáblázatokat. Az ajánlattevők kötelezettsége, hogy az ajánlatkérő teljes beszerzési igényére megfelelő ajánlatot nyújtsanak be. A költségvetésekhez, valamint ártáblázatokhoz kapcsolódóan különböző hiányok, ellentmondások, számítási hibák merülhetnek fel, továbbá az ajánlati ár aránytalanul alacsony jellegét is vizsgálni szükséges. Az ajánlatkérőnek döntést kell hoznia a vonatkozó jogintézmények megfelelő alkalmazásáról, illetve az érvényességről, érvénytelenségről. A tanulmány e dokumentumok bírálatának főbb jogi kérdéseit tárgyalja, a vonatkozó magyar joggyakorlat alapulvételével.

Abstract

In public procurement procedures, separate bid elements can be used to detail and break down the bid price, check its completeness and record certain technical characteristics. The contracting authorities can provide tenderers with unpriced budgets and detailed price tables as part of public procurement documents. It is the tenderer's obligation to submit a suitable offer for the entire procurement requirement of the contracting authority. Various deficiencies, contradictions and calculation errors may arise from budgets and price tables and it is also necessary to examine the unreasonably low nature of the offer price. The contracting authority has to make a decision on the appropriate application of the relevant legal institutions, as well as on the validity and invalidity of the offers. The study discusses the main legal issues of these documents, based on the relevant Hungarian jurisprudence.

A költségvetések hasonlósága: az összejátszásra, összefonódásra utaló jelek

A közbeszerzések esetében alapvető fontosságú követelmény a verseny tisztaságának biztosítása, amelynek egyik fontos megnyilvánulása, hogy az ajánlattevők egymás, illetve az ajánlatkérő befolyásától mentesen tegyék meg az ajánlatukat, a versenyt összejátszással ne korlátozzák. A Kbt. 25. §-a ennek megfelelően külön részletes szabályokat határoz meg az összeférhetet-

lenségre, valamint a verseny tisztaságának biztosítására, ugyanakkor egyes bekezdések „[a]z alanyok oldaláról, vagyis az ajánlattevő és az ajánlatkérő oldaláról közelít meg helyzeteket, amelyek ugyanakkor nem bármely verseny tisztaságát sértő szituációt, hanem az érdekösszefonódásból fakadó vagy személyi/szervezeti okból előálló, a befolyásmentességet érintő kon-

stellációkat fogják át.”¹ Másrészt „[a] Kbt. 25. § (1) bekezdése az összeférhetetlenséget vagy a verseny tisztaságát 'eredményező' helyzetekről szól, azok kialakulásának az elkerülésével kapcsolatos ajánlatkérői kötelezettséget szabályoz. Ez nem a potenciális, hanem a tényleges, bekövetkezett helyzetekre utal, valamint a már bevont személyek/szervezetek esetében – tehát egy már létező személyi/szervezeti érintettség esetére – mondja ki az összeférhetetlenséget, ha a részvételük a verseny tisztaságának sérelmét 'eredményezheti'.”² Azonban „Az összeférhetetlenség, valamint a verseny tisztaságának sérelmét eredményező helyzet nem azonos fogalmak. A verseny tisztaságának sérelmét eredményező helyzeteknek lehetnek olyan esetei, melyek nem feltétlenül valósítanak meg szűk értelemben vett összeférhetetlenséget.”³

Az ajánlatkérőnek vizsgálnia kell a bírálat során, hogy vannak-e jogellenes együttműködésre, összefonódásra, összejátszásra utaló jelek, adatok, körülmények. E feladatot különös körültekintéssel kell teljesíteni, hiszen ha elmulasztja a szükséges intézkedések megtételét, illetve jogi következtetések levonását, akkor azt a KDB súlyos jogsértésként kezeli és ennek megfelelően sújtják bírsággal. („[a]z ajánlatkérő súlyos jogsértést valósított meg azzal, hogy az ajánlat bírálatát jogsértően végezte el, illetve a verseny tisztaságát sértő helyzetet nem kezelt jogszerűen”, tekintettel arra, hogy „[a] tényállás tisztázása, illetve a verseny tisztaságának sérelmét eredményező helyzet kizárása érdekében” mindent meg kell tenni).⁴ Fontos, hogy a „helyzet kezelésére” vonatkozó folyamatot megfelelő módon kell lefolytatni, nem elegendő, ha az ajánlatkérő felvilágosítást kér az ajánlattevőtől (viszont ez sem maradhat el),⁵ illetve ha nyilatkozatot kér a bírálóbizottsági tagtól a hasonlóság (egyezőség) okairól, szükség szerint tételes vizsgálatot

kell lefolytatni valamennyi költségvetést illetően, hiszen csak ezt követően lehet eldönteni, hogy fennáll-e az összeférhetetlenség, az esélyegyenlőség, illetőleg a verseny tisztaságának sérelme.⁶

Előállhatnak olyan helyzetek, amikor jogilag egymástól független jogalanyok együttműködésére lehet következtetni, így különösen akkor, ha egyes közbeszerzési dokumentumok (árazott költségvetések) között nagyfokú hasonlóság mutatható ki. Hasonló árazás, azonos százalékkal növelt, illetve csökkent árak, ugyanolyan formázás alkalmazása, ugyanazon hibák elkövetése vagy a fájlok metaadataiban rögzített információk (pl. szkennelés módja, időpontja, a műveletet végző személy) azonossága vagy a kiadott költségvetéstől ugyanolyan formai és tartalmi eltérések⁷ arra utalhatnak, hogy a költségvetéseket ugyanazon személy készítette, tehát az ajánlattétel egymás árazásának ismeretében, nem független módon valósult meg. Ahogy a Kúria fogalmazott egyik döntésében, „[a] gazdasági szereplők közötti versenyben szükségszerű, hogy a gazdasági szereplők döntéseiket önállóan hozzák meg, s mellőzik a versenytársakkal akarategységben tanúsított összehangolt piaci magatartást. Ennek megfelelően abban az esetben, ha versenykorlátozó megállapodásra utaló információk kerülnek az ajánlatkérő birtokába, a gazdasági szereplők magatartásának értékelésekor az az elvi kiindulópont, hogy a két ajánlattevő versenytársai egymásnak, s ellentétes érdek vezérli őket, hisz mindketten az adott közbeszerzési eljárás nyertesei akarnak lenni.”⁸ Fontos, hogy az ajánlatkérő nem hivatkozhat alappal arra, hogy az ajánlatok bírálatát több személy a szakterülete szerint elkülönítve vizsgálta, és hogy emiatt nem láthatták összefüggéseiben az ajánlatokban fennálló ugyanazon, de külön elemekre vonatkozó hibákat, mivel a végleges döntést közösen kellett

¹ A Kúria Kf.V.40.222/2020/7. számú közbenső ítélete, [47]-[48].

² A Kúria Kf.V.40.222/2020/7. számú közbenső ítélete, [47]-[48].

³ A Fővárosi Törvényszék 104.K.700.194/2019/11. számú ítélete.

⁴ A KDB D.29/24/2020. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.704.543/2020/12. számú ítéletét.

⁵ „Bár az ajánlatkérő beszerezte a költségvetést készítő szakember és műszaki ellenőre nyilatkozatát, a Kbt. 2. § (7) bekezdése szerinti kógenciára is figyelemmel a verseny tisztaságát eredményező helyzet elhárítása érdekében az esetleges kizárással érintett ajánlattevő [...] nyilatkozatának beszerzésére is szükség lett volna, amely jogsértő módon elmaradt.” A KDB D.436/10/2020. számú határozata.

⁶ A KDB D.29/24/2020. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.704.543/2020/12. számú ítéletét.

⁷ Ld. a KDB D.229/21/2018. számú határozatát.

⁸ A Kúria Kf.III.37.521/2019/10. számú ítélete, [33].

meghozniuk, amely során ezen külön-külön tapasztalt egyezőségekről egymást tájékoztathatták volna. Így a bírálókat megfelelő elvégzése esetében láthatták volna azokat a sajátosságokat, amelyek aggályosak voltak.⁹ Végül az is rendkívül lényeges, hogy önmagukban egyes szembevethető egyezőségek még nem feltétlenül szolgálhatnak jogsértés megállapításának alapjául, hiszen „ha tényleges összeférhetetlenség nem állapítható meg, a hatóság nem juthat arra az álláspontra sem, hogy az ajánlatkérő elmulasztotta a szükséges intézkedések megtételét, hiszen az összeférhetetlenség létre sem jött.”¹⁰ Ebből az is következik például, hogy ha önmagában szinte megegyezik a becsült érték és az egyösszegű ajánlati ár, de a tételek árazása már különböző, akkor nem róható fel az ajánlatkérőnek a jogsértés. Egyébként „[a] joggyakorlat ún. eredményre vezető helyzeteknek tulajdonít egyértelműen érdemi jelentőséget a jogsértés megállapíthatósága tekintetében, amely hiányában a Kbt. 25. § (1) bekezdésének megsértése nem állapítható meg.”¹¹

Számos lehetséges tényállás felmerülhet, azonban ezek jogi következményeit, kezelését illetően tapasztalhatók bizonytalanságok, különösen abban a kérdésben, hogy pontosan mely jogszabályi rendelkezések megsértése állapítható meg. Ahogyan a Kúria fogalmazott egyik ítéletében, a KDB gyakorlatában fellelhető döntések az árképzés befolyásolása kérdésének körében, de olyan egyértelmű gyakorlatról, amelyre a KDB hivatkozott az adott ügyben, „nem kapható kép”, a jogalkalmazói gyakorlatában „a jogsértés megállapításának jogalapja 'szórás' mutat.”¹² Többféle jogsértés is megállapítható, hiszen másképpen kezelendő az a helyzet, ha az ajánlatkérő a szembevethető, matematikai esély alapján a véletlenség köréből kizárható egyezőségeket nem vizsgálja, azok okaira nem kérdez rá felvilágosításkérés útján,

vagy ha rá is kérdez, de azokból nem von le megfelelő következtetést.

Elképzelhetők olyan helyzetek is, amikor az ajánlatkérő valóban árazatlan költségvetést bocsát az ajánlattevők rendelkezésére a közbeszerzési dokumentumok részeként, azonban egyértelműen megállapítható a *nagyfokú hasonlóság* az ajánlattevők által elviekben nem ismerhető, a becsült érték alátámasztására szolgáló költségvetés és az ajánlatokban benyújtott költségvetések között. Fontos, hogy „[n]em kizárólag a teljes egyezés, hanem már a nagyfokú hasonlóság is alapot adhat az ajánlatkérőnek arra, hogy a verseny tisztaságának megóvása érdekében az egyezéseket és hasonlóságokat felismerje, azokat vizsgálja és annak okait tisztázza.”¹³ Másképpen fogalmazva: „[j]elentős arányú, matematikai valószínűséget meghaladó mértékű egyezés a Döntőbizottság álláspontja szerint a Kbt. 25. § (1) bekezdése alapján alkalmas lehet arra, hogy a verseny tisztaságának sérelmét eredményezze.”¹⁴ Ilyen helyzet úgy fordulhat elő, ha valamely ajánlattevő jogellenes módon többletinformációkkal rendelkezik, illetve összeférhetetlenség esete áll fenn. A KDB egy ilyen esetben megállapította a verseny tisztaságának sérelmét, miután álláspontja szerint az ajánlatkérőnek észlelnie kellett volna a tervezői költségvetés és a nyertes ajánlatban csatolt árazott költségvetés nagyfokú egyezőségét az ajánlat bírálata során, és ennek okait fel kellett volna tárnia a verseny tisztaságának megóvása érdekében. Megállapították, hogy „Az ajánlatkérő a szükséges intézkedések megtételének eredményeként, annak írásbeli dokumentálásával került volna abba a helyzetbe, hogy bizonyítani tudja, hogy az ajánlattevő közbeszerzési eljárás előkészítésében való részvétele a verseny tisztaságát megsértette-e vagy sem, az ajánlattevő tevékenysége a becsült érték meghatározásához az

⁹ A KDB D.527/48/2021. számú határozata.

¹⁰ A Kúria Kf.V.40.222/2020/7. számú közbenső ítélete, [47]-[48].

¹¹ A Kúria Kf.V.40.222/2020/7. számú közbenső ítélete, [47]-[48]. A Fővárosi Törvényszék 103.K.700.554/2019/13. számú ítélete is idézte a Kúria Kfv.III.37.133/2015/5. számú ítéletét e kérdésben. Ld. még a 2022. évi XXVII. törvény 81. §-ához fűzött részletes indokolást: „Egy összeférhetetlen személy általi döntés vagy más érdemi, az eljárás kimenetelét befolyásolni képes cselekmény súlyos jogsértést jelent, amellyel kapcsolatban – összhangban az összeférhetetlenség fogalmával – az egyenlő bánásmód és a verseny tisztasága elvének potenciális sérelme vizsgálendő, és nincs szükség az összeférhetetlenség konkrét döntéshozatali folyamatra gyakorolt tényleges hatásának bizonyítására.”

¹² A Kúria Kf.V.40.222/2020/7. számú közbenső ítélete, [46].

¹³ A Fővárosi Törvényszék 103.K.704.543/2020/12. sz. ítélete, [32].

¹⁴ A KDB D.436/10/2020. számú határozata.

árazott költségvetés anonim elkészítésében merült-e ki, így a Kbt. 62. § (1) bekezdés *m*) pontja szerinti kizárási eljárást az ajánlattevővel szemben alkalmazni kellett-e vagy sem.”¹⁵ Költségvetéskészítő programra való hivatkozás sem adhat magyarázatot az egyezőségre akkor, ha már eleve egyedi árazást alkalmazott a tervező egyes tételekre.¹⁶ Ugyanakkor másképpen ítélandó meg az a helyzet (nem állapítható meg jogsértés az egyezőség okán), ha az ajánlatkérő előzetesen közzétette a honlapján a támogatási igényre vonatkozó adatok körében a tervezői árazott költségvetést, és erre még külön fel is hívta a felhívott ajánlattevők figyelmét,¹⁷ vagy akkor, ha tévedésből árazott ártáblázatokat is a közbeszerzési dokumentumok részévé tette. („A jogorvoslati eljárás során tartott tárgyaláson az ajánlatkérő is elismerte, hogy tévedésből a közbeszerzési dokumentumok között árazott eszközlíst bocsátott az ajánlattevők rendelkezésére. [...] A verseny tisztaságát nem sértette az ajánlatkérő azon cselekménye, hogy nem vizsgálta a benyújtott ajánlatokban szereplő eszközlísták nettó árainak azonosságát, hiszen a bírálat során észlelte, hogy ezt a saját magatartása idézte elő, ezért a verseny tisztaságának sérelme kivizsgálására további intézkedése nem vált szükségessé.”)¹⁸ A jogsértés megállapítható viszont, ha ilyen közzétételre, illetve más módon történő rendelkezésre bocsátásra nem került sor, és az ajánlatkérő nem kér a hasonlóság okairól felvilágosítást.¹⁹ Arra vonatkozó ajánlatkérői hivatkozást sem fogadott el a bíróság egy esetben, hogy a verseny tisztaságát nem sérthetik az egyezőségek, mivel a tervezői költségvetés ismerete nem befolyásolja a verseny tisztaságát, azt egyedül az befolyásolja, ha az egyik ajánlattevő ajánlati árát ismeri a másik ajánlattevő. Megállapították, hogy „A jogszabály ilyen megkötést nem tartalmaz, a bírói joggyakorlat sem tartalmaz ilyen értelmezést, és [az ajánlatkérő] sem hivatkozott ezzel kapcsolatosan jogszabályra, jogesetre, mindösszesen egy bizonyítatlan állítást tett.”²⁰

Az árazott költségvetések hasonlósága nemcsak az ajánlatkérő-ajánlattevő viszonylatában vizsgálható, hanem arról is tanúskodhatnak e táblázatok (az adott elektronikus dokumentumhoz kapcsolódó ún. metaadatokon túlmenően), hogy *jogellenes összeállítás valósul meg egyes ajánlattevők között*, például úgy, hogy előre kiválasztják a nyertes ajánlattevőt, a többi „versenytárs” pedig ún. „támogató ajánlatot” („alátámasztó ajánlatot”, „ellenajánlatot” stb.) nyújt be annak érdekében, hogy valódi versenyt színleljenek. A hasonlóság ilyenkor abból fakad, hogy rendszerint ugyanaz a személy készíti el az összes ajánlatot, és e feladatot ugyanúgy teljesíti, illetve ugyanazokat a hibákat véti minden (vagy több) esetben. „A gazdasági szereplők összeállítását támasztják alá a kérelmezettek ajánlataiban (papír alapú és elektronikus) található, az ajánlatkérő által kiadott árazatlan költségvetéstől való egyező formai és tartalmi eltérések.” Egy esetben például az ajánlatkérő az árazatlan költségvetésben 0 értékeket szerepeltetett (ezeket kellett átírniuk a beárazáskor az ajánlattevőknek), és ugyanannál a tételnél ezt az értéket törölték, de ugyanilyen árulkodó jel volt az, hogy „A homlokzat hőszigetelés költségvetési összesítőjén a kitöltendő táblázat alatt nincs sem aláírásra szolgáló vonal, sem felirat. Ezzel szemben mindhárom kérelmezett ajánlatában a kitöltött táblázat alatt szerepel egy aláírásra szolgáló vonal, alatta ‘Aláírás’ szöveggel, azonos méretben és elhelyezkedéssel.” A KDB tehát levonta a végső következtetést: „Az ajánlatok elektronikus változatainak azonos szerzője, létrehozási ideje és az ajánlatokban található a kiadott költségvetéstől való azonos formai és tartalmi eltérések alátámasztják azt, hogy a három gazdasági szereplő az ajánlatát összehangoltan készítette.”²¹

Végül felmerülhet még a Kbt. 81. § (5) bekezdésének (az ún. fordított értékelésnek) a kérdése is, vagyis hogy mennyire kell vizsgálni az egyezőséget akkor, ha az

¹⁵ A KDB D.173/14/2018. számú határozata.

¹⁶ Ld. a KDB D.35/11/2019. számú határozatát. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 104.K.700.194/2019/11. számú ítéletét.

¹⁷ A KDB D.153/14/2019. számú határozata.

¹⁸ A KDB D.26/12/2020. számú határozata.

¹⁹ Ld. a KDB D.96/17/2019. számú határozatát.

²⁰ A Fővárosi Törvényszék 104.K.700.194/2019/11. számú ítélete.

²¹ A KDB D.229/21/2018. számú határozata.

ajánlatkérő alkalmazza a fordított értékelést, és például csak a legkedvezőbb ajánlatot vonja bírálatba? A bíróság szerint is fontos a verseny tisztasága, és az ajánlatkérőnek az eljárás egész folyamatában kellő gondossággal kell eljárnia, ugyanakkor arra is figyelemmel kell lenni, hogy egy konkrét esetben milyen ismeretek birtokába kerülhet az ajánlatkérő a Kbt. 81. § (5) bekezdése alkalmazása mellett.²²

Az aránytalanul alacsony ár vizsgálata

Az árazott költségvetéseknek (ártáblázatoknak) az *aránytalanul alacsony ár*ra vonatkozó ajánlatkérői vizsgálatok szempontjából is jelentőségük van. Az ajánlatkérőnek – a Kbt. 114. § (6a) bekezdése szerinti, „saját belátáson”²³ alkalmazható esetet kivéve – meg kell győződnie arról, hogy a megajánlott ellenszolgáltatás mellett a szerződés megfelelő teljesítése biztosított lesz-e, fedezetet nyújt-e az ellenszolgáltatás a szerződés előírás szerinti teljesítéséhez szükséges költségekre vagy sem, számolt-e az ajánlattevő a szabályszerű foglalkoztatás követelményeivel és a közterhekkel. „Az ajánlati ár, vagy annak valamely eleme vizsgálatánál az az eldöntendő kérdés, hogy kétségbe vonható-e a szerződésnek az ajánlott ellenérték melletti teljesíthetősége.”²⁴ Másfelől „Az ajánlatok 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 észszerűséggel össze nem egyeztethető ellenszolgáltatással versenylőnyt szerezni kívánó ajánlattevők kizárása az ajánlatok értékeléséből.” A KDB gyakorlata szerint ez „alapvető bírálati kötelezettségnek” minősül, és a kapcsolódó jogsértés ennek megfelelően szankcionálandó.²⁵ Ahogyan *Heller Farkas* fogalmazott: „A közszállításoknál arra is gondot szok-

tak fordítani, hogy a köznek szállító vállalatok megfelelő feltételek mellett foglalkoztassák munkásaikat. Sem erkölcsi, sem állambölcseleti szempontból ugyanis nem helyes az, ha a közület azzal akar szükségletei beszerzésénél előnyhöz jutni, hogy kedvezőtlen munkafeltételekkel dolgoznak a vállalkozók, vagy ha ilyeneket szállításainál eltúr.”²⁶

Ha az aránytalanul alacsony jelleg megállapítható, akkor meg kell adni az ajánlattevőnek az arra vonatkozó lehetőséget, hogy objektív tartalmú indokolással alátámaszthassa a vállalása megalapozottságát, illetve teljesíthetőségét, elkerülve ezzel az ajánlata érvénytelenné nyilvánítását. A jogintézmény általános rendeltetésével kapcsolatban az a megközelítés is említhető, amely szerint „[a]z indokoláskérés nem azt jelenti, hogy az ajánlat feltétlenül túlzó, aránytalan elemet tartalmaz, a jogintézménynek ugyanis nem az a rendeltetése, hogy arra tegyen az ajánlatkérő megállapítást, hogy a kötelezettségvállalás ténylegesen lehetetlen vagy túlzó, illetőleg aránytalan, hanem az, hogy ennek lehetőségét kizárja, a bizonytalanságot eloszlassa.”²⁷ Másképpen fogalmazva a cél az, hogy „[a] közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérő által kiszűrhetővé váljanak olyan versenyellenes magatartások, amelyek nem egyeztethetőek össze sem a hatékony közpénzfelhasználás, sem az átláthatóság és a verseny nyilvánossága követelményével, illetve legyen lehetőség azon ajánlattevők ajánlata érvénytelenné nyilvánítására, amelyek irreálisan kedvező ajánlatot tesznek, majd a szerződés megkötését követően igyekeznek teljesítési feltételeiket a maguk számára kedvező irányba mozdítani.”²⁸ Ugyanakkor a jogintézmény „Nem szolgálhat azonban egyúttal az újabb és újabb, az eljárás során ajánlatkérő által nem hiányolt, az értékelés szempontjából lényegesnek korábban nem tartott költségelemek előhívására. [...] Csak azon körülményeket kell [ellenőrizni], amelyek hiánya,

²² A Fővárosi Törvényszék 103.K.700.466/2019/27. számú ítélete.

²³ Ld. a 2020. évi CXXXVIII. törvény 35. §-ához kapcsolódó indokolást. „A Döntőbizottság a Kbt. 114. § (6a) bekezdés jogszerű alkalmazása körében rámutat arra, hogy felhívott jogszabályhely nem tiltja meg az árindokoláskérést, csupán felmenti az ajánlatkérőt az általános indokoláskérési kötelezettség alól a Kbt. Harmadik Részének hatálya alá tartozó eljárásokban.” A KDB D.400/12/2022. számú határozata.

²⁴ A KDB D.715/11/2009. számú határozata.

²⁵ A KDB D.143/27/2020. számú határozata.

²⁶ Heller Farkas: Pénzügytan (Magyar Közgazdasági Társaság, Budapest, 1943), 84. o.

²⁷ A Fővárosi Ítéletábrta 3.Kf.27.062/2010/8. számú ítélete.

²⁸ A KDB D.373/15/2021. számú határozata.

nem megfelelő érvényesülése lényegesen befolyásolhatja az ajánlati árat.”²⁹

A költségvetések és az ártáblázatok részletes összefüggéseinek tárgyalását megelőzően célszerű a jogintézmény általános jellemzőit, kérdéseit is áttekinteni. Ennek körében az első fontos kérdés, hogy egyáltalán mikor kell egy ajánlati árat aránytalanul alacsonynak minősíteni és indokolást kérni? Ha ugyanis az ajánlatkérő jogellenesen minősít egy egyébként e kategóriába nem sorolható árat, és erre alapozva kér indokolást, akkor is jogsértő módon jár el, különösen akkor, ha az ajánlatot az indokolás el nem fogadható jellegére tekintettel érvénytelenné nyilvánítja, hiszen – ahogy a KDB fogalmazott – ebben az esetben „[h]iányzik az érvénytelenné nyilvánításhoz szükséges alapfeltétel.”³⁰ Az egyik legfontosabb eldöntendő kérdés tehát az, hogy „kétségre vonható-e a szerződésnek az ajánlott ellenérték melletti teljesíthetősége” vagy sem.³¹ Rendkívül fontos, hogy a jogalkotó „hangsúlyos” jelzőt használ, tehát nem önmagában az alacsony árra kell alkalmazni a Kbt. 72. §-ának szabályait, hanem az „aránytalanul” alacsony ellenszolgáltatásokra,³² a viszonyítási pontok (becsült érték, szerződés tárgya, piacfelmerés, ajánlati árak összevetése) megfelelő alkalmazása is kulcskérdés.³³ Ha az árat az ajánlatkérő aránytalanul alacsonynak minősítette, akkor egyértelmű, pontos tartalmú indokoláskérést kell készítenie az ajánlatkérőnek, hiszen őt „is köteletség terheli a tekintetben, hogy tényszerűen megválaszolható (a kiírás körében) kérdéseket tegyen fel.”³⁴ Másképpen fogalmazva: „Az ajánlatkérő felelőssége az indokoláskérés tartalmának meghatározása, megfelelő indokolás nyújtása ajánlattevőn kizá-

rólag akkor kérhető számon, ha az ajánlatkérő az indokoláskérésben pontos és kellően részletezett iránymutatást adott az ajánlati ár kétségeségének okáról és az indokolás elvárt tartalmáról. Az ajánlattevő hátrányára az elő nem írt adattartalom hiánya nem értékelhető.”³⁵ Ellenkező esetben, vagyis „Általános jellegű felhívás alapján az ajánlattevők nem kerülnek abba a helyzetbe, hogy megfelelő tartalommal el tudják készíteni indokolásukat az ajánlati árak alátámasztására.”³⁶ Az ajánlattevőnek ilyenkor nem lesz lehetősége arra, hogy az „[a]jánlatkérő által elvárt és vizsgált szempontok szerint teljes körű magyarázatot adjon az ajánlati árára.” Ugyancsak jogsértő módon kérnek indokolást akkor, ha a becsült érték meghatározása, illetve a közbeszerzés tárgya (a szerződés tartalma, mennyisége) vagy az egyéb előírásainak a tartalma bizonytalan.³⁷ A nem egyértelmű tartalomra, és ennek alapján a pontos ajánlati vállalás és objektív költségkalkuláció hiányára utalhat az, ha a nettó ajánlati árra jelentős különbségű megajánlások érkeznek az ajánlattevőktől;³⁸ ilyen esetben egyébként még az ajánlatok összehasonlíthatóságának követelménye sem érvényesül. Mivel a Kbt.-ben nincs olyan tilalom, amely kizárná azt, hogy az ajánlatkérő visszavonja az indokolás kérését, ezért arra is van jogszerű lehetősége, hogy az indokoláskérés szándékától utóbb elálljon.³⁹

Ha rendelkezésre áll a megfelelő tartalmú indokoláskérés, akkor viszont már „[a]z indokolást nyújtó ajánlattevőt terheli az a kötelezettség, hogy minden lehetséges adatot az ajánlatkérői felhívásnak megfelelően az ajánlatban szereplő ár, illetőleg díj tekintetében, annak a gazdasági ésszerűséggel való összhangját illetően bizo-

²⁹ A KDB D.222/17/2021. számú határozata.

³⁰ A KDB D.387/38/2011. számú határozata.

³¹ A KDB D.715/11/2009. számú határozata.

³² A KDB D.740/20/2016. számú határozata.

³³ Ld. pl. a KDB D.100/21/2019. vagy a D.143/27/2020. számú határozatát, vagy a Fővárosi Törvényszék 9.K.700.243/2018/5. számú ítéletét.

³⁴ A Fővárosi Bíróság 28.K.30.729/2010/3. számú ítélete.

³⁵ A KDB D.881/32/2016. számú határozata.

³⁶ A KDB D.128/13/2017. számú határozata.

³⁷ Ld. a KDB D.379/21/2018. számú határozatát, [59]-[60]

³⁸ Ld. a KDB D.922/17/2016. számú határozatát.

³⁹ Ld. a KDB D.151/41/2019. számú határozatát.

nyítson.”⁴⁰ A feltett kérdéseket meg kell válaszolni, azok figyelmen kívül hagyására nincs lehetőség: „Az indokolásnak ki kell terjednie azon tételekre, árelemekre is, amelyeket az ajánlatkérő kifejezetten kér, előír az indokolásadásra vonatkozó felhívásában. Nem mérlegelhető az ajánlattevő által, hogy azon kérésnek van-e értelme, milyen költségre vonatkozik, amennyiben aggálya merül fel az ajánlattevőnek az indokoláskérésben foglaltak tekintetében, akkor előzetes vitarendezés, illetve jogorvoslati kérelem benyújtásával tudja azt orvosolni.”⁴¹ Másfelől viszont árnyalja az ajánlatkérői előírások jellegét az a megállapítás, amely szerint „az ajánlattételi határidőt követően akár a hiánypótlás, akár az árindokolás-kérés körében kiadott ajánlatkérői dokumentumokat nem lehet olyan ajánlatkérői előírás-ként 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.”⁴² Ha egyértelmű felhívásra az ajánlattevő nem adja meg a kért információkat, ajánlatkérőnek nem kell további tájékoztatáskérés keretében bekérni az ár megalapozottságának megítéléséhez szükséges adatokat, a további tájékoztatáskérésre csak az ajánlattevő által megadott indokolás tekintetében kerülhet sor, valamint a hiánypótlás jogintézménye sem alkalmazható,⁴³ ugyanakkor „[a] Kbt. nem tiltja meg (de nem is kötelezi) az ajánlatkérőnek, hogy egy-egy elemre akár többször, más-más aspektusból rákérdezzen.”⁴⁴ Ha pedig nem volt előírás terve-

zési szolgáltatások megrendelésére irányuló közbeszerzési eljárásban „fix átalánydíjas” értékelési szempont alkalmazásával az, hogy az ajánlattevők készítsenek részletes, tételes költségvetést, akkor „[n]em kérhető számon kizárólagosan egy adott struktúra szerint kialakított árképzés, pl. munkanemenkénti, munkarészenkénti bontásban költségvetés készítése, az érdekelt bármilyen módon és eszközzel alátámaszthatja azt, hogy az árképzése objektív alapú, a szolgáltatás a megajánlott ellenértéken teljesíthető.”⁴⁵

A benyújtást illetően az ajánlatkérő által kitűzött *határidő* feltétlenül megtartandó, hiszen alapvető rendelkezést sértene, ha az ajánlatkérő határidőn túl benyújtott indokolást bírálatba vonna.⁴⁶ Az indokolással szemben támasztott alapvető követelmény, hogy annak *objektívnek kell lennie*, olyan mélységben és olyan tartalommal kell elkészíteni, amelyből az ajánlatkérő meg tudja állapítani, hogy az ajánlat elfogadható-e.⁴⁷ „Objektív alapú e tekintetben mindaz, ami tényleges és a külvilág számára felismerhető, érzékelhető, ekképpen pedig az ajánlat összeállításának időpontjában rendelkezésre állt és az indokolás idején is rendelkezésre áll, továbbá valamilyen hiteles formában igazolható vagy legalábbis tényszerű és konkrét. Ehhez képest nem objektív az, ami nem alátámasztott, vagy alátámasztható, bizonytalan jövőbeli eseménytől vagy egyéb feltételtől függ, továbbá az is, ami nincs kapcsolatban az adott közbeszerzéssel vagy annak adott részével.”⁴⁸ Az objektivitás általánosságban azt jelenti, hogy „az indokolásnak mindig objektív tényeken kell alapulnia, ha szükséges, igazolt számításokat kell tartalmaznia, bizonyítékokat kell megjelölnie, akár a beszerzési árak igazolásával.”⁴⁹ A

⁴⁰ A KDB D.233/15/2016. számú határozata. („A Döntőbizottság megállapította, hogy a kérelmező 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 ez a további eljárási cselekményekre való kiterjesztésére a Kbt. nem ad lehetőséget.”)

⁴¹ A KDB D.221/26/2021. számú határozata. Ld. még a KDB D.64/12/2020. számú határozatát: „Mivel a kérelmező az aránytalanul alacsony ár tekintetében kibocsátott ajánlatkérői indokolásadásra való felhívás tartalmát nem támadta, így az ajánlatkérői felhívás irányadónak kell tekinteni, az abban foglaltak kötik a kérelmezőt, annak meg kell felelnie.”

⁴² A KDB D.431/28/2020. számú határozata.

⁴³ A KDB D.64/12/2020. számú határozata.

⁴⁴ A KDB D.29/16/2017. számú határozata.

⁴⁵ A KDB D.456/19/2019. számú határozata.

⁴⁶ A Fővárosi Bíróság 14.K.35147/2010/5. számú ítélete.

⁴⁷ A KDB D.128/13/2017. számú határozata.

⁴⁸ A KDB D.309/18/2019. számú határozata.

⁴⁹ A Legfelsőbb Bíróság a Kfv.VI.37.118/2009/6. számú ítéletét idézte a KDB D.332/17/2019. számú határozata.

számításokat tehát megfelelő módon alá kell támasztani a kontrollálhatóság érdekében (bizonyítékok széles köre állhat rendelkezésre), így például számlák, számviteli dokumentumok,⁵⁰ vagy éppen alvállalkozói ajánlatok szolgálhatnak erre a célra. Fontos megállapítás, hogy „Az áringörítés körében kért alátámasztó dokumentumok becsatolásának hiánya nem keletkeztetett olyan kötelezettséget az ajánlatkérő számára, hogy azokat kiegészítő áringörítés körében pótolta az ajánlattevővel.”⁵¹ Mindez többféle követelményt foglal magában: a válasznak függetlennek, tárgyilagosnak kell lennie,⁵² nem alapulhat téves kalkuláción. („A téves kalkuláción alapuló indokolás nem alapozza meg az ajánlati ár objektív alátámasztását és a teljesíthetőség igazolását, pedig az indokolásnak ezt kell szolgáltatnia.”)⁵³ Továbbá „Nem fogadható el objektív, megalapozott indokolásként, kalkulációként az, hogy az indokolásban már megjelölt, egy adott árelemre vonatkozóan konkrétan rögzített összegbe számítja bele az ajánlattevő, vagy utólag abba érte bele az egyes költségeket. Ez az indokolásadások során visszaélésre adhatna okot, ha egy ajánlattevő egy-egy költségtényezőt beleérthetne egy másik költségelembe. Épp ezért fontos az, hogy a felmerülő költségeket abban az árelemben kell kalkulálni, feltüntetni és bemutatni, ahol azok felmerülnek.”⁵⁴ Viszont „önmagában nem kifogásolható az a gyakorlat, ha egy ajánlattevő adott esetben ajánlatában nem a teljes

költséget szerepelteti (pl. egy helyiség bérleti díját minden eljárásban teljes összegében), hanem figyelembe veszi az egyes költségelemek esetében, hogy az több folyamatban lévő megbízás esetén megoszlik.”⁵⁵ Ugyanakkor az ún. keresztfinanszírozás tilalma⁵⁶ nem teszi lehetővé azt, hogy az ajánlattevő más szerződésekből, vállalásokból finanszírozza egy adott szerződés teljesítését.⁵⁷ Viszont fontos annak megjegyzése is, hogy „A kialakult joggyakorlat nem tartja elfogadhatónak a vállalat megalapozottságát, amennyiben az ajánlattevő keresztfinanszírozásra hivatkozik, azonban ez is csak a beszerzés tárgyára, az eset összes körülményeire tekintettel állapítható meg egyértelműen.”⁵⁸

Ha bizonytalan az ajánlatkérő az indokolás elfogadhatóságában, akkor köteles *további, kiegészítő indokolást* kérni,⁵⁹ ennek megfelelően „[a]z ajánlati árra vonatkozó indokoláskérés folyamata egy konzultációhoz hasonlít a felek között, ahol az ajánlatkérőnek nemcsak kérdeznie kell, hanem ezzel támpontokat is meg kell adnia, ha azt korábbi iratok nem tartalmazták.”⁶⁰ Vagyis „Az indokoláskérési eljárás akkor fejeződik be, ha az ajánlatkérő a bírálat során az érvényességről vagy érvénytelenségről megfelelő döntést tud hozni, amennyiben azonban az elfogadhatóság továbbra is kétséges, az indokoláskérési eljárás folytatódik.”⁶¹ Az ajánlatkérő feltételezésekre,⁶² az ajánlattevő helyett elvégzett

⁵⁰ „Az ajánlatkérő felhívta a kérelmező figyelmét arra, hogy az indokolásban közölt adatokat köteles alátámasztani adott esetben számlákkal, számviteli dokumentumokkal, továbbá az indokolás nem tartalmazhat általános jellegű megfogalmazásokat és adatokkal alá nem támasztott állításokat. A Döntőbizottság a fentiekre figyelemmel rögzíti, hogy az ajánlatkérő indokoláskérése megfelelt a Kbt.-ben szereplő követelményeknek.” A KDB D.539/18/2019. számú határozata.

⁵¹ A KDB D.278/16/2022. számú határozata.

⁵² A KDB D.332/17/2019. számú határozata.

⁵³ A KDB D.194/7/2020. számú határozata.

⁵⁴ A KDB D.179/19/2020. számú határozata.

⁵⁵ A KDB D.222/17/2021. számú határozata.

⁵⁶ „[a] Kbt. alapelveit az sérti, ha az ajánlattevő árképzése azon alapul, hogy az egyik ajánlati részelemmel egybeépíti a másik részelemet annak érdekében, hogy azáltal jogtalan előnyhöz jusson az ajánlatkérői feltételeket teljesítő, ténylegesen megosztott vállalatokat megtevő ajánlattevőkkel szemben.” A KDB D.20/21/2021. számú határozata.

⁵⁷ Ld. pl. a KDB D.1033/10/2016. vagy a D.494/15/2009. számú határozatát.

⁵⁸ A KDB D.411/26/2020. számú határozata.

⁵⁹ Ld. pl. a KDB D.834/11/2011. számú határozatát: „A törvényi szabályozás a további tájékoztatás kérését lehetőségként biztosítja, ugyanakkor a joggyakorlatban ennek elmaradása adott esetben megalapozatlanná is teheti ajánlatkérő döntését, ez biztosít ugyanis lehetőséget arra, hogy amennyiben szükséges, az ajánlattevő az indokolásában közöltesse okirati bizonyítékokkal, vagy további tájékoztatással is alátámassza.”

⁶⁰ A KDB D.151/41/2019. számú határozata.

⁶¹ A KDB D.472/15/2019. számú határozata.

⁶² A KDB D.190/21/2018. számú határozata.

számításokra⁶³ vagy a benyújtani elmulasztott indokolás helyett elvégzett saját ellenőrzésre⁶⁴ nem alapozhat döntést. (Összegezve: „Ajánlatkérő ezt az indokolást egyrészt nem hagyhatja figyelmen kívül, másrészt az indokolást más módon beszerzett adatokkal nem pótolhatja.”)⁶⁵ Viszont ha egyértelmű felhívásra az ajánlattevő nem ad megfelelő tartalmú választ, nem lehet helye ismételt indokoláskérésnek,⁶⁶ ugyanakkor be kell kérni azt a dokumentumot, amelyet az indokolásban megadott (hivatkozott) az ajánlattevő, de azt elmulasztotta benyújtani (bár kétségtelen, hogy a Kbt. nem tartalmaz arra vonatkozó tételes szabályt, hogy ilyen esetben mi a teendő).⁶⁷ Megjegyzendő, hogy a KDB és a Kúria között eltérő értelmezés merül fel némely esetben, hogy hol húzódik a további indokoláskérésre vonatkozó kötelezettség határa. Míg egy esetben a KDB az ajánlattevők eltérő számítási módszerei miatt indokoltnak látta volna más ajánlattevőtől is összehasonlító adatok kérését a Kbt. 72. § (5) bekezdése alapján a Kbt. 72. § (3) bekezdése szerinti további indokoláskérés teljesítése mellett, addig a Kúria nem találta jogsértőnek ezen cselekmények elmaradását, tekintettel arra, hogy „A Kbt. 72. § (3) és (5) bekezdései lehetőséget és nem kötelezettséget jelentenek az ajánlatkérő oldalán.”⁶⁸

Fontos, hogy az ajánlattevői *árképzési szabadság* nem korlátlan, azaz nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy

mely tételek beárazását mely szempontok körében hogyan kérte az ajánlatkérő, így például, hogy az összeszerelést végző munkavállaló munkabérét hol számolja el vagy azt, hogy a 0 Ft-ra beárazott elemeknél is nyilvánvalóan merülnek fel költségek. Ezek a követelmények a számviteli törvény szerinti valóság és összemérés elve alapján is fontosak.⁶⁹ Mindez a már említett keresztfinanszírozás kérdését is felveti, azaz, hogy jogosult-e az ajánlattevő más szerződésekből, vállalkásokból finanszírozni egy adott szerződés teljesítését vagy sem.⁷⁰

Az ajánlati ár érintetlenül hagyása mellett a *tévesen kalkulált költségelemek utóbb nem módosíthatók* (például, ha heti egyszeri szállítási alkalom helyett hárommal kell volna számolni az ajánlattevőnek).⁷¹ Vagyis a kiegészítő, további árindokolásban a megadott adatokból kell kiindulni. „Amennyiben csupán magyarázza, kiegészíti a már megadott árindokolást, az önmagában nem vezet az ajánlat érvénytelenségének megállapításához, viszont egyes költség tételek mértékének, valamint az összköltséghez és az ajánlati árhoz viszonyított arányának módosítása nem tekinthető objektív alapú indokolásnak.”⁷² Az indokolás meg nem felelősége tehát nemcsak akkor állapítható meg, ha a számszaki levezetésből az következik, hogy az ár aránytalanul alacsony, hanem akkor is, ha a kiegészítő árindo-

⁶³ A KDB D.245/13/2022. számú határozata. („E tekintetben irreleváns, hogy az ajánlatkérő mivel, milyen adatokkal számol, hiszen az ajánlattevő által bemutatott indokolást köteles megvizsgálni, azt, hogy azok reálisak-e. A fentiek alapján az ajánlatkérő által végzett számítások nem képezhetik az ajánlat megalapozottságának az alátámasztását”)

⁶⁴ „Ebből következően ajánlatkérő nem teljesíti a Kbt.-ben rögzített meggyőződési kötelezettségét azáltal, ha az ajánlattevő által elmulasztott indokolás helyett ajánlatkérő maga ellenőrzi az ár piaci megalapozottságát, teljesíthetőségét. Ajánlatkérőt az indokolás teljesítését követően is terheli további meggyőződési kötelezettség, de ez nem helyettesítheti az ajánlattevői indokolást.” A KDB D.454/12/2012. számú határozata.

⁶⁵ A KDB D.454/12/2012. számú határozata.

⁶⁶ A Fővárosi Törvényszék a 3.Kf.650.120/2014/8. számú ítéletét idézte a KDB D.30/17/2017. számú, valamint a D.92/10/2019. számú határozata.

⁶⁷ Ld. a KDB D.30/24/2021. számú határozatát.

⁶⁸ Ld. a KDB D.100/27/2021. számú határozatát, az ezt megváltoztató Fővárosi Törvényszék 103.K.703.457/2021/14. számú ítéletét, valamint a törvényszéki ítéletet helyben hagyó, a Kúria Kf.II.39.261/2022/5. számú ítéletét.

⁶⁹ A KDB D.412/12/2016. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 14.K.27.493/2016/19. számú ítéletét, a felülvizsgálati kérelem elutasításáról pedig a Kúria Kfv.VI.37.788/2017/5. számú ítéletét.

⁷⁰ Ld. pl. a KDB D.1033/10/2016. vagy a D.494/15/2009. számú határozatát.

⁷¹ A KDB D.471/11/2019. számú határozata. („A kérelmező által az árindokolás során megadott adatok, nem minősülnek számítási és adminisztrációs hibának, és nem minősülnek pontosításnak sem, objektívnek nem tekinthetők, annak adatai tehát nem támasztották alá az ajánlati ára megalapozottságát, az ajánlatkérő jogszerűen állapította meg” az érvénytelenséget.”) A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.700.536/2019/13. számú ítéletét.

⁷² A KDB D.539/18/2019. számú határozata.

kolásban sor kerül az adatok módosítására, egyes költségelemek átírására, újabb elemekkel bővítésére.⁷³ Számos jogvita származott abból, hogy hol húzódik a pontosítás, a magyarázat, a csekély jellegű korrekció és a tiltott módosítás határa.⁷⁴ Ha az üzleti titok körébe sorolható információkat kell megosztani az ajánlattevőnek az indokolásában, akkor üzleti titokká nyilvánításra is van lehetőség, viszont túl általános nem lehet a vonatkozó indokolás,⁷⁵ valamint nyilvánosan elérhető (könnyen hozzáférhető) költségadatokat nem vonhatók ebbe a körbe,⁷⁶ de vannak esetek, amikor valóban védendő elemek megfelelő indokolással alátámasztva üzleti titokká nyilváníthatók.⁷⁷ A KDB-nek a határozatai szerkesztésekor figyelemmel lennie arra, hogy az ajánlattevők milyen tartalmakat nyilvánítottak üzleti titokká, viszont „Az a körülmény, hogy az ajánlattevő az áringdolását üzleti titokká nyilvánítja, nem eredményezheti, hogy a [KDB] a határozata helyett a védiratában tegyen olyan lényegi megállapításokat, amelyek az ügy érdemi eldöntését, a határozat jogszerűségét relevánsan befolyásolják.”⁷⁸

Ha rendelkezésre áll az indokolás, akkor az ajánlatkérőnek meg kell azt vizsgálnia, és meg kell hoznia az arra vonatkozó döntést, hogy azt elfogadja és az ajánlatot érvényessé nyilvánítja, vagy pedig az indokolást nem tartja elfogadhatónak és az ajánlatot érvénytelenné nyilvánítja.

vánítja. („Az indokolási kötelezettség elmulasztása, vagy nem kielégítő volta miatti jogkövetkezmény az érvénytelenség.”)⁷⁹ Az utóbbi esetben *e döntés indokairól megfelelő tájékoztatást kell adnia*, nem elegendő az általánosság szintjén megfogalmazott indokolás. „Az ajánlatkérő csak akkor érvénytelenítheti az ajánlatot az összegezésben megjelölt okból jogszerűen, ha a kérelmező az ajánlati felhívásban és a közbeszerzési dokumentumokban előírt, vagy a Kbt-ben illetőleg más jogszabályokban meghatározott feltételbe ütköző módon adta meg az áringdolását/kiegészítő indokolását, az indokolás nem az ajánlattal összefüggő és az áringdolás/kiegészítő indokolás tartalmi vizsgálata ezért nem lehetséges.”⁸⁰ Általános követelmény tehát, hogy „az érvénytelenség indokolásából egyértelműen megállapítható legyen, mely körülményre, adatra, információra tekintettel nyilvánította az ajánlattevői ajánlatot az ajánlatkérő érvénytelennek, ennek hiányában az érvénytelenné nyilvánított ajánlattevő maga sem tudja, hogy mely indokból került az ajánlata ténylegesen érvénytelenné nyilvánításra, így a jogorvoslati joga sérül,”⁸¹ tekintettel arra, hogy „Az ajánlat érvénytelensége súlyos jogkövetkezmény, melynek indokaival az ajánlattevőnek tisztában kell lennie.”⁸² Nem elegendő ebből adódóan az, ha az ajánlatkérő kizárólag az érvénytelenné nyilvánítás külső forrását (pl. külső igazságügyi könyvszakértő értékelését) jelöli meg az

⁷³ A KDB D.4/19/2019. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék, mint elsőfokú bíróság 103.K.700.175/2019/10. számú ítéletét.

⁷⁴ „A D.440/12/2012. számú határozatban foglalt tényállás szerint az áringdolás alapját képező egyik földrajzi, utazási viszonylat kihagyásra került, nem pedig téves adatot javítottak. A D.852/11/2014. számú határozat tényállása szerint az áringdolás során a szakmai ajánlat nagymértékű számszaki változtatására került sor. A D.45/7/2015. számú határozat tényállása szerint az áringdolás során a szakemberek létszáma, a mérnöknapiok száma és üzemenyagköltség tárgyában került sor adatváltoztatásra. A D.361/8/2015. számú határozat tényállása szerint a kérelmező áringdolásában és kiegészítő áringdolásában a szakemberekre jelentős mértékben eltérő munkanapokkal kalkulált és ezzel összefüggésben került sor gépkocsi költségcsökkentésre. A D.171/18/2016. számú határozat tényállása szerint az áringdolásból alvállalkozó bevonására került sor. A Döntőbizottság álláspontja szerint a kérelmező az áringdolás tartalmi kontrolljához szükséges adatokon nem változtatott, mert nem az ajánlati helyszínektől eltérő földrajzi helyekre adott meg alapadatokat, távolságadatokat, illetőleg eltérő földrajzi helyeken számolt helyszíni megjelenésekkel, hanem az ajánlatkérő által meghatározott ajánlati helyszínekre vonatkozóan adott költség számítás, melyre vonatkozó számítási hibát javíthatott, amire az ajánlatkérő részben fel is hívta.” A KDB D.164/14/2018. számú határozata.

⁷⁵ Ld. pl. a KDB D.193/15/2020. számú határozatát.

⁷⁶ Ld. a KDB D.68/15/2019. számú határozatát.

⁷⁷ Ld. pl. a KDB D.2/17/2019. számú határozatát. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 30.K.700.171/2019/14. számú ítéletét.

⁷⁸ A Kúria Kf.II.39.261/2022/5. számú ítélete, [46].

⁷⁹ A KDB D.128/13/2017. számú határozata.

⁸⁰ A KDB D.164/14/2018. számú határozata.

⁸¹ A KDB D.450/18/2020. számú határozata.

⁸² A KDB D.7/15/2021. számú határozata.

indokolás körében,⁸³ továbbá „E feltétel magában foglalja azt is, hogy kizárólag a Kbt. 79. § (1) bekezdése szerinti közbenső döntésben, adott esetben az összegezésben adható meg joghatályosan az érvénytelenné nyilvánítás indoka.”⁸⁴

Mind az ajánlatkérőnek, mind pedig az ajánlattevőnek alapvető feladata tehát a megfelelő részletezettségű indokok megadása, közzétevése, alátámasztása, hiszen „A döntőbizottsági és a bírósági töretlen gyakorlat szerint a jogorvoslati eljárásban utólag eszközölt hivatkozások, indokok, adatok az ajánlatkérői döntés jogszerűségének megítélése kapcsán nem vehetők már figyelembe.”⁸⁵ Ezért is kulcskérdés az eljárási cselekmények megfelelő teljesítése, illetve dokumentálása a bírálat időszakában.

Az aránytalanul alacsony árhoz kapcsolódó általános jellemzők bemutatását követően lehetőség nyílik az *árazott költségvetésekhez (ártáblázatokhoz) kapcsolódó jogi problémák* áttekintésére. Vagyis ha a közbeszerzési eljárásban csatolni kell költségvetést (ártáblázatot), akkor adódik a kérdés, hogy ezeknek milyen különleges jelentőségük van az aránytalanul alacsony ár vizsgálata szempontjából.

a) Ha az értékelési szempont szerinti ellenszolgáltatás részletes ártáblázat, illetve árazatlan költségvetés beárazott tételeiből áll össze, abban az esetben *indokolást csak akkor kell kérni* a megajánlott, értékelésre kerülő árra nézve, ha a teljes ellenszolgáltatás – például az egyösszegű ajánlati ár – értéke minősíthető aránytalanul alacsonynak. Ha az egyösszegű ajánlati ár megfelelő, és csak a költségvetésben található aránytalanul alacsonynak tekinthető tételek, akkor nem kell (nem lehet) kérni indokolást. Ugyanis „Amennyiben az érintett ajánlat nem tartalmaz kirívóan alacsonynak értékelt összesített ellenszolgáltatást, úgy ajánlatkérőnek nincs olyan kötelezettsége, hogy az ajánlati ár egyes elemeit vizsgálva, az azok tartalmát megalapozó adatokra vonatkozóan indokolást kérjen.”⁸⁶ Másképpen fogalmazva, „a kirívóan alacsony ellenszolgáltatás vonatkozásá-

ban az ajánlat egésze, mint egység vonatkozásában vizsgálható csak a kirívóan alacsony ellenszolgáltatás, egyetlen kiragadott tétel ára esetében nem.”⁸⁷ Ha viszont az ajánlati ár aránytalanul alacsony, akkor már a rendelkezésre álló költségvetésből szükséges kiindulni: „Az építési beruházások esetében [...] az ajánlatokban szereplő tételes költségvetés alapján pontosan meghatározottak az egyes ajánlati elemek, amelyekben belül az ajánlattevő az egyes munkanemekhez tartozó bérköltséget és anyagköltséget is köteles megadni.”⁸⁸ Ez alapján ki lehet (kell) választani azokat az ajánlati elemeket, szempontokat, tételeket (munkanemeket, tételcsoportokat, illetőleg bér-, vagy anyagköltségeket), amelyek kifogásolhatók, pontosan meg kell nevezni, hogy mely elemekre milyen tartalmú indokolást vár az ajánlatkérő, különben az ajánlattevő nem lesz abban a helyzetben, hogy megfelelő indokolást nyújtson be.⁸⁹

A fentiekből adódóan például, ha az ajánlatkérő az együttes vételárat kívánja értékelni, mint az egységcsomagokra jutó egyösszegű ajánlati árat, és ez az értékelés egyetlen szempontja, viszont az nem aránytalanul alacsony, akkor az egyes tételsorok esetében az árintokolás kérése jogsértő. A 72. § (1) bekezdése alapján nincs erre lehetősége az ajánlatkérőnek, „[m]ivel az ajánlatkérő nem az egyes tételsorokat fogja értékelni, hanem az összajánlati árat, amelynek aránytalanul alacsony volta az ajánlatkérő által alkalmazott piac felmérés alapján amúgy sem állapítható meg.” (Azt is megjegyezte „[a] Döntőbizottság, hogy az ajánlatkérő piacfelmérése szerint a reális összajánlati ár a piaci viszonyok szerint 6.034.-Ft, míg a kérelmező ajánlati ára 5.398.-Ft, ami csak 10,55%-kal alacsonyabb ennél. Erre azonban az ajánlatkérő nem kérdezett rá, hanem csak egyes tételsorok vonatkozásában kért árintokolást.”)⁹⁰ Megjegyzendő, hogy ha több alszempontra bontotta az ajánlatkérő a felhívásában az árat külön-külön súlyszámmal, akkor külön is kell (lehet) rájuk nézve indokolást kérni („[a]z önállóan értékelésre kerülő

⁸³ Ld. a KDB D.18/21/2021. számú határozatát.

⁸⁴ A KDB D.139/16/2021. számú határozata.

⁸⁵ A KDB D.226/19/2010. és a D.347/13/2012. számú határozata. Ld. még pl. az utólagos hivatkozásról a KDB D.292/12/2017. számú határozatát.

⁸⁶ A KDB D.228/9/2011. számú határozata.

⁸⁷ A KDB D.359/14/2011. számú határozata.

⁸⁸ A KDB D.584/12/2010. számú határozata.

⁸⁹ Ld. a KDB D.584/12/2010. számú határozatát.

⁹⁰ A KDB D.151/41/2019. számú határozata.

ajánlati elemekre – jelen esetben a bírálati részzempontra tett megajánlásokra – külön-külön is rá kell kérdezni, ha azok önmagukban irreálisan alacsonynak minősíthetők.”⁹¹ Ha viszont az ajánlatkérő nem értékelte külön a rezióradíjat, akkor nem áll fenn az indokoláskérési kötelezettség az Épköz. 25. §-a alapján.⁹²

b) Egy esetben vita tárgyát képezte az, hogy az ajánlatkérő ténylegesen milyen vállalásokat kívánt értékelni. A közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérő kiadott a felolvasólap mellékleteként egy táblázatot, amelyben az egységárak mellé súlyszámokat is írt. A KDB megvizsgálta az ajánlatkérői előírásokat, és arra a következtetésre jutott, hogy az ajánlati ár volt az értékelési szempont egyéb ajánlatkérői kikötés hiányában, „így az (össz)ajánlati árak a vizsgálata tartozik az ajánlatkérő Kbt. 72. §-a szerinti kötelezettségei közé és annak aránytalanul alacsonynak való értékelését követően köteles indokolásadásra felhívni az ajánlattevőt. További, illetve bármely árelemet nem tett az ajánlatkérő az értékelés részévé, az össz-ajánlati áron kívül önállóan értékelésre nem került egyéb árelem. Az, hogy az ajánlatkérő a felolvasólap mellékletét képező táblázatban súlyszámokat rögzített – egyéb ajánlatkérői előírás hiányában – nem jelenti azt, hogy azokat az ajánlatkérő önállóan értékelni kívánná, a súlyszámokkal az ajánlatkérő csupán a keretszerződés keretein belül elvégzetni kívánt feladatok jelentőségét jelezte...”⁹³

c) 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 költségvetésének, annak tételei

a költségvetés egy elemének sem voltak megfeleltethetőek 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 számítását 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 költségtételek oly mértékű módosulása és módosítása következett be, amely már objektív alapú indokolásnak nem tekinthető.”⁹⁴

d) Ha az ajánlattevő általános, szöveges indokolást nyújt be, és emellett a teljes ajánlati ár változatlansága mellett egyes tételeket az árazott költségvetésében átdolgozza, akkor az ajánlatkérő csak a szöveges indokolást veheti figyelembe. Egy esetben a kérelmező a részletes indokolást az önkéntes hiánypótlás során benyújtott új tétel költségvetés vonatkozásában adta meg, az új költségvetésben az indokoláskéréssel érintett tételek árait átdolgozta akként, hogy az ajánlati ár változatlanságát úgy érte el, hogy egyes költségvetési tételeket megegyeseket 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 árait 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 felvilágosítás kérésnek, attól különböző jogintézmény, az indokoláshoz kapcsolódóan a Kbt. nem ad lehetőséget az ajánlat javítására, módosítására, vagy kiegészítésére, az objektív alapú

⁹¹ A KDB D.245/13/2022. számú határozata.

⁹² Ld. a KDB D.400/12/2022. számú határozatát.

⁹³ Ld. a KDB D.141/29/2022. számú határozatát.

⁹⁴ A KDB D.856/20/2016. számú határozata.

indokolásnak azt kell igazolnia, hogy a szerződés az adott áron teljesíthető.⁹⁵

A költségvetés (ártáblázat) mint szakmai ajánlat – a hiánypótlás szabályai

Rendkívül lényeges kérdés, hogy egy adott közbeszerzési eljárásban milyen ajánlati elem tekintendő a szakmai ajánlat részének, és hogy ennek milyen jogi aspektusai vannak. Az árazott költségvetések (ártáblázatok) arra is alkalmasak, hogy azokban az ajánlatkérői előírások szerint az ajánlattevők műszaki tartalomra vonatkozó megajánlásokat tüntessenek fel, például rögzítsék bennük, hogy milyen konkrét terméket ajánlanak meg, vagy hogy milyen műszaki megoldást alkalmaznak.⁹⁶ Vagyis kettős funkciót képesek betölteni: egyrészt alkalmasak a későbbi elszámolás alapját képező árrészletezés megadására (a teljes, értékelésre kerülő ajánlati ár megbontására), másrészt keretet adhatnak a szakmai ajánlat – a konkrét műszaki tartalom – megtételére (megajánlására) is. Vannak olyan jogviták (ahogyan arról a későbbiekben szó lesz), amikor ezeknek a funkcióknak az egyértelmű elhatárolása kérdéses lehet, pedig ezeknek döntő jelentősége lehet egy-egy ajánlatkérői előírás vagy döntés jogszerűségének megítélése szempontjából. Említhetők azonban olyan esetek is, amikor bár az ártáblázatokban megadott adatok megfelelése (a műszaki tartalmak elfogadhatósága) képezi vita tárgyát, voltaképpen a szakmai ajánlat, az ajánlati kötöttség, illetve az ún. biankó ajánlattétel általános kérdései – és ennek megfelelően a hiánypótlásra (felvilágosításra) vonatkozó jogszabályi keretek értelmezési lehetőségei – merülnek fel,⁹⁷ tekintettel arra, hogy „Hiányzó szakmai ajánlat hiánypótlás keretében jogszerűen nem adható meg pótlólagosan, és a szakmai hiánypótlás nem sértheti az esélyegyenlőséget és a verseny tisztaságának alapelveit.”⁹⁸ Így különös körültekintéssel kell lennie az ajánlattevőknek is a beárazás során arra, hogy az adott oszlopokban milyen adatokat

adnak meg, hiszen ha egyes termékek paraméterei (például élelmiszerek tömegadatai) nem kerülnek egyértelműen megadásra, akkor az hiánypótlás lehetősége nélküli érvénytelenséget eredményezhet. (Példaként említhető az az eset, amikor „a kérelmező az ajánlatában a kitöltött árazott költségvetésének 'A' megnevezés oszlopában a dokumentációban kiadott árazatlan költségvetés 'A' oszlopának adatait rögzítette. [...] a kérelmező ajánlatából a megajánlott termékek névleges tömege több termék esetében nem állapítható meg. [...] A kérelmező ajánlatában található ezen jelentős ajánlati hibára tekintettel a Kbt. 71. § (8) bekezdésének alkalmazására sem volt lehetőség.)⁹⁹

Alapvető követelmény, hogy az ajánlatkérőnek megfelelő előírásokat kell tenni arra nézve, hogy a táblázatokban milyen adatok megadását kéri a megajánlások beazonosíthatósága érdekében, hiszen „A Döntőbizottság következetes joggyakorlata alapján az ajánlatkérő az ajánlatadásakor vizsgálja azt, hogy az ajánlat megfelel-e az előírásának, mely nem téveszthető össze a teljesítéskori vizsgálattal és azt nem is helyettesítheti. Fontos az is, hogy a gyártó és a típus megadása esetén egyedi megítélés alá tartozik annak eldöntése, hogy ezen két paraméterrel olyan terméket ad-e meg az ajánlattevő, amely egyedi azonosításra szolgál.”¹⁰⁰ (Így nem fogadható el olyan ajánlatkérői érv, amely szerint a termék megfelelőségének ellenőrzése a szerződés teljesítésekor történik.)¹⁰¹ Ebből adódóan szükséges vizsgálni a táblázatok és a szakmai ajánlat kapcsolatát, különös tekintettel a Kbt. 71. § (8) bekezdésében megállapított hiánypótlási szabályokra (keretekre), hiszen az ajánlat hiánypótlás (vagy éppen felvilágosítás adásának) lehetősége nélkül érvénytelenné nyilvánítandó, ha az ajánlattevő olyan hibát vét az adatok megadásakor, amelyek korrekciója az említett jogszabályhely által szabott kereteket már túllépné.¹⁰² Ha ugyanis nem pusztán pontosításról, kiegészítésről, vagy valamely

⁹⁵ A KDB D.1002/16/2016. számú határozata.

⁹⁶ Ld. pl. a D.268/18/2020. számú határozatát sporteszközök rögzítésének módjáról.

⁹⁷ Ld. pl. a KDB D.355/17/2022. számú határozatát az egyenlő bánásmódról az ártáblázatokban megadott műszaki paraméterek bírálatához kapcsolódóan.

⁹⁸ A KDB D.168/16/2020. számú határozata.

⁹⁹ Ld. a KDB D.132/9/2018. számú határozatát.

¹⁰⁰ A KDB D.407/20/2019. számú határozata.

¹⁰¹ A KDB D.407/20/2019. számú határozata.

¹⁰² Ld. az Európai Unió Bíróságának a C-387/14. sz. ügyben hozott ítéletét, valamint a [37]-[40] bekezdéseiben hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

tárgyi tévedés kiküszöböléséről van szó, akkor az eredeti ajánlat olyan lényegi és jelentős módosításának minősülhet a hiánypótlás, illetve a felvilágosítás, amely inkább új ajánlat benyújtásával egyenértékű.¹⁰³ („Ennek érdekében az ajánlatkérőnek meg kell győződnie többek között arról, hogy a tájékoztatáskérés nem eredményezi azt, hogy az érintett ajánlattevő valójában olyan ajánlatot tesz, amely újnak minősülhet.”)¹⁰⁴

a) A szakmai ajánlat fogalmát a Kbt. 3. § 37. pontja a következőképpen határozza meg az értelmező rendelkezések körében: a szakmai ajánlat „[a] beszerzés tárgyára, valamint a műszaki leírásban és a szerződéses feltételekben foglalt ajánlatkérői előírásokra tett ajánlat.” A KDB meghatározása szerint „A szakmai ajánlat azon műszaki elvárások összessége, amellyel az ajánlatkérő meg tudja határozni a beszerzése tárgyát, azzal tudja pontosan leírni, hogy mik azok a műszaki feltételek, amelyeknek az általa beszerezi kívánt terméknek, szolgáltatásnak, építési beruházásnak meg kell felelnie. A szakmai ajánlat tartalmát képezik ezen túlmenően az ajánlatkérő által megadott további szerződéses feltételek.”¹⁰⁵ Az e körben tett előírásoktól sem lehet eltekinteni az ajánlati kötöttség beálltát követően (nyílt eljárásban nem lehet tárgyalni), ennek megfelelően „az ajánlattevők kötelesek az ajánlatkérői előírásnak megfelelő szakmai tartalmú ajánlatot megtenni. Ettől a felek még közös megegyezéssel sem, még abban az esetben sem térhetnek el, ha az ajánlatkérő utólag azzal szembeül, hogy szélesebb körű verseny alapján, vagy a vártnál jóval kedvezőbb szakmai ajánlatot választhatna ki, amennyiben nem, vagy nem az ajánlati kötöttséggel terhelt tartalommal írt volna elő műszaki minimum-feltételt.”¹⁰⁶

Ha valamely ajánlati elem ebbe a körbe tartozik, akkor figyelemmel kell lenni az ajánlati kötöttségből fakadó korlátokra, az ajánlati elem korrigálásának (hiánypótlásának, felvilágosítás útján történő egyértelműsítésének) jogszabályi korlátjaira. A kiinduló elv az, hogy „Az

árrészletező táblázat teljes körű kitöltése az ajánlattevők kötelezettsége, felelőssége és kockázata, ahogy az ajánlat teljes körű, egyértelmű megadása minden közbeszerzési eljárásban az ajánlattevők terhére esik.”¹⁰⁷

A megfelelő műszaki tartalom megadása az ún. *biankó ajánlattétel* elkerülése érdekében is szükséges. Ilyen ajánlattétel akkor valósul meg, ha nem állapítható meg, hogy az ajánlattevő mit is ajánlott meg, például milyen terméket (milyen gyártmányt, típust), milyen tartalmú szolgáltatás nyújtására vállalt pontosan kötelezettséget. Ilyen esetben a KDB megítélése szerint „[a]z ajánlati kötöttség fogalmilag nem értelmezhető [...] Kizárt annak lehetősége, hogy ajánlattevők ún. *biankó* ajánlatot tegyenek, azaz ne közöljék, hogy milyen konkrét szolgáltatással fognak teljesíteni.”¹⁰⁸ Ugyancsak fennállt a KDB szerint a *biankó* ajánlattétel, amikor az ajánlattevő nem adta meg az ajánlatának tárgyára, illetőleg annak tartozékaira vonatkozó alapvető, azok beazonosításához szükséges gyártói és típus adatokat, amely hiány – az ajánlati kötöttségre vonatkozó szabályokra is tekintettel – nem volt pótolható.¹⁰⁹ Különösen fontos tehát, hogy az ajánlattevők megadják az ajánlati tartalom megfelelő azonosításához szükséges paramétereiket, vállalásokat. A KDB szerint érvénytelenséget eredményez (hiánypótlás lehetősége nélkül), ha „a konkrét termék nem került nevesítésre, hanem csupán az ajánlatkérő által előírt műszaki tartalom került megismétlésre.” Ilyen esetben „nem [nyújt] be az érintett ajánlattevő szakmai ajánlatot, mivel nem azonosítható be a megajánlott termék, amelyre a fentiek szerinti ajánlati kötöttség beállna.”¹¹⁰ Egy másik (későbbi) esetben (amelynek tárgya ugyancsak számítástechnikai eszközök voltak) azonban más megközelítést alkalmaztak, miután az ajánlattevő az asztali számítógépek tekintetében adott ajánlata szó szerint megismételte a dokumentáció mellékletét képező műszaki leírást. A KDB szerint a felvilágosításadás jogszerű volt, mivel a felvilágosítás megadásával sem a beszerzés tárgyának

¹⁰³ Az Európai Unió Bíróságának a C-387/14. számú ügyben hozott ítélete, [42].

¹⁰⁴ Az Európai Unió Bíróságának a C-324/14. számú ügyben hozott ítélete, [64]. Ld. még a [61]-[65] bekezdéseiben hivatkozott ítélezési gyakorlatot.

¹⁰⁵ A KDB D.282/18/2017. számú határozata.

¹⁰⁶ A KDB D.246/16/2021. számú határozata.

¹⁰⁷ A KDB D.629/13/2017. számú határozata.

¹⁰⁸ A KDB D.343/18/2018. számú határozata.

¹⁰⁹ A KDB D.347/17/2018. számú határozata.

¹¹⁰ A KDB D.760/7/2016. számú határozata.

jellemzői, sem az ajánlattevő szerződéses kötelezettsége végrehajtásának módja nem változott, így az érvényessé nyilvánításnak nem volt törvényi akadálya.¹¹¹ Ugyancsak tisztázandó az, ha az ajánlattevő fantáziánévvel jelöli meg a megajánlást, ilyenkor egyértelműsítendő annak tartalma, hiszen „Az egyértelmű beazonosíthatóság mind a valós ajánlat vállalás megállapításához, mind a műszaki megfelelés megállapításához, mind pedig a szerződésszerű teljesítés ellenőrzéséhez szükséges.”¹¹² A joggyakorlat szerint tehát alapkövetelmény, hogy rendelkezésre álljanak azok a termékadatok, gyártmány-megnevezések, konkrét szakmai tartalmak, amelyek ahhoz szükségesek, hogy a műszaki leírásnak való megfelelés ellenőrizhető legyen; hogy e tekintetben van-e helye hiánypótlásnak (felvilágosításnak), arra nézve a fenti jogesetek adhatnak eligazítást. Az alapvető kérdés az, hogy meddig adható meg, illetve meddig konkretizálható utólag az egzakt tartalom, és ettől számít már az adott ajánlat „biankó ajánlatnak” (a joggyakorlat nem mindig konzekvens ebben a kérdésben arra is figyelemmel, hogy minden közbeszerzési eljárás egyedileg megítélhető feltételrendszer keretei között zajlik).

Az ajánlatkérők a közbeszerzési dokumentumokban szoktak meghatározni olyan előírásokat, amelyek megjelölik, hogy mely ajánlati elemeket tekintik a szakmai ajánlat részének annak ellenére, hogy a közbeszerzési jogszabályok nem állapítanak meg erre vonatkozó kötelezettséget. A szakmai ajánlatra vonatkozó ajánlatkérői előírások megítélése körében két joggyakorlati megközelítés említhető. Egyrészt kiindulópontként szolgálhat az, hogy „az ajánlat részeként benyújtandó dokumentumok szakmai ajánlat minőségét nem az ajánlatkérő előírása, hanem a Kbt. határozza meg. Ennélfogva az érvényességi vizsgálat és az értékelés körében nincs jogi relevanciája annak, hogy a dokumentációban az értékelt ajánlati elem helytállóságának igazolására becsatolt dokumentumokat az ajánlatkérő miként minősítette, nincs jogszerű lehetősége önkényesen kivonni egyes dokumentumokat [...] a hiánypótlható dokumentumok köréből, a Kbt. 71. § (1) bekez-

désének alkalmazását törvényes indok nélkül nem korlátozhatja.”¹¹³ Másrészt nem lehet figyelmen kívül hagyni azt a megközelítést sem, amely szerint „A szakmai ajánlat, annak megléte, érvényessége, hiánypótlhatósága minden esetben az ajánlatkérői felhívás és abban foglalt konkrét előírások alapján vizsgálendő. Annak van jelentősége csak és kizárólag, hogy az ajánlatkérő a szakmai ajánlatot hogyan jelenítette meg az ajánlati felhívásban és közbeszerzési dokumentációban, vagyis ő maga mit minősített szakmai ajánlatnak. A szakmai ajánlat tehát nem értelmezhető az ajánlatkérői előírásoktól függetlenül, a szakmai ajánlatot nem pusztán a Kbt. fogalma alapján kell megítélni [...]”¹¹⁴

Jogsértő módon jár el az ajánlatkérő akkor, ha helytelen előírásokat fogalmaz meg az árrészletező táblázatával kapcsolatban a közbeszerzési dokumentumokban oly módon, hogy a teljes táblázatot a szakmai ajánlat körébe vonja. Egy esetben az ajánlatkérő tehergépjárművet kívánt beszerezni a legalacsonyabb ár értékelési szempont („ajánlati ár összesen”) alkalmazásával úgy, hogy kérte az ár részletezését. A táblázatban külön kellett feltüntetni a tehergépkocsi, az üzembe helyezés, a forgalomba helyezés költségét (vagyonátruházási illeték, forgalmi törzskönyv és engedély, rendszám, érvényesítő címke), valamint a műszaki vizsga ellenértékét. Az ajánlatkérő – amellet, hogy a 0 Ft-ra történő megajánlás el nem fogadhatóságára is felhívta a figyelmet – úgy rendelkezett, hogy a szakmai ajánlat részének minősítette a legalacsonyabb árhoz kapcsoló árrészletező dokumentumot. Egy ajánlattevő az „üzembe helyezés” sorban 0 Ft-ot tüntetett fel, az ajánlatkérő pedig közbenső döntésével az ajánlatot érvénytelenné nyilvánította, mivel a szakmai ajánlat e hiányossága hiánypótlással nem korrigálható, tekintettel arra, hogy a hiánypótlás az ajánlat módosításával, ezáltal az ajánlati kötöttség megsértésével járna. Az ajánlattevő – eredménytelen előzetes vitarendezést követően – a KDB-hez fordult, mert álláspontja szerint átalányáras szerződéshez kapcsolódóan a hiánypótlás teljesíthető lett volna, a Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontjának megfelelően. Az

¹¹¹ A KDB D.267/14/2018. számú határozata, ld. még a Fővárosi Törvényszék, mint elsőfokú bíróság 8K.700.333/2018/5. számú ítéletét, valamint a D.401/41/2017. számú határozatot.

¹¹² A KDB D.156/25/2018. számú határozata. A döntés felülvizsgálatára irányuló kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 107.K.700.960/2018/5. számú ítéletét.

¹¹³ A KDB D.372/9/2020. számú határozata.

¹¹⁴ A Fővárosi Törvényszék 106.K.703.866/2022/18. számú ítélete, [28].

ajánlatkérő fenntartotta a jogorvoslati eljárásban azon álláspontját, hogy a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja alapján az ajánlat érvénytelen, a szakmai ajánlatot nem megfelelően tették meg, az árrészletezés pedig a könyvelési, elszámolási és számlázási feladatok teljesítéséhez szükséges. A KDB hivatalból kiterjesztette a vizsgálatot arra nézve, hogy az értékelési szempont tartalmát adó árrészletező szakmai ajánlattá minősítése megfelelt-e a jogszabályoknak. Megállapították, hogy „ha az ajánlati ár az értékelés szempontja, az ajánlati ár rész-letezését, ajánlati elemet megalapozó adatokat is csak és kizárólag az értékelés körében lehet figyelembe venni és nem a szakmai ajánlat körében, mivel a két ajánlati elemet egymástól a Kbt. kógens rendelkezései eltérően kezelik és szabályozzák.” Emellett azt is kiemelték, „hogy az ajánlati ár tartalmát képező árelemek, az árat alkotó árelemek nem azonosak az árazatlan költségvetéssel. Az árazatlan költségvetésben az egyes műszaki előírásokhoz kapcsolódó tételes árak jelennek meg, amelyek alapját adják a szerződéses ellenszolgáltatásnak, de az ajánlati ár nemcsak ezeket az árelemeket tartalmazza. Az ajánlati ár, mint értékelési szempont a beszerzés tárgyának az ellenszolgáltatása és annak az árazott költségvetés összesen értékét teljes mértékben tartalmaznia kell. Azonban a Kbt. szabályozásrendszere alapján ebben a körben nem a műszaki tartalom vizsgálata történik, mert az megtörténik a bírálat során, az ajánlat érvényességének a megállapítása érdekében. [...] Az ajánlati ár a nyertes ajánlattevő kiválasztásának a szempontja, akkor az a fentiek alapján nem vehető figyelembe szakmai ajánlat részeként a bírálat során.” Ezen túlmenően „Az ajánlatkérő árrészletezővel szembeni elvárásai alapján az volt megállapítható, hogy azok nem a műszaki tartalomhoz kapcsolódó előírások voltak, hanem az ajánlati ár azon elemei, amelyek nem tartalmaztak műszaki elvárásnak való megfelelésre adott ajánlati elemet, egyebek között az állami terhek, az üzembe, illetve forgalomba helyezés költsége, műszaki vizsga. Tekintettel arra, hogy az értékelési szempont szerinti ajánlati ár árrészletező tartalma a Kbt. szabályai alapján nem kötődhet a szakmai ajánlathoz és ezt az ajánlatkérő árrészletező tartalma is alátámasztja, az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 3. § 37. pontjára és a

Kbt. 76. § (6) bekezdés e) pontjára figyelemmel a Kbt. 76. § (2) bekezdését.” Mindez pedig nemcsak tételes jogi jogsértést, hanem az esélyegyenlőség alapelvének sérelmét is eredményezte, mivel „Az ajánlatkérő jogsértő előírása a két ajánlati elem összemosisásával, az értékelés szempontjának az érvénytelenség körébe történő emelése sértette a gazdasági szereplők esélyegyenlőségét, mivel azt vetítette előre, hogy hiába lesz valamely szakmai ajánlat érvényes az ajánlatkérő bírálati során, az ajánlatkérő még az értékelés során is ugyanazon tartalom alapján a nyertes ajánlattevő kiválasztása körében is állapíthat meg érvénytelenséget, holott az értékelési szakaszban erre már nincs törvényi lehetőség. A gazdasági szereplők az ajánlatkérő előírása alapján nem tudták eldönteni és így az egyenlő esélyű ajánlattétel elvárása sérült, hogy a szakmai ajánlat elemeként és az értékelési szempont elemeként is nevesített tartalom a közbeszerzési eljárás mely szakaszában és hogyan okozhatja az ajánlatuk érvénytelenségét.”¹¹⁵ Ezeket a megállapításokat a bíróság is osztotta, hiszen az, hogy „a műszaki tartalomhoz egyebekben milyen további költségek kapcsolódnak, az már nem a műszaki tartalom része.” Továbbá „[a KDB] helyesen foglalt állást, amikor rögzítette: [az ajánlatkérő] a bírálat körébe tartozó szakmai ajánlathoz kapcsolt értékelési elvárásokat, holott ezek nem részei a műszaki elvárásoknak, másrészt mivel az ajánlati ár értékelési szempont, és az értékelésnek a része, az nem sorolható be az ezt megelőző mozzanat körébe, a bírálat körébe. Ez azt eredményezte, hogy [az ajánlatkérő] előírása folytán az értékeléshez tartozó elemeket is bírálni kívánta, vagyis az érvénytelenség határait jogsértően kiterjesztette, figyelemmel arra, hogy értékelés tekintetében csak szűken és a Kbt. speciális tételes szabálya alapján állapítható meg érvénytelenség (pl. aránytalanul alacsony ár esetén). A két ajánlati elemet nem választotta szét az [ajánlatkérő].”¹¹⁶ Az ügyben eljáró Kúria pedig csak azt emelte ki, „hogy a Kbt. egyértelműen elkülöníti a szakmai ajánlatot az értékelés szempontjától, és osztotta [a KDB álláspontját] is, hogy az ajánlattevőknek egyértelműen tudniuk kell a megfelelő és egyenlő esélyű ajánlattételhez, hogy mely ajánlati elemek nem megfelelő megadása okozhat érvénytelenséget, illetve

¹¹⁵ A KDB D.282/18/2017. számú határozata.

¹¹⁶ A Fővárosi Törvényszék, mint elsőfokú bíróság 12.K.700.253/2018/7. számú ítélete. Egyes jogsértések tekintetében azonban a KDB D.282/18/2017. számú határozatát megváltoztatta, a megállapított bírságot pedig mérsékelte.

mely ajánlati elemek szolgálnak a nyertes kiválasztása alapjául.”¹¹⁷

Nem feltétlenül sorolható be tehát a szakmai ajánlat körébe egy árrészletezés. Fontos kérdés az is, hogy az ajánlatkérő szerez-e szakmai (műszaki) információkat ezekből a dokumentumokból, vagy csak az ajánlati ár részletezését ismerheti meg. Érdemes áttekinteni ezzel kapcsolatban egy másik jogvita történetét is.

A kiindulópont az volt, hogy a KDB kimondta a következőket: „A tételes árazatlan költségvetés az ajánlattételei dokumentáció része volt, míg a beárazását követően az ajánlat része, az ajánlat műszaki tartalmi része, amely az elvégzendő munkanemeket is rögzíti. A munkanemek is része a műszaki tartalomnak, és ha azt az ajánlat nem tartalmazza, akkor a hiánypótlás keretében a munkanemeket (tételszám), a hozzátartozó anyag- és munkadíjjal együtt nem lehet becsatolni, mert az az ajánlat tartalmi elemének a módosítását jelenti, amit a Kbt. tilt.”¹¹⁸ A határozat felülvizsgálatát végző bíróság azonban más álláspontra helyezkedett: „Az (árazatlan) költségvetési kiírásban az [ajánlatkérő] konkrétan meghatározta, hogy milyen munkák teljesítését várja el. A tételes költségvetésben az [ajánlatkérő] kizárólag arra kért ajánlatot, hogy adott munkán belüli részmunkák elvégzését milyen ellenszolgáltatás fejében vállalja az ajánlattevő, így a (tételes) költségvetés – a keresettel vitatott határozat indoklásával szemben – nem az ajánlat szakmai részét képezte. A perbeli esetben az ajánlattevő költségvetéssel támasztotta alá az általa vállalt árat, amely alapján az [ajánlatkérő] ellenőrizhette az ár megalapozottságát, és azt, hogy adott munkán belüli egyes részmunka teljesítését milyen összegű ellenértékért vállalja az ajánlattevő. Ebből következően nem szerzett információt az [ajánlatkérő] a megrendelni kívánt építőipari munkáról (szakmai információ) a költségvetésből, abból csak a munka vállalási árát ismerte meg, amely alapján azt vizsgálhatta, hogy a vállalási ár megfelel-e a Kbt. előírásainak.”¹¹⁹ A döntés szerint a hiánypótlás biztosítása jogszerű volt. Az ítélet

ellen benyújtott fellebbezés folytán „A Fővárosi Ítéltábla megállapította, hogy az elsőfokú bíróság az alapul szolgáló tényállást feltárta, érdemi döntését okszerű és logikus indokokra alapította.”¹²⁰ A kérdés megítélését nem befolyásolja a hiánypótlással érintett költségvetés terjedelme, illetőleg az értéke. Ahogyan egy másik esetben fogalmaztak, „Arra nem merült fel adat, hogy a hiánypótlás során nem csak a költségvetési tételeket árazta be a nyertes ajánlattevő, így az nem volt megállapítható, hogy az ajánlat tartalma módosult volna. A bíróság arra is rámutat, hogy az orvosi gázellátás és panelműtők költségvetése, specifikációja attól nem lett az ajánlat elbírálásra kerülő tartalmi eleme, hogy az a közbeszerzési szerződés szempontjából kiemelt jelentőséggel bír, jelentős összeget érint, illetve terjedelmes mennyiségű irat kapcsolódik hozzá.” Ebből kifolyólag „a költségvetés kapcsán hiánypótlás elrendelhető volt.”¹²¹

Alapvetően tehát a közbeszerzési dokumentumok részeként kiadott táblázat adattartalmához kapcsolódó követelmények döntenek el azt, hogy egy költségvetés (ártáblázat) a szakmai ajánlat körébe tartozik-e vagy sem, és ennél fogva milyen szabályok alkalmazandók például a *hiánypótlásra, felvilágosításra*. Ha az ajánlatkérő kéri, hogy a táblázatban meg kell adni a megajánlott termékek gyártmányát, típusát (adott esetben cikkszámát), valamint a paramétereit, akkor az szakmai ajánlatnak minősül.¹²² Ha az ajánlatkérő azt írja elő, hogy a gyártót is fel kell tüntetni az ártáblázatban, de az ajánlattevő ehelyett a forgalmazókat jelöli meg, akkor felvilágosítás keretében erre magyarázat adható (levezethető, hogy az adott fogalom meghatározás alapján hogy felelnek meg az általa megjelölt gazdasági társaságok a gyártói meghatározásnak), érvénytelenségi döntés ilyen ajánlati tartalomra így nem alapítható.¹²³ Az arra is említhető példa, amikor az volt a jogorvoslati eljárás alapját képező vita, hogy az ajánlattevő ugyanolyan termékekre az ártáblázat különböző sorain eltérő árakat adott meg, de a benyújtott felvilágosítás egyér-

¹¹⁷ A Kúria Kf.III.37.731/2018/12. számú ítélete.

¹¹⁸ A KDB D.497/8/2009. számú határozata.

¹¹⁹ A Fővárosi Bíróság 13.K.34.076/2009/7. számú ítélete.

¹²⁰ A Fővárosi Ítéltábla 4.Kf.27.433/2010/7. számú ítélete.

¹²¹ A Fővárosi Bíróság 13.K.34.591/2005/14. számú ítélete.

¹²² A KDB D.368/16/2020. számú határozata. A keresetet elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.708.207/2020/7. számú ítéletét.

¹²³ Ld. a KDB D.239/16/2021. számú határozatát.

telmúsította, hogy eltérő volt a megajánlások tartalma. („A nyertes ajánlattevő megadta tehát annak okát, hogy miért ajánlott meg különböző árakat az ajánlatkérő által kiadott árrészletező táblázat különböző soraira, valamint az ajánlatkérő felvilágosítás adása is azt támasztotta alá, hogy az árrészletezőben külön soron szereplő termékek nem azonosak.”)¹²⁴ Alapvető követelmény, hogy „Az árazott költségvetés, azaz a műszaki ajánlat oly mértékben kell, hogy konkrét tartalommal rendelkezzen, hogy annak egy adata esetében sem állhasson fenn az a lehetőség, hogy az ajánlattevő a mögöttes megajánlott tartalmat önkényesen változtatni tudja a bírálóat lezárultát követően, mivel arra kizárólag a szerződésmódosításra előírt kógens szabályok szerint kerülhet sor.”¹²⁵ Nem elegendő tehát az ajánlatkérő műszaki előírásaiban közölt paramétereket megismételni, hanem az ajánlatnak tartalmaznia kell a megajánlott termék beazonosításához szükséges adatot, amit lehet gyártó, típus, vagy akár cikkszám megjelölésével teljesíteni, fontos viszont annak kiemelése is, hogy mindig egyedileg kell a vizsgált termékkört áttekinteni, hiszen minden termék másféleképpen azonosítható egyedileg.¹²⁶

Ebből adódóan szükséges vizsgálni a hiánypótlás, illetve felvilágosítás határait. „A Döntőbizottság több határozatában is rögzítette már, hogy – bizonyos termékek esetén – az ajánlati tartalom hiánypótlás/felvilágosítás keretében pontosítható/kiegészíthető. Ez a pontosítás viszont nem eredményezheti azt, hogy a konkrétan be nem azonosítható termék a hiánypótlás/felvilágosítás során kerül konkrétan megjelölésre, mivel ebben az esetben még ajánlat sem került benyújtásra, ami hiánypótlás során nem javítható.”¹²⁷ Ugyanakkor nem sorolható a szakmai ajánlat körébe az alátámasztó termékleírás vagy gyártmánylap, ha az ajánlatkérő nem írta elő ilyen dokumentumok benyújtását a közbeszerzési dokumentumokban, ebből adódóan, ha ezek tartalma a benyújtást követően meg is változik, az nem

eredményezheti a szakmai ajánlat megváltozását, hiszen ezek nem voltak részei a szakmai ajánlatnak.¹²⁸ Ebben a körben is tekintettel kell lenni arra az általános megközelítésre, amely szerint „[a] Kbt. 71. §-a szerinti hiánypótlás jogintézménye annak eszköze, hogy kógens jogszabályi keretek között az egyébként érvénytelenséget eredményező hibát tartalmazó ajánlati tartalmat az ajánlattevő kijavíthasson az érvényes ajánlattétel érdekében, a hiánypótlási felhívásában az ajánlatkérő joghatályosan nem írhat elő újabb, a közbeszerzési dokumentumokban nem szereplő érvényességi feltételt.”¹²⁹ Figyelemmel kell lenni arra is, hogy ha a táblázat ugyanazon sorában két eltérő termék szerepel, akkor az ajánlattevő nem jogosult felvilágosítás útján megjelölni, hogy melyiket választja, mert ez már az ajánlat módosításának minősül, így az ilyen felvilágosítás nem vehető figyelembe.¹³⁰

b) Az ajánlattevőknek azt is figyelembe kell venniük az ártáblázat kitöltésekor, hogy mi az ajánlatkérő beszerzési igénye, pontosan milyen feladatok teljesítésére kell ajánlatot tenniük, és hogy *mely költségelemet melyik soron számolhatják el*, melyik tételnél melyik feladatokat kell beárazniuk. Egy rendezvényszervezési szolgáltatás tárgyú eljárásban az ajánlatkérő rögzítette, hogy a terembérlethez kapcsolódóan nem merül fel költség, mert a helyszínt az ajánlatkérő, illetve partnerintézményei biztosítják. A kiadott árazatlan ártáblázat „képzés” oszlopában (szemben a „konferencia” oszloppal), a „terembérlet” sort kihúzta (egy „_” jelet tüntetett fel), utalva arra, hogy ezt a tételt az ajánlattevőknek nem kell beárazniuk. Miután az ajánlattevő ezt a tételt is beárazta (figyelmen kívül hagyva az ajánlatkérői előírásokat), az ajánlatkérő felvilágosítást kért arra nézve, hogy ezen oszlop ezen tételét miért árazta be. Az ajánlattevő a felvilágosítást megadta, a feladatokat ismertette. Az ajánlatkérő az ajánlatot érvénytelenné nyilvánította, mivel az ajánlattevő olyan feladatokat ismertetett a

¹²⁴ A KDB D.379/14/2021. számú határozata. Vö.: „A Döntőbizottság előtt nem ismert olyan szabályozás, mely kizárná annak lehetőségét, hogy egy gazdasági szereplő egy költségvetésen belül az azonos tartalmú tételek esetén eltérő árazást folytasson.” A KDB D.400/12/2022. számú határozata.

¹²⁵ A KDB D.348/13/2022. számú határozata.

¹²⁶ A KDB D.348/13/2022. számú határozata.

¹²⁷ A KDB D.348/13/2022. számú határozata.

¹²⁸ A KDB D.368/16/2020. számú határozata. A keresetet elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.708.207/2020/7. számú ítéletét.

¹²⁹ A KDB D.543/16/2020. számú határozata.

¹³⁰ Ld. a KDB D.407/20/2019. számú határozatát.

felvilágosításában, amelyek egyértelműen a szervezés, valamint az előkészítés körébe tartoznak, így azokat kizárólag a vonatkozó sorban lehetett volna elszámolni, feltüntetni, ezért a benyújtott ártáblázat alapján az ajánlat nem felelt meg a közbeszerzési dokumentumokban foglalt feltételeknek, különösen a műszaki leírásnak. A KDB álláspontja szerint az érvénytelenné nyilvánítás jogszerű volt, hiszen az ajánlatkérő a sort kihúzta az ártáblázatban, beszerzési mennyiséget nem adott meg, a közbeszerzési dokumentumokban pedig rögzítette, hogy képzés megrendelése esetén az ajánlattevőknek terembérlettel nem kell számolniuk, így ehhez kapcsolódóan az ajánlattevő sem érvényesíthet költséget, ebből adódóan az általa terembérlet körében ismertetett feladatok nélkül tett ajánlatot a többi feladatra. Az is megállapítható volt, hogy az árajánlatban feltüntetett szervezés nem tartalmazta az ellátandó tevékenységek értékét, melyet az ajánlattevő a terembérletnél kívánt érvényesíteni, pedig ez a tevékenység a feladat ellátásához elengedhetetlen. Mindezekből adódóan az ajánlatkérő jogszerűen nyilvánította az ajánlatot érvénytelenné, mivel az ajánlat nem az ajánlatkérő előírásai szerint került megadásra.¹³¹ Ugyancsak érvénytelenséget eredményezett az, hogy az ajánlattevő a régészeti szakfelügyelet feladatokra vonatkozó megajánlását nem a megadott („régészet és a régészeti szakfelügyelet”) sorban, hanem máshol szerepeltette (a régészeti megfigyelés összegét a költségvetés egy másik sorába építette be). A jogorvoslati eljárásban vita merült fel arra nézve, hogy a használt fogalmak tartalma pontosan miképpen határozható meg, azonban ez sem változtatott a KDB¹³² és a döntéseit felülvizsgáló bíróságok azon álláspontján, hogy az ajánlattevő hibája hiánypótlás lehetősége nélküli érvénytelenséget alapozott meg, figyelemmel az akkor a hatályos szabályozásra is.¹³³ (Adott esetben időközben a hiánypótlásra vonatkozó törvényi keretek változhatnak, de az folyamatban lévő eljárásra nem terjedhet ki: „A felperes által hivatkozott [bekezdés] nem a perbeli időszakban alkalmazandó rendelkezés, mert az idézett jogszabályszerzővege az utolsó mondatot egy későbbi jogszabály

módosítás iktatta be, így az a jelen perben irányadó és alkalmazható nem lehet. Alaptalanul hivatkozott e körben a felperes arra, hogy a későbbi jogszabály módosítás csak a korábbi jogszabályszerzőveget pontosítja és a jogalkotói célkitűzésre utal.”)¹³⁴

c) A hiánypótlás, illetve felvilágosításkérés egyoldalú kizárásának ajánlatkérői előírása szintén jogsértő lehet. Egy olyan közbeszerzési eljárásban, amelynek a tárgya általánódíjas kivitelezési szerződés volt, az ajánlatkérő a következő kikötést fogalmazta meg a közbeszerzési dokumentumokban: „Ajánlatkérő nem fogadja el a 0.-Ft-os megajánlást az árazott költségvetés egyes során/sorain.” A jogorvoslati eljárásban az ajánlatkérő úgy fogalmazott, hogy a jogviták elkerülése céljából állította fel ezt a „megdönthetetlen vélelmet”, mivel valamennyi tétel tekintetében létezik pozitív ellenszolgáltatási elem, továbbá hivatkozott a keresztfinanszírozás tilalmára is. A KDB azonban ezt nem fogadta el jogszerűnek, és megállapította a Kbt. 2. § (1) és (2) bekezdésében előírt, a verseny tisztaságának, valamint az esélyegyenlőség és az egyenlő elbánás feltételeinek biztosítására vonatkozó alapvető követelmények megsértését, mivel „[a]z ajánlatkérő sem mentesülhet azon kötelezettsége alól, hogy egyedileg, mégpedig érdemben vizsgálja meg, az ajánlattevő az előírt műszaki tartalomra teljeskörű, teljesíthető, megalapozott ajánlati vállalást tett-e,” tekintettel arra, hogy „[ö]nmagában a 0.-Ft anyag- vagy díj költségvetés feltüntetése nem feltétlenül azt jelenti, hogy hiányzik a teljeskörű műszaki tartalomra tett vállalás, illetőleg ingyenes juttatás nyújtására tett megajánlást.”¹³⁵ A KDB abból a kúriai megközelítésből indult ki, hogy felvilágosításkérést, hiánypótlási felhívást arra tekintet nélkül kell alkalmazni, hogy milyen okból vet fel kétséget az ajánlat az egyértelműség vagy az ellentmondásmentesség szempontjából. („Még abban az esetben is felmerülhet ezért a hivatkozott jogi eszközöknek az alkalmazása, ha az ajánlattételi felhívásban/dokumentációban szereplő előírásoknak a kapcsolata, az egymáshoz való viszonya, annak értelmezése okoz nehézséget és ezen előírásoknak történő együttes megfelelés veti fel azt a problémát,

¹³¹ Ld. a KDB D.95/18/2019. számú határozatát.

¹³² Ld. a KDB D.459/24/2013. számú határozatát.

¹³³ A Kúria a KfV.II.38.020/2014/7. számú ítélete.

¹³⁴ A Kúria a KfV.II.38.020/2014/7. számú ítélete.

¹³⁵ A KDB D.20/21/2021. számú határozata.

hogyan esetlegesen nem lett egyértelmű az ajánlat.”)¹³⁶ A KDB nem fogadta el az ajánlatkérő keresztfinanszírozás tilalmára vonatkozó hivatkozását sem, mivel nem volt több értékelési szempont az árhoz kapcsolódóan. A KDB ennek megfelelően megállapította, hogy az ajánlatkérő jogsértő módon nyilvánította érvénytelenné az ajánlatot, megsemmisítette a hivatalbóli kiterjesztés folytán a közbeszerzési dokumentumok jogsértő elemeit, és a közbeszerzési eljárás folytatását ahhoz a feltételhez kötötte, hogy az „[a]jánlatkérő a bírálat során valamennyi ajánlat árazott költségvetésének vizsgálatát az alapelvi rendelkezések betartásával végezze el.”¹³⁷

d) A Kbt. 71. § (8) bekezdés a)-b) pontjai rögzítik a hiánypótlás (felvilágosítás) megadásának határait. Az árazott költségvetések, ártáblázatok pótlásához, javításához kapcsolódóan számos jogvita merült fel, ennek megfelelően kerülhetnek a szabályozás főbb jellemzői, kérdései áttekintésre.

Az első esetkör az, amikor nem magára az árazásra, a költségvetés (ártáblázat) csatolására, hanem annak *műszaki tartalmának megítélésére* vonatkozik a Kbt. 71. § (8) bekezdésének értelmezéséhez kapcsolódó vita. Ahogyan arról korábban szó volt, a költségvetésekben (ártáblázatokban) műszaki tartalmak, megajánlások, leírások is rögzíthetők, így e jogviták eldöntése már az említett § által használt kifejezések, elsősorban a „nem jelentős, egyedi részletkérdésre vonatkozó hiba” értelmezéséhez kapcsolódóan vethet fel kérdéseket. A jogalkotó nem határozta meg, hogy mit jelent az, hogy „nem jelentős”, illetőleg hogy „egyedi részletkérdésre vonatkozó hiba.” Egy esetben a KDB úgy fogalmazott, hogy „A törvény nem ad abban eligazítást, hogy milyen hiba, illetve hiányosság minősül jelentősnek, egyedi részletkérdésnek, azt az adott tényállás ismeretében lehet egyedileg megállapítani. Részletkérdésnek tekinthető mindazon elem, mely a szerződés teljesítését érdemben nem befolyásolja. Csak úgy részletkérdésnek minősül mindaz, melynek megvalósításának módja az ajánlatkérő szempontjából közömbös, a beszerzési igénye kielégítése szempontjából nem rendelkezik relevanciával.”¹³⁸ Viszont „Az, hogy mi tekinthető nem

jelentős egyedi részletkérdésnek, mindig az adott konkrét ügy egyedi körülményei, adatai alapján kell megvizsgálni. Minden egyes közbeszerzési eljárás eltérő specifikumokat hordoz, így a vizsgálatnak is ezt figyelembe véve kell megtörténnie.”¹³⁹ Így például az ajánlattevő túllépte a hiánypótlás kereteit akkor, amikor a hiánypótlásához csatolta a módosított árazott költségvetését úgy, hogy közel egy tucat sor oszlopában kiegészítette (megváltoztatta) az eredeti ajánlatában egy nem létező, szakmailag nem helytálló műszaki leírást (a megajánlott sporteszközök rögzítésének módját). A KDB szerint az érvénytelenné nyilvánítás jogszerű volt az ajánlatkérő részéről, hiszen „a sporteszközök rögzítésének módja nem tekinthető nem jelentős, egyedi részletkérdésre vonatkozó hibának. A szakmai ajánlat megváltoztatása tekintetében nem bír relevanciával az a körülmény, hogy a kérelmező rendelkezik-e jártassággal a sporteszközök telepítésében, ahogy az sem, hogy a kérelmező ajánlatához csatolta a Kbt. 66. § (2) bekezdésre vonatkozóan megtett nyilatkozatát, amelyvel elfogadta az ajánlatkérő az ajánlati felhívás feltételeire, a szerződés megkötésére és teljesítésére, valamint a kért ellenszolgáltatásra vonatkozó minden feltételét.”¹⁴⁰

Alapvető kérdés, hogy milyen lehetőség van az *elmaradt költségvetések utólagos csatolására*? A KDB úgy foglalt állást, hogy ha a teljes költségvetést elmulasztották benyújtani az ajánlattevők, akkor az hiánypótlás keretében nem orvosolható hiánynak tekintendő: „A Döntőbizottság megítélése szerint ugyanakkor a teljes árazott költségvetés pótlása a Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontjába ütközött, ugyanis az ajánlatkérő jelentős hiány pótlását tette lehetővé, hiszen árazott költségvetés jelen esetben a szerződéses kötelezettsége végrehajtásának módjára vonatkozó dokumentumnak minősül. [...] Jelen esetben a közbeszerzési dokumentumok értelmében részletes árazott költségvetés benyújtásával kellett a szerződéses kötelezettség végrehajtásának módjára, mint a közbeszerzés lényeges feltételeire ajánlatot tenni, ezért ezen hiány pótlásának elfogadása az ajánlati kötöttség megsértésével jár és a Kbt. vonatkozó hiánypótlási korlátba

¹³⁶ A Kúria Kf.V.40.222/2020/7. számú közbenső ítélete.

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

¹³⁸ A KDB D.953/16/2016. számú határozata.

¹³⁹ A KDB D.426/9/2012. számú határozata.

¹⁴⁰ A KDB D.268/18/2020. számú határozata.

ütközik.”¹⁴¹ Egy másik hasonló esetben is ez volt a következtetés: „az árazott tételes költségvetés, valamint a napkollektoros vízmelegítőre vonatkozó műszaki ajánlat lényeges, jelentős hiánynak volt tekinthető, továbbá a tárgyi beszerzés átalánydíjas szerződés megkötésére irányul, és a felhívott Kbt. előírás ilyen esetekben nem az egész, csak az árazott költségvetés valamely tétele és egységára pótlását teszi lehetővé.”¹⁴² Hangsúlyos kérdés lehet az is, hogy a költségvetés a műszaki tartalomra vonatkozó megajánlást hogyan érinti. Így alapvető kifogás lehet költségvetést és főösszesítőt nem tartalmazó ajánlattal szemben, hogy „nem állapítható meg, hogy az [ajánlattevő] az ajánlattételi határidőben milyen műszaki tartalomra tette meg az ajánlatát, mivel az ajánlat teljes műszaki tartalma hiányzott.”¹⁴³ Az ajánlat hiánypótlással nem tehető érvényessé, hiszen „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.”¹⁴⁴ Az eljáró bíróságok a következőket fogalmazták meg e helyzet megítéléséhez kapcsolódóan: egyrészt a „költségvetés hiánya mint egész, egyben mindazoknak a műszaki, szakmai alapadatoknak a hiányát is jelentette, amelyből a megválasztott bírálati szempont szerinti egy adat elnyerhető lett volna,”¹⁴⁵ másrészt „Építési beruházások esetében [...] a műszaki dokumentációnak szükségképpen része az árazatlan költségvetés.”¹⁴⁶ Tárgyalásos eljárásban is csatolni szükséges az első ajánlat részeként a költségvetést, „[m]ivel az árazott költségvetés hiánypótlás keretében nem pótolható, úgy a tárgyalások megkezdése előtt az ajánlatkérő kizárólag azt tudja megállapítani, hogy a benyújtott ajánlat érvénytelen.”¹⁴⁷ Más megítélés alá esett az, amikor az ajánlatok tartalmazták az árazott költségvetések főösszesítőit. „Mindhárom

ajánlat tartalmazza az árazott költségvetés főösszesítőjét, és mindhárom ajánlattevő az árazott költségvetés tételeit és egységárait pótolta, amely nem eredményezte a teljes ajánlati árak változását, mivel a felolvasólapokon feltüntetett teljes ajánlati árak, főösszesítőben szereplő összellenértékek és a tételes árazott költségvetések összellenértékei ajánlatonként megegyeznek egymással. A fentiek alapján [...] az ajánlatkérő jogszerűen hívta fel az ajánlattevőket a tételes árazott költségvetés pótlására.”¹⁴⁸ A hiányzó költségvetési részek jelen-több terjedelme sem jelenthet egyébként akadályt a hiánypótlás teljesíthetőségére,¹⁴⁹ bár a hiányzó tételek nagy száma hiánypótlás nélküli érvénytelenséget eredményezhet, így például akkor, ha 18 munkanem közül 9 munkanem, valamint a 2745 beárazandó tételből 1650 tétel beárazását nem teljesítették (az ajánlatból ezek az elemek hiányoztak).¹⁵⁰

Az árazott költségvetések (ártáblázatok) a felolvasólap tartalmának helyes megállapítását is lehetővé tehetik, így akkor, ha az ajánlattevő a felolvasólapon nem adta meg valamely értékelési részszerpontra az ajánlati elemét (nem töltötte ki a felolvasólap vonatkozó sorát), azonban ezt az adatot az ajánlat máshol (például költségvetési főösszesítőn) tartalmazza. E hiba bekövetkezésének esélye egyébként az Elektronikus Közbeszerzési Rendszer (EKR) használatával jelentősen csökkenthető, ha az ajánlatkérő az EKR-ben kötelezően kitöltendő mezőként jelöli meg a felolvasólap sorait. Vagyis, ha az ajánlattevő csatol az ajánlatkérői előírásoknak megfelelően egy árazott költségvetést (részletes ártáblázatot), viszont az ajánlati árra vonatkozó sort kitöltetlenül hagyja, akkor az nem jelenti automatikusan azt, hogy az ajánlat érvénytelen a hiánypótlás lehetősége nélkül. A KDB egy esetben

¹⁴¹ A KDB D.433/14/2019. számú határozata, amelyet megsemmisített a Fővárosi Törvényszék 103.K.705187/2020/3. számú ítélete (a hivatalbóli kezdeményezés elkésztése okán került sor a megsemmisítésre és a közigazgatási hatósági eljárás megszüntetésére).

¹⁴² A KDB 437/8/2019. számú határozata.

¹⁴³ A KDB D.305/27/2011. számú határozata.

¹⁴⁴ A KDB D.305/27/2011. számú határozata.

¹⁴⁵ A Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.27.099/2012/6. számú ítélete.

¹⁴⁶ A Kúria, mint felülvizsgálati bíróság Kfv.III.37.699/2012/4. számú ítélete.

¹⁴⁷ A KDB D.499/17/2022. számú határozata.

¹⁴⁸ A KDB D.786/8/2015. számú határozata.

¹⁴⁹ Ld. pl. a Fővárosi Bíróság 13.K.34.591/2005/14. számú ítéletét.

¹⁵⁰ Ld. a KDB D.516/8/2022. számú határozatát.

megállapította, hogy el kellett fogadnia az önkéntes hiánypótlást az ajánlatkérőnek, mivel „e hiány önkéntes hiánypótlással történő korrigálása nem járt az ajánlati kötöttség megsértésével.”¹⁵¹ Ilyen esetben egyébként az a megközelítés is érvényesítendő, amely szerint az ajánlat egységes, ha máshol szerepel a vállalás pontosan, akkor ismertetni kell a bontás során, nem mentesül az ajánlatkérő e kötelezettség alól.¹⁵² (Ezek a megközelítések a papíralapú eljárásokhoz kapcsolódnak.)

Sajátos hibák csoportját képezik azok az esetek, amikor *ellentmondás* áll fenn a felolvasólap és valamely más, az ajánlatban csatolt irat között, így különösen egy árazott költségvetés/részletes ártáblázat (fő)összesítője között. Egy esetben „[a]z ajánlat felolvasólapja nettó 5.079.660.- Ft-ot tartalmazott, míg az ajánlat 55-56. oldalán található »nettó ajánlati ár részletezése« táblázat »nettó ajánlati ár összesen« sorában 5.643.000.- Ft szerepelt.” Az ajánlattevő önkéntes hiánypótlást nyújtott be, becsatolta az ajánlati árat részletező táblázat módosított változatát, azonban a KDB szerint ezt nem lehetett elfogadni: „A Döntőbizottság nem tud eltekinteni attól a tényről sem, hogy ajánlatkérő az egyösszegű ajánlati áron kívül kérte az ajánlati ár megbontását szolgáltatási elemenként, így ezen két adatnak azonos eredményt kellett jelölni, hiszen a felolvasólapon megjelölt adat a táblázat sorainak összegét eredményezi. Ebből következően a két dokumentum egymással összefügg, külön-külön nem kezelhető, így egyik dokumentum sem nevezhető fajsúlyosabbnak a másiknál.” Megállapították ezen túlmenően, hogy „a szolgáltatás részelemeinek ellenértékének megváltoztatása nem minősíthető nem jelentős hibának, valamint hogy az ajánlattevő „önkéntes hiánypótlása az ajánlati kötöttség sérelmével járt”, így jogszerű volt az érvénytelenné nyilvánító ajánlatkérői döntés.¹⁵³ Megjegyzendő egyébként, hogy az ilyen esetek kezelésére a

számítási hiba javításának eszköze sem alkalmazható, hiszen nincs hiba származtatott adatokban,¹⁵⁴ az elírás nem tekinthető számítási hibának¹⁵⁵ (mivel nem egy matematikai műveletet – például összeadást, szorzást – vétett el az ajánlattevő).

Az említett megközelítéssel szemben az újabb joggyakorlat szerint már megengedhető az, hogy az ajánlattevő olyan nem jelentős értékű eltérést korrigáljon, amely a felolvasólapon és a költségvetés főösszesítőjében megadott ár között áll fenn. Ahogy a KDB fogalmazott egyik döntésében, „Jelen esetben a felolvasólap javítása, módosítása (egyetlen szám elírása, egymás mellett lévő számokról van szó) olyan nem jelentős (10.000.-Ft nagyságrendű) egyedi részletkérdésre vonatkozó hiba, feltehetően elírás, elgépelés következménye, amelynek változása az ajánlattevők között kialakult sorrendet sem befolyásolja.” Tekintettel kell lenni arra is, hogy „Az ajánlat egységes egészként értékelendő, értékelésre a benyújtott ajánlat teljes tartalma kerül. [...] A felolvasólapnak sincs megkülönböztetett jelentősége, az abban szereplő, az ajánlatból kiemelt adatok csak a bontás szempontjából, az alapelvek érvényesíthetősége, a nyilvánosság biztosítása okából, technikailag jelentős részei az ajánlatnak.” Emellett a KDB nem fogadta el az ajánlatkérőnek a Kbt. 71. § (8) bekezdésében foglalt tilalom körében tett hivatkozásait, mert szerintük „[a] felvilágosításkérés nem ütközött volna a Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontja szerinti tilalom körébe, hiszen az ajánlatban (az árazott költségvetés főösszesítőjében és a felolvasólapon szereplő összegek tekintetében) *ellentmondás* mutatkozott.” Ennek megfelelően a KDB megállapította a jogsértést, mert az ajánlatkérő „[n]em biztosította a kérelmező számára a felvilágosításkérést annak ellenére, hogy az ajánlatban hiba, *ellentmondás* mutatkozott.”¹⁵⁶

¹⁵¹ A KDB D.527/20/2013. számú határozata.

¹⁵² Ld. a KDB D.752/2010. számú határozatát.

¹⁵³ A KDB D.536/10/2012. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 3.Kf.650.103/2013/5. számú ítéletét.

¹⁵⁴ Ld. a Legfelsőbb Bíróság Kfv.III.37.060/2008/8. számú ítéletét.

¹⁵⁵ A KDB D.335/16/2009. számú határozata.

¹⁵⁶ A KDB D.58/14/2020. számú határozata.

STATISZTIKA

Az egészségügy területén lefolytatott közbeszerzések, 2021-2022.¹

Káli Gabriella Mária, statisztikai elemző, Közbeszerzési Hatóság

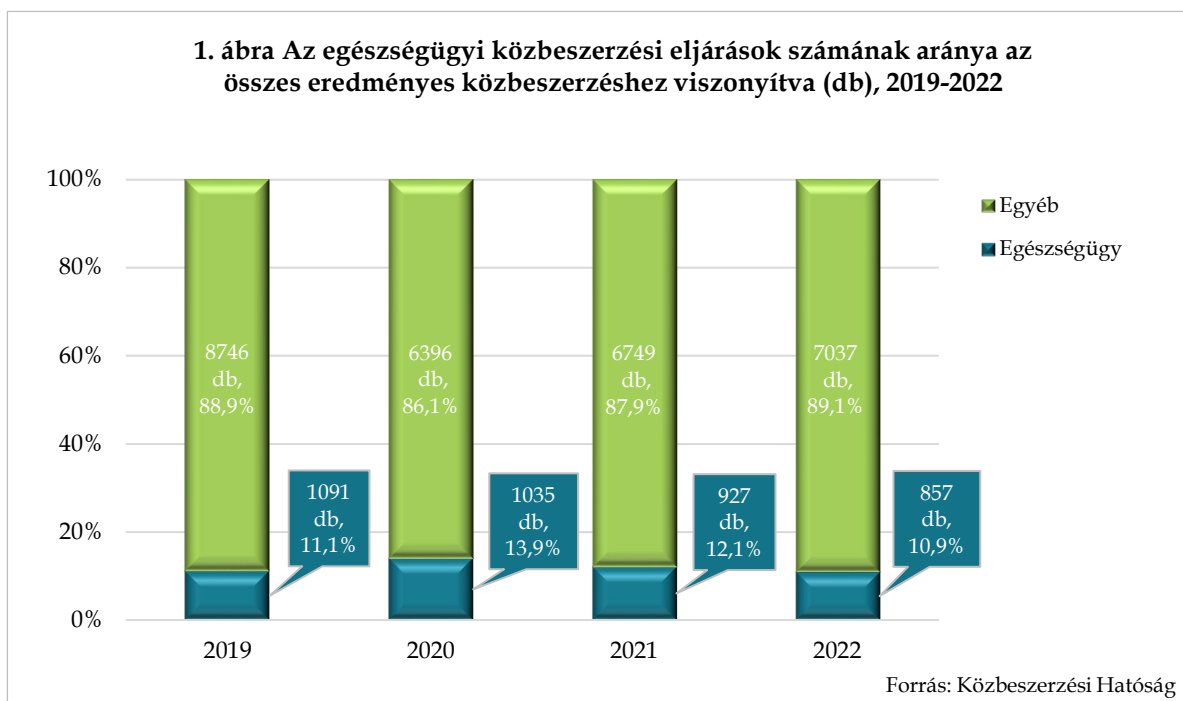
DOI: 10.37371/KEP.2023.3.4

Címszavak: statisztika, egészségügy, érték, uniós eljárásrend, nemzeti eljárásrend

A Közbeszerzési Értesítő Plusz III. évfolyam 5. számában (2021. május) foglalkoztam az egészségügy területén lefolytatott közbeszerzésekkel. Az elemzés elkészítéséhez módszertanilag egészségügynek tekinttem a kórházak, klinikák, orvosi egyetemek, szakorvosi, fogorvosi és háziorvosi rendelők, illetve ezek fenntartói által kiírt közbeszerzéseket. Szintén figyelembe vettem az országos hatáskörű egészségügyi intézmények, mint a Nemzeti Népegészségügyi Központ, az Országos Mentőszolgálat, az Állami Egészségügyi Ellátó Központ stb. eljárásait.² Ez a tanulmány hasonló módszertani elvek alapján készült. Az így összeállított adatbázis a 2021-es évben 927 darab, 2022-ben 857 darab olyan ered-

ményes, keretmegállapodás nélküli közbeszerzési eljárás adatait tartalmazza, amelyek az egészségügy területéhez sorolhatók.

Az egészségüghöz kapcsolható közbeszerzések száma valójában valamivel magasabb, mert nem vettem figyelembe azokat az eljárásokat, amelyeket jellemzően önkormányzatok indítottak, és amelyekben a településükön található közintézmények ellátására, felújítására egy közös közbeszerzést írtak ki. Ilyen esetben az eljárásnak csak egy-egy része kapcsolódott egészségügyi intézményhez, és sok esetben szerződés szinten sem lehet elválasztani az iskolára, óvodára, orvosi rendelőre fordított összeget.

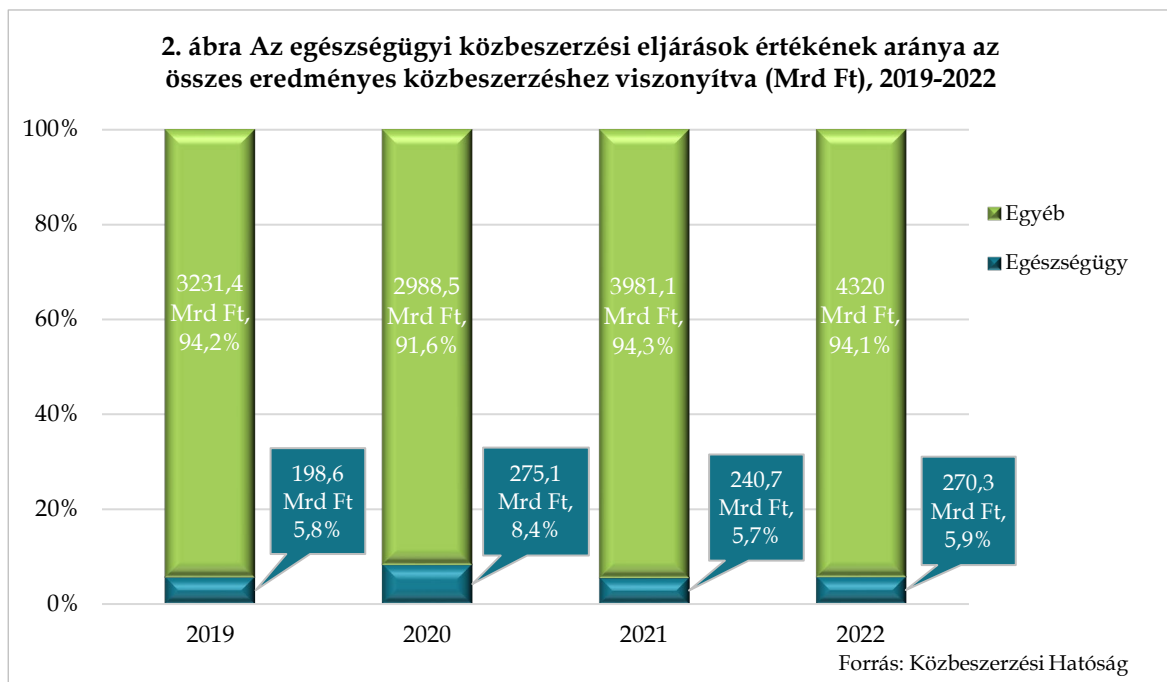


¹ A cikk az eredményesen lezárult, nem keretmegállapodás megkötésére irányuló közbeszerzési eljárásokat tartalmazza.

² A jelenlegi és a Közbeszerzési Értesítő Plusz III. évfolyam 5. számában (2021. május) megjelent cikkben az adatok elhatárolása azonos módszertani elvek alapján készült.

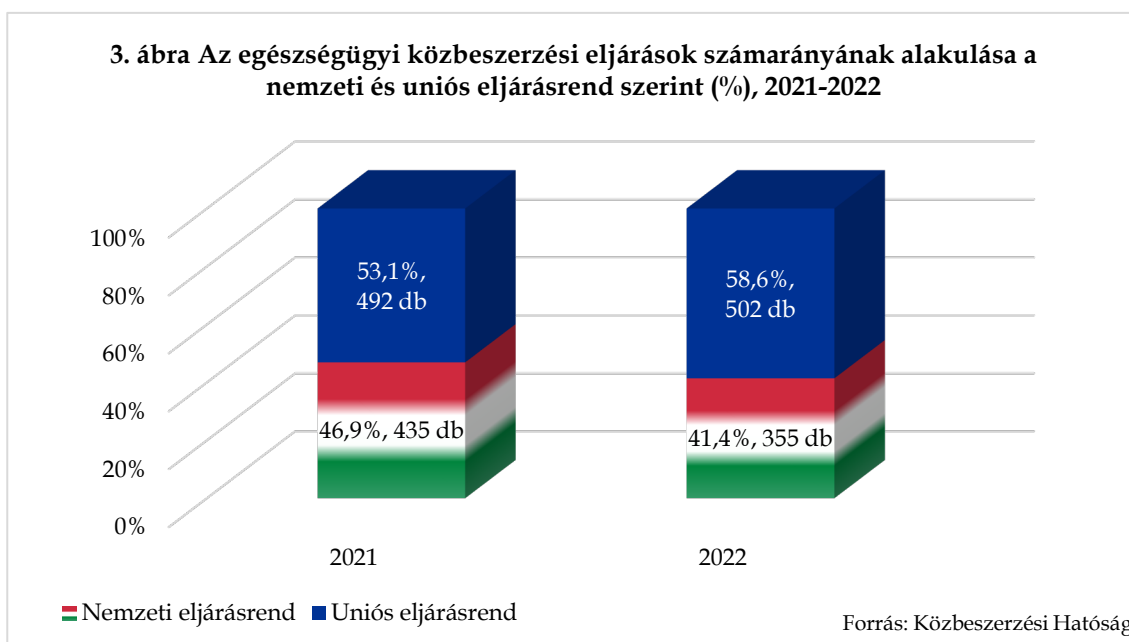
Az 1. ábra bemutatja, hogy az egészségügy területén hogyan alakult a közbeszerzések száma 2019 és 2022 között. Látható, hogy a COVID járvány hatással volt az egészségügyi közbeszerzések arányára az összes eredményes közbeszerzésen belül. 2019-ben az eljárások 11,1

százaléka volt az egészségügyhöz köthető, ami 2020-ban 13,9 százalékra emelkedett, ezt követően 2021-ben 12,1 százalékra csökkent, majd 2022-ben 10,9 százalékra esett vissza.



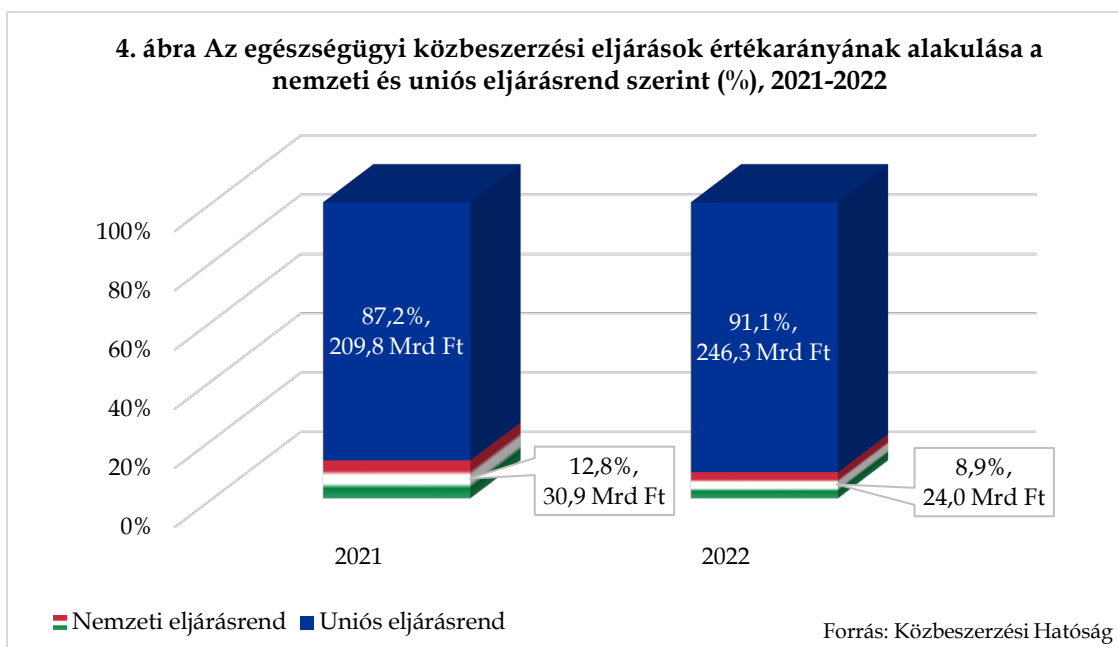
A 2. ábra a közbeszerzések értékének alakulását ábrázolja a vizsgált időszakban. 2019-ben az eljárások értékének 5,8 százaléka kapcsolódott az egészségügyhöz, ami 2020-ban 8,4 százalékra emelkedett, majd 2021-ben 5,7 százalékra, végül 2022-ben 5,9 százalékra csökkent.

Mindeközben 2019 óta az eljárások száma folyamatosan csökkent, de az egy eljárásra jutó érték emelkedett, 2019-ben 182 millió forint, 2020-ban 265,8 millió forint, 2021-ben 259,7 millió forint, 2022-ben 315,4 millió forint volt.



Ha az eljárásrend szerint vizsgáljuk az adatokat, a 3. ábrából látható, hogy mind számát, mind arányát tekintve nőttek az uniós eljárásrendben lefolytatott egészségügyi közbeszerzések. 2021-ben a nemzeti eljárásrendben lefolytatott közbeszerzések száma 435 darab volt, ami

2022-re 355 darabra csökkent, ami 5,5 százalékpontos változást jelentett. Eközben az uniós eljárásrendben lefolytatott közbeszerzések száma mindössze tíz darabbal emelkedett.



Az értékét tekintve még jelentősebb az uniós eljárásrendben lefolytatott eljárások aránya, 2021-ben 209,8 milliárd forint volt, mely 2022-re 246,3 milliárd forintra nőtt, eközben a nemzeti eljárásrendben lefolytatott köz-

beszerzések értéke 30 százalékkal lett kevesebb, a 2021-es 30,9 milliárd forintos értékről 2022-ben 24,0 milliárd forintra változott (4. ábra).

1. táblázat: Az uniós eljárásrendű egészségügyi közbeszerzések az eljárások típusa szerint, 2022-ben

Uniós eljárásrend	Eljárások száma (db)	Eljárások értéke (Mrd Ft)
Gyorsított nyílt eljárás	5	1,9
Hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás	19	10
Meghívásos eljárás	21	41,4
Nyílt eljárás	455	192,3
Tárgyalásos eljárás	2	0,7
Összesen	502	246,3

Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Az első táblázat mutatja, hogy az uniós eljárásrendű közbeszerzések 90,6 százaléka (455 db) nyílt eljárás volt. A meghívásos eljárás számaránya 4,2 százalékot (21 db), a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás 3,8 százalékot

(19 db), a gyorsított nyílt eljárás 1,0 százalékot (5 db), illetve a tárgyalásos eljárások 0,4 százalékot (2 db) tettek ki.

Értékét tekintve az eljárások 78,1 százaléka a nyílt eljárások, 16,8 százaléka meghívásos eljárások, 4,1 százaléka hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások közé tar-

tozott, míg a gyorsított nyílt eljárások és a tárgyalásos eljárások értékaránya nem érte el az egy százalékot.

2. táblázat: A nemzeti eljárásrendű egészségügyi közbeszerzések az eljárások típusa szerint, 2022-ben

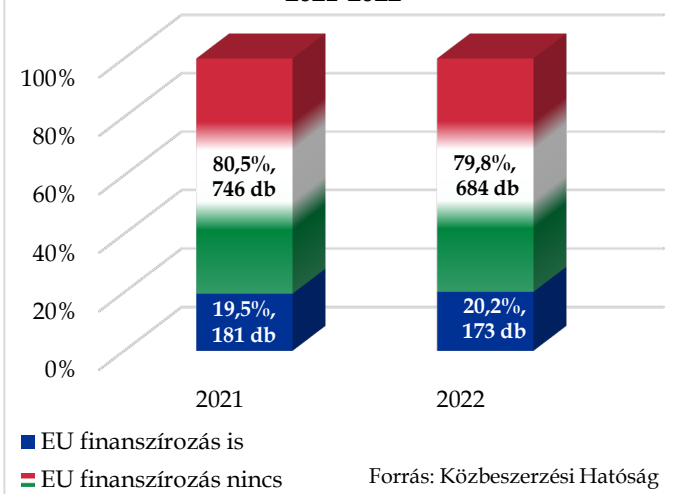
Nemzeti eljárásrend	Eljárások száma (db)	Eljárások értéke (Mrd Ft)
Kbt. 115. § szerinti eljárás (nyílt eljárás szabályai szerint)	29	3,7
A Kbt. 117. § szerinti saját beszerzési szabályok szerinti eljárás	24	1,0
Hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás	10	0,4
Meghívásos eljárás	3	0,1
Nyílt eljárás	288	18,7
Tárgyalásos eljárás	1	0,1
Összesen	355	24,0

Forrás: Közbeszerzési Hatóság

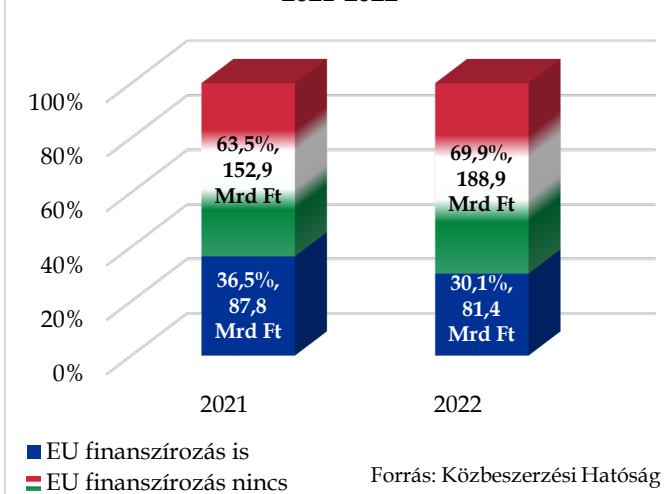
A második táblázatból látható, hogy nemzeti eljárásrendben is a nyílt eljárások adták a legnagyobb hányadát a közbeszerzéseknek. Számarányát tekintve a nyílt eljárás 81,1 százalékot, a Kbt. 115. § szerinti, a nyílt eljárás szabályai szerint lefolytatott eljárás 28,7 százalékot, a Kbt. 117. § szerinti saját beszerzési szabályok szerinti eljárás 6,8 százalékot, a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás 2,8 százalékot ért el. A meghívásos eljárások és a tárgyalásos eljárások nem haladták meg

az 1 százalékot sem szám-, sem értékarány tekintetében. A sorrend az értékarány tekintetében is hasonló volt, a nyílt eljárás 77,9 százalékot, a Kbt. 115. § szerinti, a nyílt eljárás szabályai szerint lefolytatott eljárás 15,4 százalékot, a Kbt. 117. § szerinti saját beszerzési szabályok szerinti eljárás 4,2 százalékot, a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás 1,7 százalékot tett ki a közbeszerzésekben belül.

5. ábra Az egészségügyi közbeszerzések számarányának alakulása finanszírozás szerint (db), 2021-2022



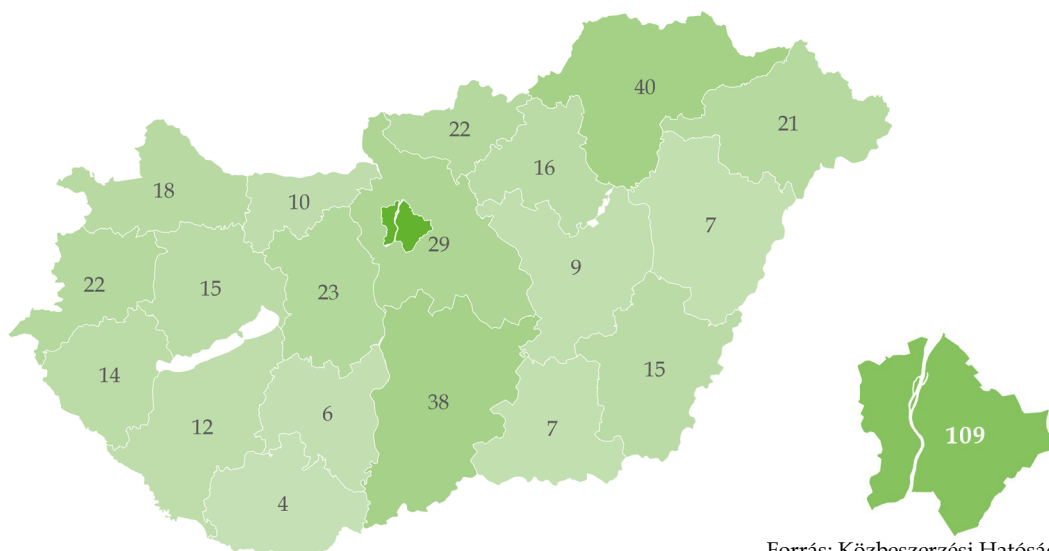
6. ábra Az egészségügyi közbeszerzések értékarányának alakulása finanszírozás szerint (Mrd Ft), 2021-2022



Az egészségügy területén lefolytatott eljárások esetében az európai uniós finanszírozást is tartalmazó eljárások számaránya mindkét évben nagyjából az eljárások ötödét érte el (5. ábra). Értékarányát tekintve, amint ez a 6. ábrából látszik, ez az arány valamivel nagyobb volt, 2021-ben 36,5 százalék, 2022-ben 30,1 százalék.

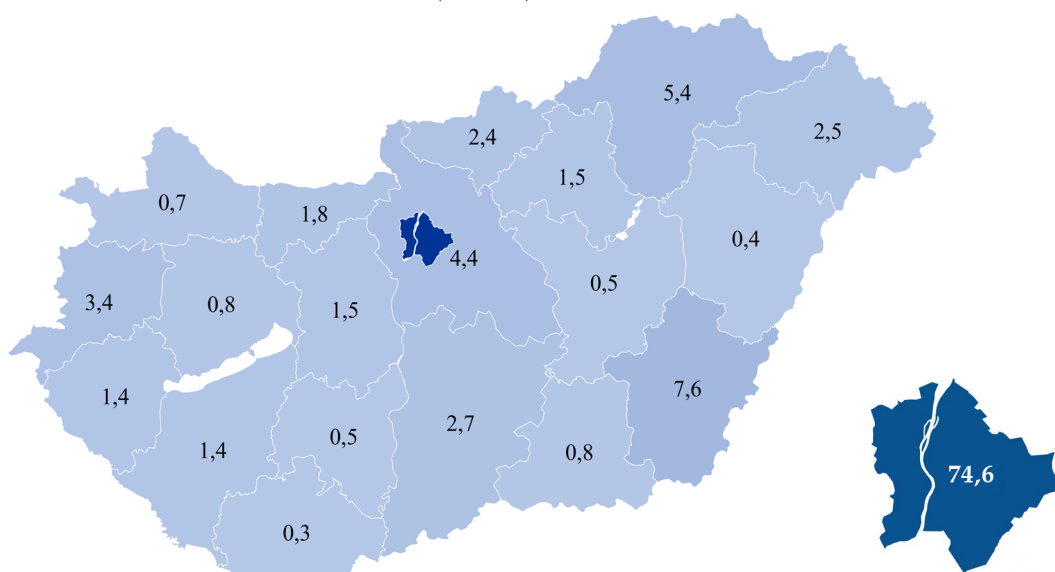
A 7-8. ábrán látható, hogy az egészségügyi eljárások hogyan oszlanak meg vármegyénként. A térképen külön ábrán láthatók Budapest helyi önkormányzatai által lebonyolított eljárások adatai.³ A vármegyei adatokból levonásra kerültek az orvostudományi egyetemek által lebonyolított közbeszerzések értékei, mivel ezek torzítanák a székhelyük vármegyéjének adatait.

7. ábra Az egészségügyi közbeszerzések száma vármegyénként az ajánlatkérők székhelye szerint (db), 2022



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

8. ábra Az egészségügyi közbeszerzések értéke vármegyénként az ajánlatkérők székhelye szerint (Mrd Ft), 2022



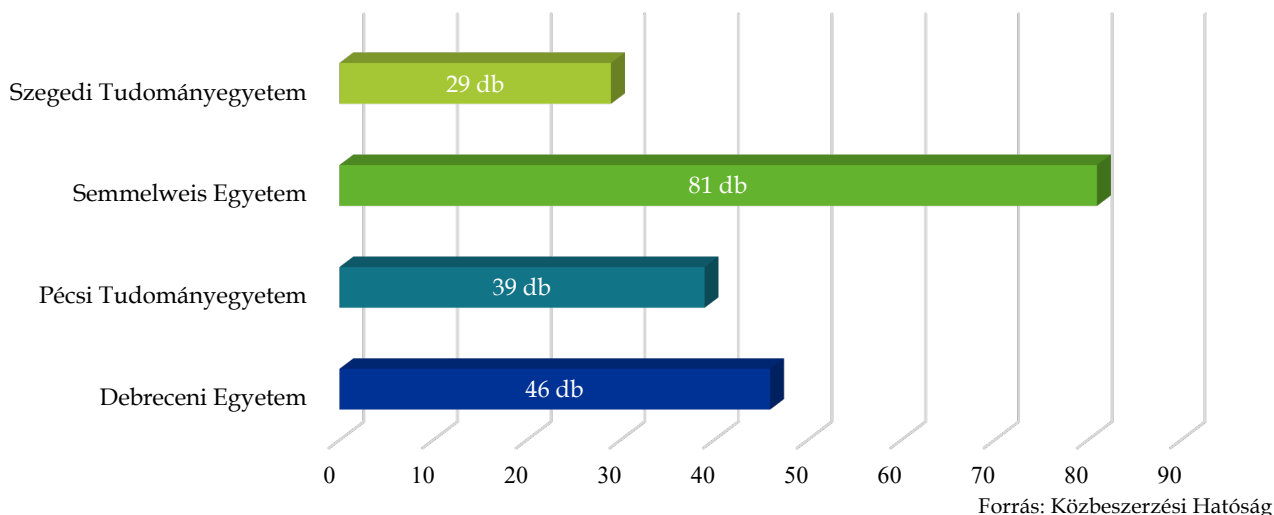
Forrás: Közbeszerzési Hatóság

³ A budapesti székhelyű állami és egyéb szervezetekhez köthető közbeszerzések száma 225 darab, értéke 98,5 milliárd forint volt.

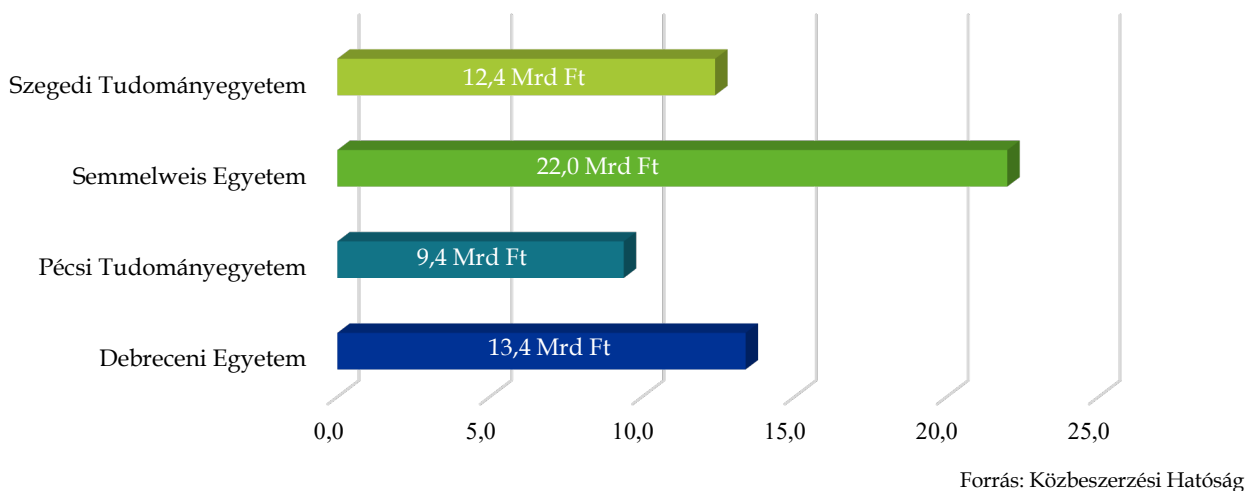
Ha a régiók szintjén vizsgáljuk a kérdést, a legtöbb eljárást (109 db) Budapesten bonyolították le 74,6 milliárd forint értékben, az egy eljárásra jutó érték 684,4 millió forint volt. Ezt követte az észak-magyarországi régió 78 db eljárása 9,3 milliárd forint értékben, az egy eljárásra jutó érték 119,2 millió forintot tett ki. A dél-alföldi régióban 60 közbeszerzés végződött eredményesen, melynek értéke 11,1 milliárd forint, egy eljárásra jutó értéke 185,0 millió forint volt. A nyugat-dunántúli régióban az eljárások száma 54, értéke 2,2 milliárd forintot, egy eljárásra jutó értéke 101,9 millió forintot tett ki. A közép-dunántúli régióban az eredményes közbeszerzések száma 48,

az eljárások értéke 4,1 milliárd forintot, az egy eljárásra jutó érték 85,4 millió forintot ért el. Az észak-alföldi régióban az egészségügy területén 37 közbeszerzést bonyolítottak le, amelynek értéke 3,4 milliárd forintot ért el, és egy eljárásra 91,9 millió forint jutott. Pest vármegyében 29 eljárást folytattak le 4,4 milliárd forint értékben, ami egy eljárásra számítva 151,7 millió forintot jelentett. A legkevesebb eljárás a dél-dunántúli régióban zárult eredményesen (22 db), amelyhez értékét tekintve 2,2 milliárd forint, egy eljárásra vetítve 114,6 millió forint tartozott.

9. ábra A magyarországi orvosegyetemek közbeszerzéseinek száma (db), 2022



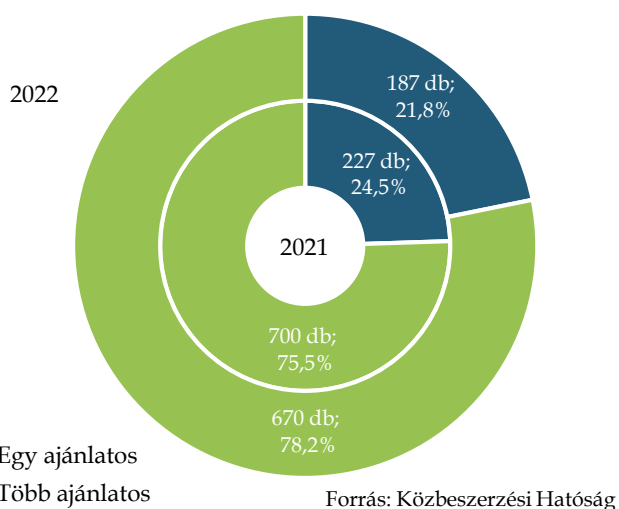
10. ábra A magyarországi orvosegyetemek közbeszerzéseinek értéke (Mrd Ft), 2022



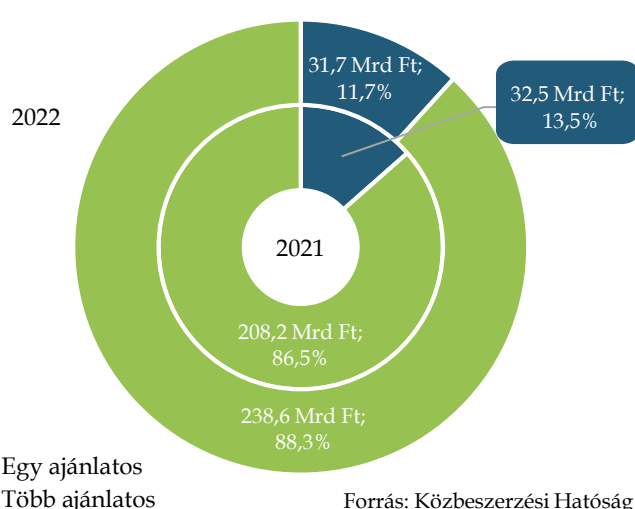
A legtöbb közbeszerzést a Semmelweis Egyetem bonyolította le, 81 eljárást 22 milliárd forint értékben, ezt követte a Debreceni Egyetem 46 eljárással és 13,4 milliárd forinttal. A Pécsi Tudományegyetem 39 közbeszerzésének értéke 9,4 milliárd forint volt. A legkevesebb eredményes közbeszerzést (29 db) a Szegedi

Tudományegyetem folytatta le 12,4 milliárd forint értékben. Ez összesen 195 eljárást jelentett 57,2 milliárd forint értékben, amely számarányát tekintve 22,8 százaléka, értékarányát tekintve 21,2 százaléka az összes egészségügyi tárgyú közbeszerzésnek. (9. és 10. ábra)

11. ábra Az egyajánlatos eljárások számának aránya az egészségügy területén, 2021-2022



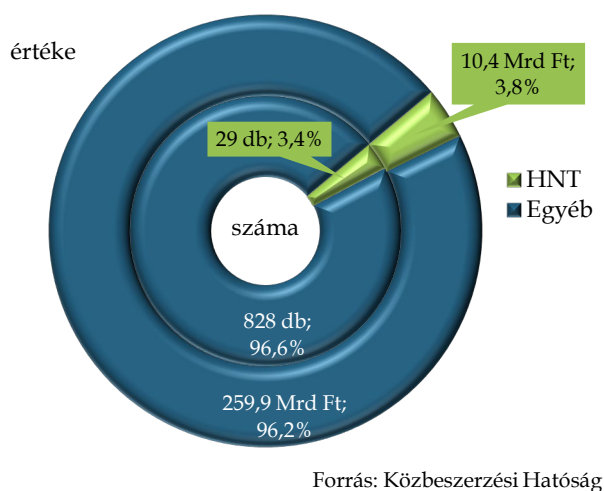
12. ábra Az egyajánlatos eljárások értékének aránya az egészségügy területén, 2021-2022



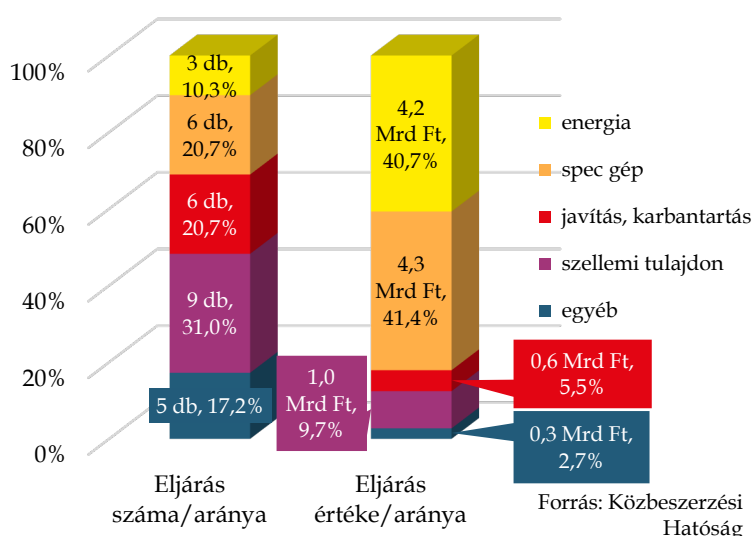
Az egyajánlatos eljárások számának aránya nem változott jelentősen, továbbra is 20-25 százalék közötti volt, a 2,7 százalékpontos csökkenés 40 darabbal kevesebb olyan eljárást jelentett, amelyre csak egy érvényes aján-

lat érkezett (11. ábra). Értékét tekintve 2021-ről 2022-re 800 millió forinttal csökkent az egyajánlatos eljárások összértéke. (12. ábra)

13. ábra A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások aránya az egészségügy területén, 2022



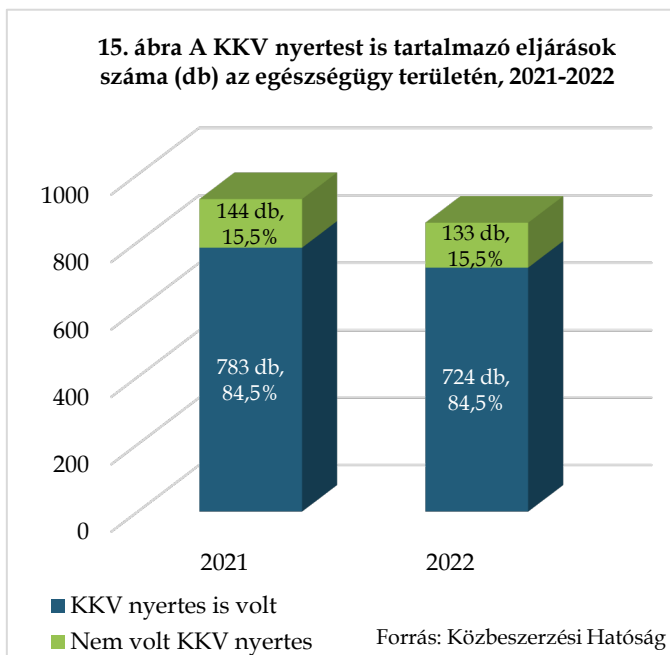
14. ábra A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások a beszerzés tárgya szerint az egészségügy területén, 2022



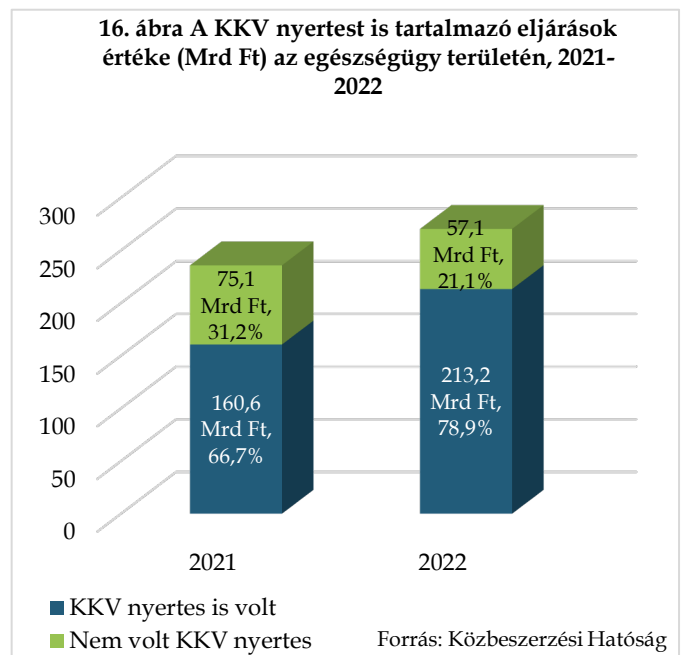
Az egészségügyi területen lefolytatott közbeszerzéseknél a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások számaránya 3,4, míg értékaránya 3,8 százalék volt. Ha ezeket az eljárásokat közelebbről megvizsgáljuk, azt láthatjuk, hogy a 29 eljárásból 9 olyan eljárást találunk, amelyek szellemi tulajdont érintettek (1,0 Mrd Ft). Ezek jellemzően szoftverekhez és tudományos adatbázisokhoz kapcsolódó jogok. Jelentős részt képviselt a robot asszisztált műtéti rendszer beszerzése (6 db, 4,3 Mrd Ft). A javítás,

karbantartás csoport korábban megvásárolt, bérelt gépek karbantartásához szükséges alkatrészek, illetve a működtetéshez szükséges fogyóanyagok beszerzését takarta (6 db, 1,0 Mrd Ft). Energiahordozók beszerzésére 3 eljárás keretében 4,2 milliárd forintot fordítottak. Az egyéb kategória nagyon változatos, tartozik ide például kórház tervezésére, gyógyszerészeti termék beszerzésére, és veszélyes hulladék elszállítására kötött közbeszerzés.

15. ábra A KKV nyertest is tartalmazó eljárások száma (db) az egészségügy területén, 2021-2022

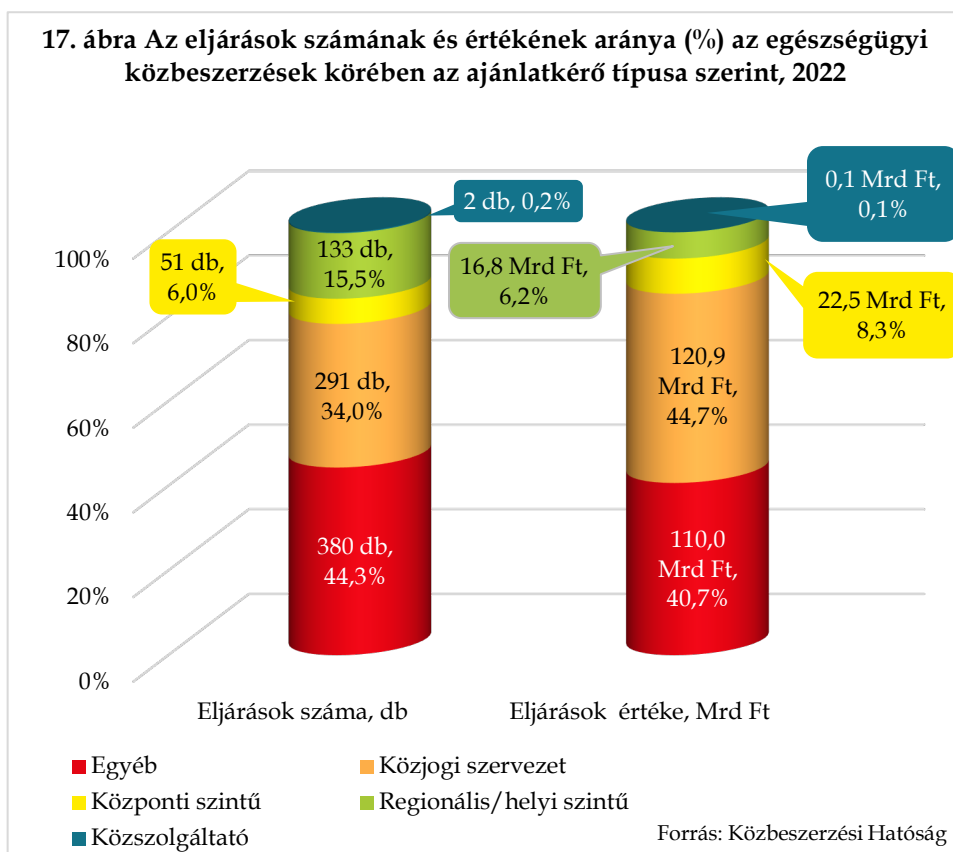


16. ábra A KKV nyertest is tartalmazó eljárások értéke (Mrd Ft) az egészségügy területén, 2021-2022



A 15-16. ábra a KKV nyerteseket tartalmazó eljárások alakulását mutatja a 2021-es és 2022-es évben. Számarányát tekintve nem változott a kis és középvállalkozások

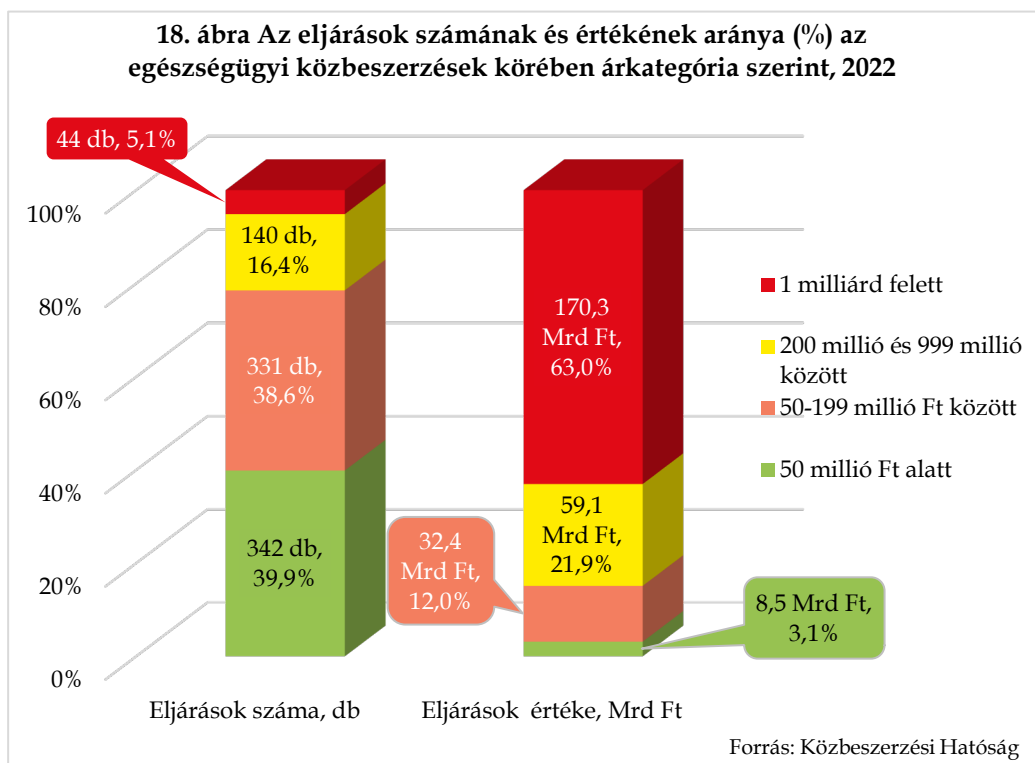
aránya, mindkét évben 84,5 százalék volt, míg 12 százalékponttal emelkedett a KKV nyerteseket tartalmazó eljárások értékaránya az egészségügy területén.



A 17. ábra mutatja, hogy az eljárások 44,3 százalékát az egyéb kategóriába tartozó ajánlatkérők folytatták le, melyeknek az értékaránya 40,7 százalék volt. Ebbe a csoportba szinte kivétel nélkül kórházak, orvosi rendelők, egészségügyi intézmények tartoznak, azonban ilyen intézmények a központi szintű, a közjogi szervezet és a regionális és helyi szervezetek között is megtalálhatóak.⁴ A második legnagyobb csoportot a közjogi szervezetek alkotják, melyek számaránya 34,0

százalék, értékaránya 44,7 százalék volt, ide tartoznak többek között az egyetemek is. A helyi és regionális ajánlatkérők, amelyeknek jelentős része önkormányzat, számarányát tekintve 15,5 százalékot, értékarányát tekintve 6,2 százalékot képviseltek. A központi szintű ajánlatkérők 51 eljárást bonyolítottak le 22,5 Mrd Ft értékben. Egy magyarországi közszolgáltató 2 közbeszerzést bonyolított le 0,1 milliárd forint összegben.

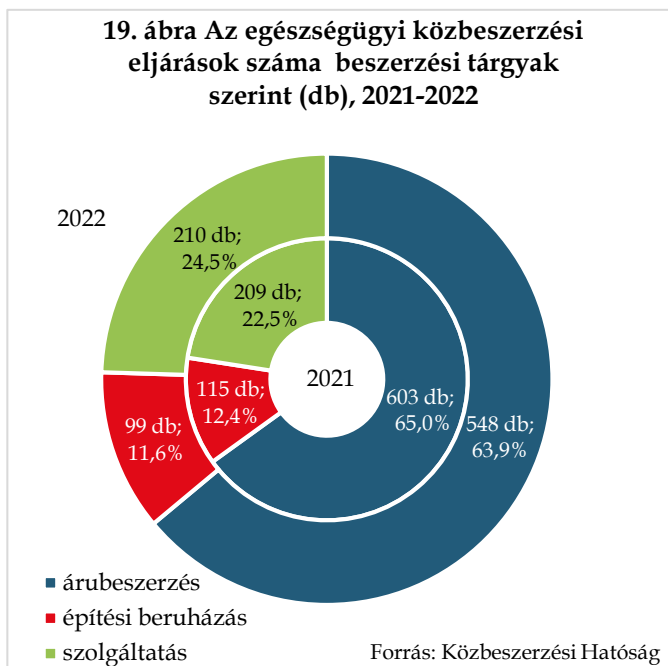
⁴ A statisztikai elemzés az eredménytájékoztatóban az ajánlatkérők által rögzített adatok alapján készült.



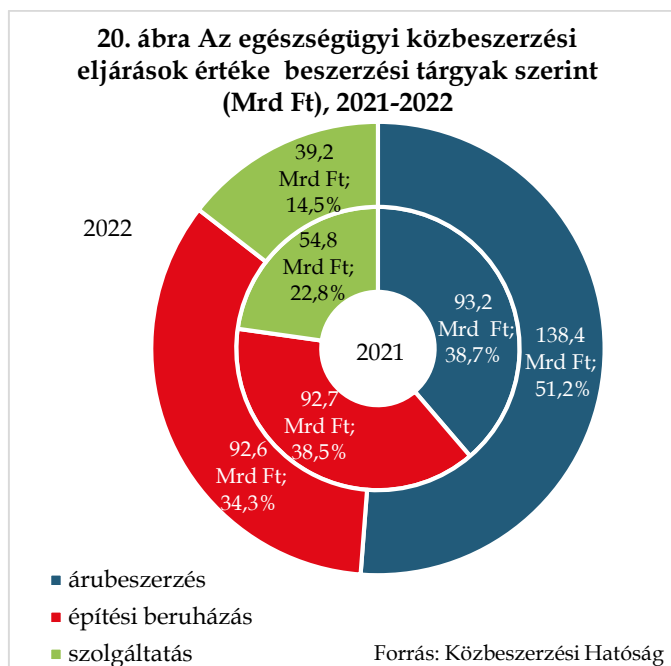
A 18. ábra az elnyert összeg nagyságrendjének figyelembevételével mutatja be, hogyan alakultak a közbeszerzések az egészségügy körében 2022-ben. A legtöbb eljárást, 342 darabot, az 50 millió forint alatti értéktartományban folytatták le, amelyhez az egészségügyi közbeszerzések értékének mindössze 3,1 százaléka tartozott, az egy eljárásra jutó érték 24,8 millió forint volt. Az 50-199 millió Ft közötti tartományban 2022-ben 331 közbeszerzés 32,4 milliárd forint értékben zárult ered-

ményesen, az egy eljárásra jutó érték 97,9 millió forintot ért el. A 200 millió és 999 millió Ft közötti tartományban 140 eljárás 59,1 milliárd forintot tett ki, míg az egy eljárásra jutó érték 421,9 millió forint volt. A legnagyobb értékű közbeszerzések esetében az eljárások száma 44, amely értékét tekintve 170,3 milliárd forintot, míg az egy eljárásra jutó érték esetén 3,9 milliárd forintot jelentett.

19. ábra Az egészségügyi közbeszerzési eljárások száma beszerzési tárgyak szerint (db), 2021-2022



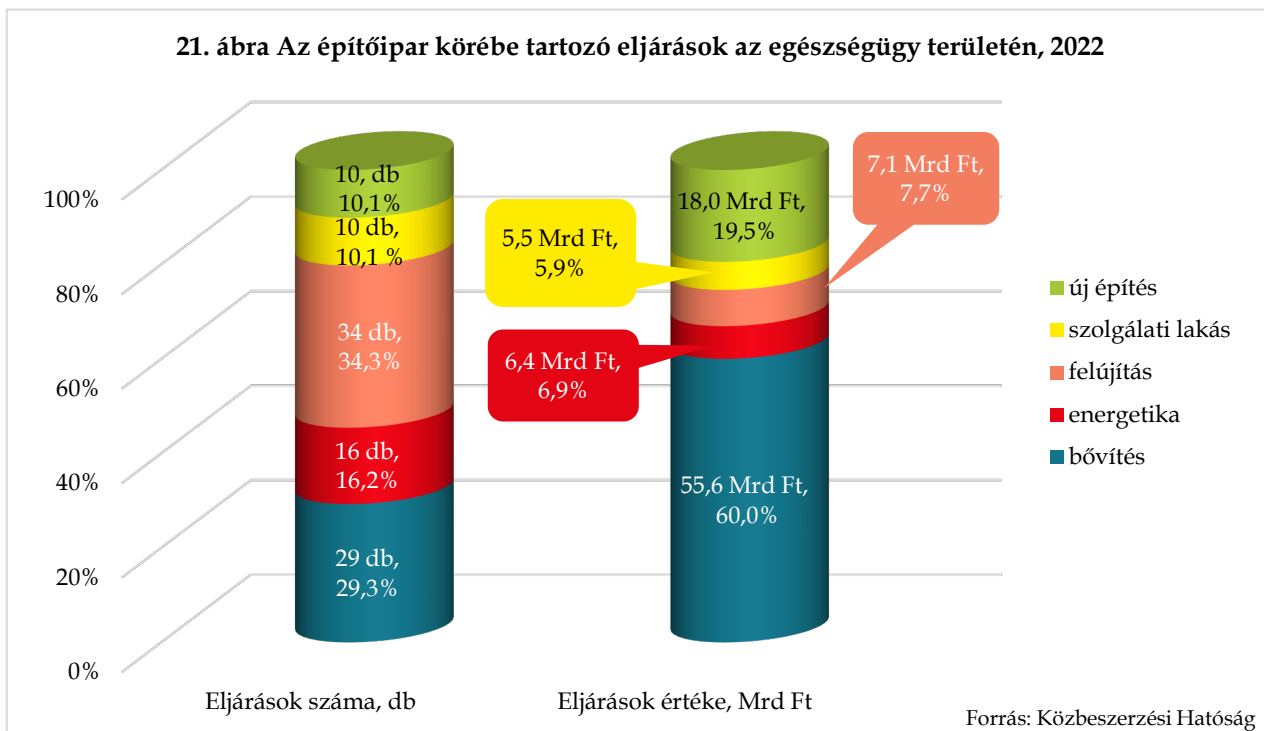
20. ábra Az egészségügyi közbeszerzési eljárások értéke beszerzési tárgyak szerint (Mrd Ft), 2021-2022



A beszerzés tárgyát tekintve az árubeszerzések aránya a vizsgált két évben az egészségügyi közbeszerzések területén számarányát tekintve 65,0 százalékról 63,9 százalékra csökkent, míg értékarányát tekintve 38,7 százalékról 51,2 százalékra emelkedett. Az építési beruházások részesedése számarányát tekintve 12,4 száza-

lékról 11,6 százalékra, értékarányát tekintve 38,5 százalékról 34,3 százalékra csökkent. A szolgáltatás-megrendelések esetében a számarányt tekintve növekedést figyelhettünk meg, 22,5 százalékról 24,5 százalékra, értékét tekintve azonban az arány 22,8 százalékról 14,5 százalékra csökkent. (19. és 20. ábra)

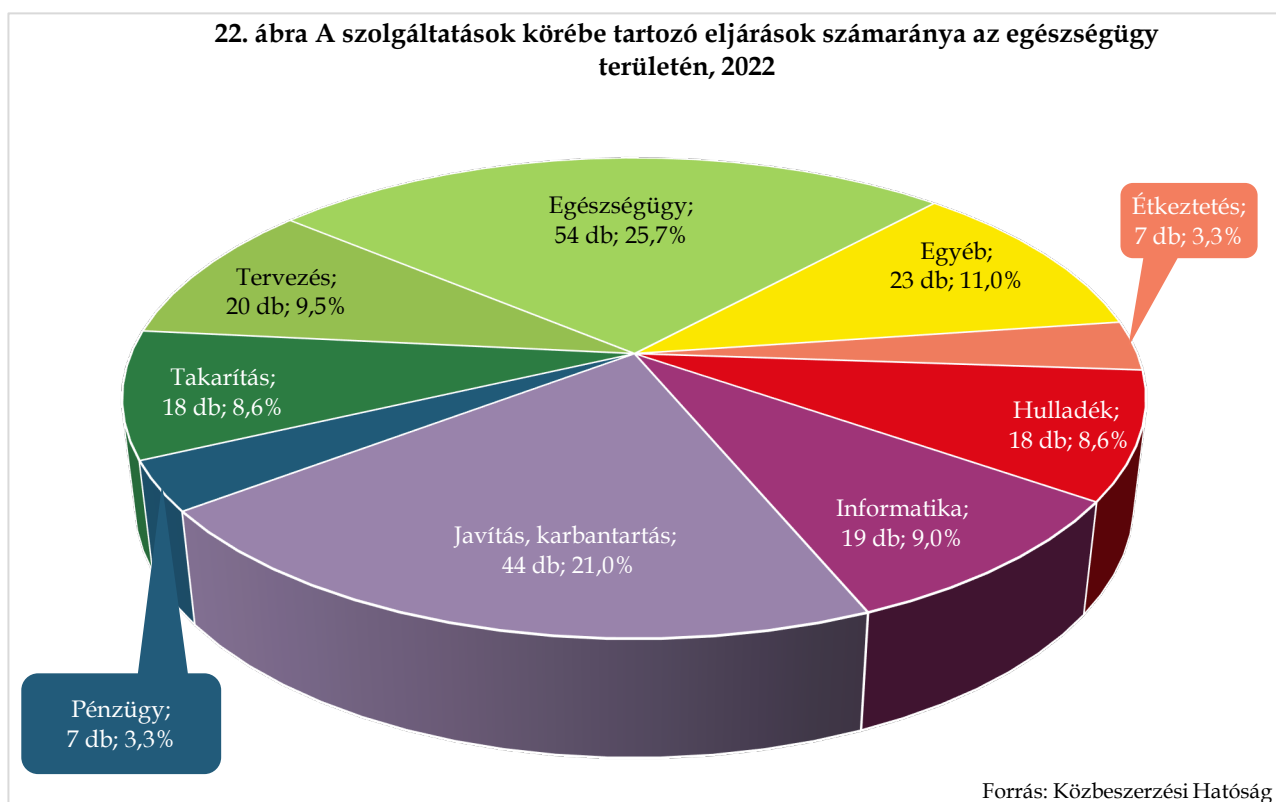
21. ábra Az építőipar körébe tartozó eljárások az egészségügy területén, 2022



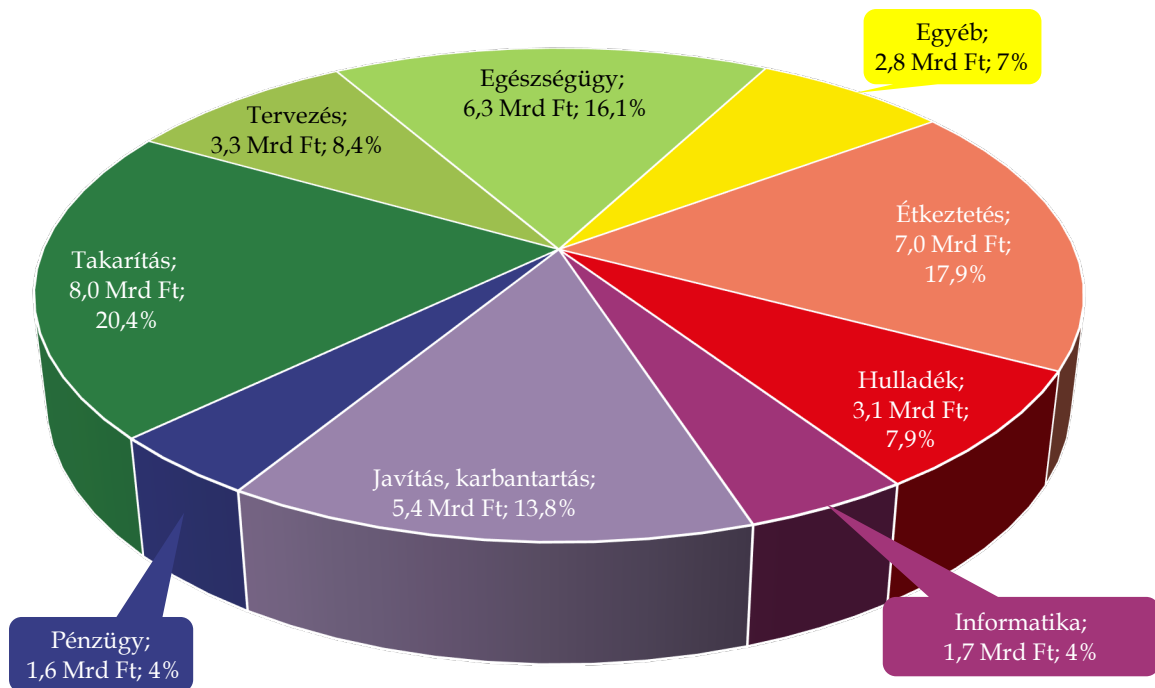
A 21. ábra bemutatja, hogy az egészségügy területén az építőipari beruházások legnagyobb része az intézmények felújításának körébe tartozott (34 db, 7,1 Mrd Ft). A felújítások közé azok az esetek kerültek, ahol nemcsak környezetvédelmi szempontokat figyelembe vevő felújításokat végeztek, hanem például festést, burkolást, villanyszerelést is. A legnagyobb összeget az egészségügyi intézmények bővítésére fordították (55,6 Mrd Ft),

ez olyan eljárásokat tartalmaz, ahol a felújításon, energetikai korszerűsítésen túl a korábbi területet növelték, illetve új funkciókkal látták el (29 db). 16 darab kizárólag energetikai korszerűsítést tartalmazó közbeszerzés értéke 6,4 milliárd forintot tett ki. 10-10 eljárás keretében új intézmények (18,0 Mrd Ft), illetve szolgálati lakások (5,5 Mrd Ft) építésére kötöttek szerződést.

22. ábra A szolgáltatások körébe tartozó eljárások számaránya az egészségügy területén, 2022



23. ábra A szolgáltatások körébe tartozó eljárások értékaránya az egészségügy területén, 2022

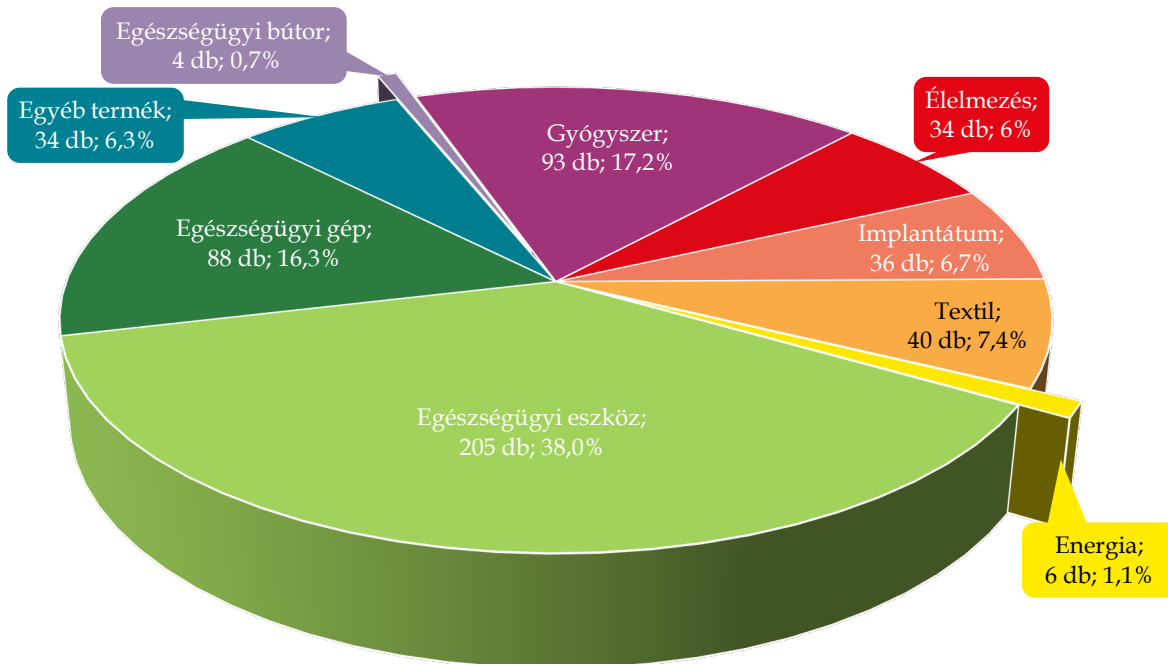


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A 22-23. ábra a szolgáltatások alakulását mutatja be. Legnagyobb részt számban és értékben is az egészségügyi szolgáltatások igénybevétele tette ki. Azonban a számok mögött itt nem az állami egészségügyi intézmények által nyújtott szolgáltatásokat találjuk, hanem zömében olyanokat, ahol körzeti orvosi praxisok betöltésére, vagy munkaegészségügyi vizsgálatok megrendelésére írták ki a közbeszerzést (54 db, 6,3 Mrd Ft). Utána következnek a különböző egészségügyi gépek, berendezések javítására, karbantartására vonatkozó eljárások, melynek száma 44, értéke 5,4 milliárd forint volt. Egészségügyi építési beruházások tervezésére 20

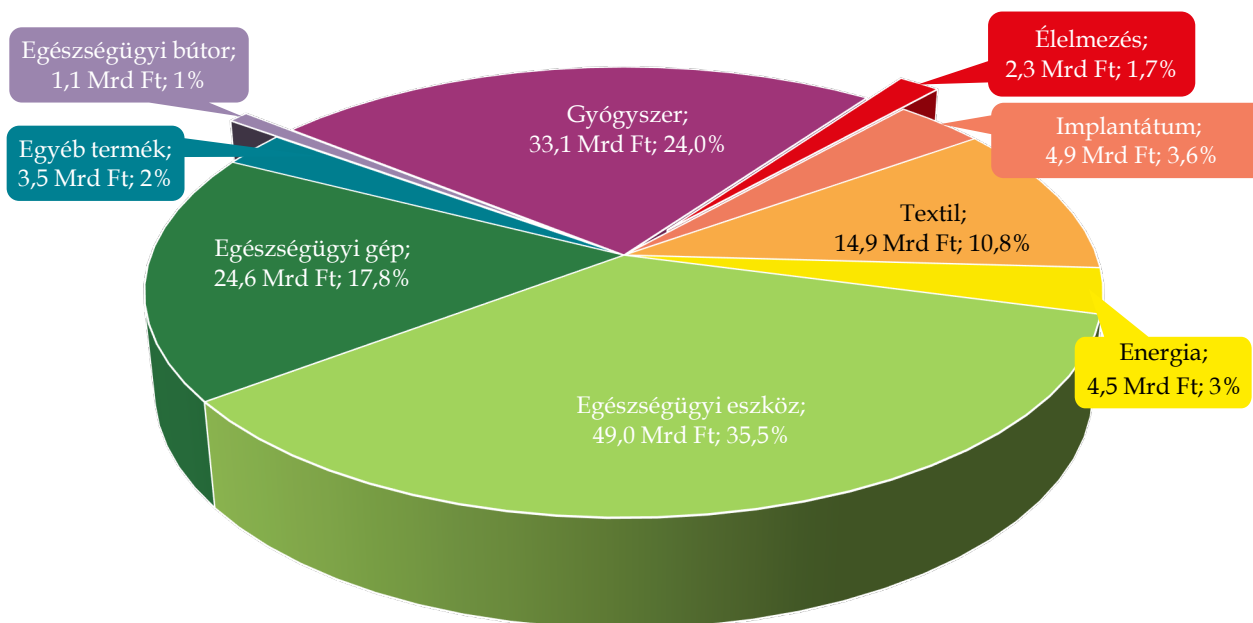
esetben folytattak le eredményes közbeszerzést 3,3 milliárd forint értékben. Informatikai programok karbantartására, telepítésére 19 eljárás keretében, 1,7 milliárd forintra szerződtek. A kórházi hulladék elszállítására és az intézmények takarítására 18 eljárás zárult eredményesen, 3,1 illetve 8 milliárd forint értékben. Ezeket követték az egészségbiztosítás megkötésére (7 db, 1,6 Mrd Ft), és az étkeztetésre (7 db, 7,0 Mrd Ft) lefolytatott közbeszerzések. A szolgáltatások esetében 23 olyan eljárás volt, amelyet nem lehetett az előbbi csoportokba besorolni, értékük 2,8 milliárd forint.

24. ábra Az árubeszerzés körébe tartozó eljárások számaránya az egészségügy területén beszerzés tárgya szerint, 2022



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

25. ábra Az árubeszerzés körébe tartozó eljárások értékaránya az egészségügy területén a beszerzés tárgya szerint, 2022



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Az árubeszerzések körében az eljárások legnagyobb része az egészségügyi eszközök csoportjába tartozott. Ide kerültek az eldobható eszközök, az egyszerűbb gépek, mint a mikroszkóp, vérnyomás mérő, stb. (205 db, 49,0 Mrd Ft). Ezt követte a gyógyszerbeszerzés (93 eljárás, 33,1 Mrd Ft értékben), ahová a gyógyszereken kívül a gyógyszeriparban előállított egyéb termékek is kerültek. A következő csoportba az egészségügyi gépek, berendezések és alkatrészeik beszerzését (88 db 24,6 Mrd Ft) soroltuk. Ilyen például a robot asszisztált műtéti rendszer beszerzése. Ezt követték az egészségügyi textíliák beszerzésére lefolytatott eljárások (40 eljárás 14,9 Mrd Ft értékben), ebbe a körbe tartoznak a

kötszerek, védőruhák, valamint a maszkok is. A beszerzések jelentős részét a műtétekhez szükséges implantátumok, protézisek képviselték, amelyekhez 36 közbeszerzés kötődött, 4,9 milliárd forint értékben. Az egészségügyi intézmények élelmiszerellátásának biztosítására 34 közbeszerzési eljárás zárult eredményesen 2,3 milliárd forintért. Energiabeszerzésről 6 közbeszerzésben állapodtak meg 4,5 milliárd forint értékben, bútorokra 4 eljárásban 1,1 milliárd forintot fordítottak. Az egyéb, különböző termékekre vonatkozó beszerzések száma 34 volt, melynek értéke elérte a 3,5 milliárd forintot.



ZÖLD KÖZBESZERZÉS



SZOCIÁLIS KÖZBESZERZÉS



INNOVATÍV KÖZBESZERZÉS





**KÖZBESZERZÉSI
HATÓSÁG**