



KÖZBESZERZÉSI
HATÓSÁG

2025. VII. évfolyam 8. szám

KÖZBESZERZÉSI ÉRTESÍTŐ PLUSZ

KÖZBESZERZÉSEK? LEGYEN **APP**RAKÉSZ!

NAPI KÖZBESZERZÉS ALKALMAZÁS



MENEDZSER ÉRTESÍTŐ STATISZTIKÁK FELHÍVÁSFIGYELŐ HIRDETMÉNYEK HATÁROZATOK

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

KÖZBESZERZÉSI ÉRTESÍTŐ PLUSZ

2025. VII. évfolyam 8. szám

IMPRESSZUM

FELELŐS KIADÓ

Dr. Kovács László PhD

Közbeszerzési Hatóság, elnök

FELELŐS SZERKESZTŐ

Dr. Kovács László PhD

Közbeszerzési Hatóság, elnök

TISZTELETBELI SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI TAGOK:

Dr. Varga Zs. András

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

Dr. Navracsics Tibor

Közigazgatási és Területfejlesztési miniszter

Dr. Tátrai Tünde

Budapesti Corvinus Egyetem, egyetemi tanár

Prof. Dr. Boros Anita

Greenology Zöldinnovációs Fenntarthatósági Tudásközpont,
egyetemi tanár

Prof. Dr. Herbert Küpper

Institute of East European Law, Managing Director

Prof. Gustavo Piga

Professor of Economics at University of Rome Tor Vergata

Dr. György László

A gazdasági stratégiáért és a Tanítsunk Magyarországot program
irányításáért felelős kormánybiztos

SZERKESZTŐSÉG

Főszerkesztő:

Dr. Kugler Tibor

Közbeszerzési Hatóság, főtájtár

Szerkesztők:

Dr. Várhomoki-Molnár Márta PhD

Nemzeti Fejlesztési Központ,
Közbeszerzési Szabályozási Főosztály,
főosztályvezető

Olvasószerkesztő:

Dr. Kovács Dóra

Közbeszerzési Hatóság, kabinetvezető

Szerkesztőségi titkár:

Lónyai Kacur Piroška

Tördelés és

Online megjelenés:

Kovács Judit

Közbeszerzési Hatóság, képzési
asszisztens

Lektorok:

Dr. Kugler Tibor

Közbeszerzési Hatóság, főtájtár

Dr. Várhomoki-Molnár Márta PhD

Nemzeti Fejlesztési Központ,
Közbeszerzési Szabályozási Főosztály,
főosztályvezető

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

TARTALOM

Szerkesztőbizottsági köszöntő (Dr. Kovács László PhD) 2

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

Jogorvoslati aktualitások (Dr. Horváth Éva LL.M.)15

A Döntőbizottság D.185/17/2025. számú határozata ..15

Közbeszerzési iránytű24

Közbeszerzési szerződésekkel kapcsolatos
jogalkalmazási nehézségek a Közbeszerzési
Döntőbizottság megállapításainak tükrében
(Dr. Kiss-Kaszás Ágnes Roxán)24

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

(Dr. Varga-Nagy Erika)36

Statisztika (Mikó Zsófia)

A lezárt hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásokhoz
kapcsolódó közbeszerzési szerződések adatainak
statisztikai elemzése 2024-ben50



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 2025. év augusztusában megjelenő nyolcadik számának a *Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásait bemutató rovata* – egyéb kérdések mellett – foglalkozik a Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontja szerinti ajánlatkérői minőség megállapításával, az aránytalanul alacsony ár vizsgálatával, a bírálóbizottság összetételével és a DBR időtartamának számításával kapcsolatos egyes kérdésekkel is.

A *jogorvoslati aktualitásokat bemutató rovatban* ismertetett jogeset az ajánlatkérő által aránytalanul alacsonynak minősített ajánlattal kapcsolatos. A döntés rögzíti: az ajánlatkérő a Kbt. 72. §-a szerinti eljárásban az árándokolás-kérésében előírt körben, az árándokolásban található nem megfelelés miatt nyilváníthatja érvénytelenné az adott ajánlatot a Kbt. 73. § (2) bekezdésében meghatározott érvénytelenségi ok miatt.

A *Közbeszerzési iránytű rovatban* két szócikk kerül publikálásra. Az első írás a közbeszerzési szerződésekkel kapcsolatos jogalkalmazási nehézségeket mutatja be a Közbeszerzési Döntőbizottság megállapításainak tükrében. A közbeszerzési szerződés megkötése minden közbeszerzési eljárás esetében fontos mérföldkő, mivel a szerződés teljesítésének eredményeként megvalósulhat az a műszaki tartalom, amelyre tekintettel az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás lebonyolítása mellett döntött. Elengedhetetlen, hogy az érintettek az összegezés kiküldését követően is figyelembe vegyék a vonatkozó jogszabályi előírásokat, és azokat megfelelően, a döntőbizottsági gyakorlattal összhangban alkalmazzák. A szócikk ennek elősegítése érdekében ismerteti a közbeszerzési szerződéseket érintő gyakori jogsértéseket és az azokhoz kapcsolódó döntőbizottsági megállapításokat. A második szócikk az egyik leggyakrabban előírt szerződést biztosító mellékkötelezettség, a kötbér gyakorlati alkalmazását mutatja be; a tanulmány két részre bontva kerül publikálásra.

A *Statisztika rovat* a lezárt hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásokhoz kapcsolódó közbeszerzési szerződések adatainak statisztikai elemzését tartalmazza a 2024. év vonatkozásában.

Dr. Kovács László PhD
felelős szerkesztő
Közbeszerzési Hatóság

A KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG LEGFRISSEBB ÁLLÁSFOGLALÁSAI

Dr.Nyerges Éva, osztályvezető, Közbesszerzési Hatóság
DOI: 10.37371/KEP.2025.8.1

A Közbesszerzési Hatóság állásfoglalások formájában ad felvilágosítást a közbesszerzési eljárásokban résztvevő jogalkalmazók számára a közbesszerzésekről 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 közbesszerzésekre irányadó jogszabályok alkalmazásával kapcsolatos döntések meghozatala mindenkor a közbesszerzési eljárások résztvevőinek joga és felelőssége. Hangsúlyozzuk továbbá, hogy az állásfoglalásokban megfogalmazott véleményeknek jogi ereje, kötelező tartalma nincsen.

1. kérdés

Egy egyesületi formában működő szervezet (továbbiakban: Egyesület) tevékenységei közé tartozik egyes szociális és közhasznú intézmények üzemeltetése. Ezen feladat ellátásához az Egyesület normatív támogatásban részesül központi költségvetési támogatás, illetve helyi önkormányzati költségvetési támogatás formájában.

Az ilyen jellegű, intézményfenntartásra biztosított normatív támogatás megalapozhatja-e a Kbt. 2025. március 1-jétől hatályos 5. § (1) bekezdés e) pontja „többségi részben egy vagy több ilyen szervezet (testület) finanszírozza” fordulat fennállását, abban az esetben, ha éves szinten ezen normatív támogatások meghaladják az Egyesület bevételeinek az 50%-át? Azaz az intézményi normatív támogatás, mint bevételi forrás megalapozhatja-e az Egyesület Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontja

szerinti ajánlatkérői minőségét, amennyiben a további törvényi feltételek fennállnak?

A Közbesszerzési Hatóság válasza:

A Közbesszerzési Hatóság álláspontja szerint a közfinanszírozás arányának meghatározásakor figyelembe kell venni az Egyesület valamennyi bevételeit, így a többségi részben történő normatív költségvetési támogatás is megalapozhatja a Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pont szerinti ajánlatkérői minőséget, amennyiben annak a további jogszabályi feltételei is fennállnak.

A Közbesszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontjának 2025. március 1. napjától hatályos szövegét az online csalások elleni további hatékony fellépés érdekében szükséges és egyéb törvények módosításáról szóló 2024. évi LXIV. törvény 48. §-a módosította¹, melynek végső előterjesztői indokolása (továbbiakban: Indokolás) az alábbiakat írja: „Továbbá, a „működés” finanszírozására vonatkozó feltétel szűkítő értelmezése és gyakorlata audit kockázatot jelent. A finanszírozási kritérium nem megfelelő alkalmazását jelenti különösen, ha egy szervezet az ajánlatkérői minőség megítélésakor csupán az operatív működésre biztosított állami finanszírozást veszi figyelembe, viszont figyelmen kívül hagyja az egyes projektekhez kapott uniós, illetve hazai forrásból biztosított támogatásokat.”

Az Európai Unió Bíróságának az University of Cambridge ügyben (C-380/98) hozott ítélete elsősorban arra vonatkozóan tesz megállapításokat, hogy mely finanszírozási módokat, milyen finanszírozási forrásokat kell figyelembe venni a közfinanszírozás megállapíthatóságához, azaz milyen szempontokat kell mérlegelni ah-

¹ Bár a 25/2025. (II.27.) Korm. rendelet a módosítás alkalmazását kitolta, a feltett kérdésben foglalt helyzet megítélését ez nem érinti.

hoz, hogy valamely finanszírozási mód közfinanszírozásnak legyen tekinthető. Az ítélet rögzíti, hogy „közfinanszírozásnak” azok az állami juttatások minősülhetnek, amelyek semmilyen szerződéses ellenszolgáltatáshoz nem kapcsolódnak. A közjogi szervezet fogalmi elemét képező finanszírozási kapcsolat nem foglal magában minden állami pénzjuttatást, csak azokat, amelyek függőségi kapcsolatot eredményeznek vagy megerősítik azt. Az ítélet kiemeli, hogy a közfinanszírozás arányának meghatározásakor figyelembe kell venni az adott szerv valamennyi bevételét, beleértve a kereskedelmi jellegű tevékenységből származó bevételt is.

Az Indokolás a C-380/98. számú ítélettel, illetve az I-rányelvvel összhangban kiemeli, hogy a Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pont szerinti ajánlatkérői minőség megítélésénél, a közfinanszírozás arányának megállapításához minden bevételt, tehát mind a működésre kapott finanszírozást, mind a célhoz kötött nyújtott támogatásokat, mind a kereskedelmi tevékenységből származó bevételt figyelembe kell venni, így az Egyesületnek nyújtott normatív költségvetési támogatást is.

2. kérdés

Átánydíjas elszámolású építési beruházás esetében ajánlatkérőnek kötelező minden egyes költségvetési tétel vonatkozásában elvégezni azon vizsgálatot, hogy az a Kbt. – 2025. március 1-jétől hatályos – 72. § (1) bekezdés szerint aránytalanul alacsonynak minősül-e?

Vagy a 2025. március 1. napját megelőző szabályozásnak megfelelően csak az értékelési szempontokra tett megajánlás vonatkozásában szükséges vizsgálni az aránytalanul alacsony árat átánydíjas elszámolású építési beruházás esetében? Az „ajánlattevő ajánlata” átánydíjas elszámolású építési beruházás esetében miként értelmezendő: a teljes ajánlati ár vagy bármely költségvetési tételre?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Kbt. – 2025. március 1-jétől hatályos – 72. § (1) bekezdése szerint a 2025. március 1. napján vagy azt követően megkezdett közbeszerzési eljárásokban az ajánlatkérőnek az átánydíjas költségvetés egyes tételeit nem kell vizsgálat alá vonnia, ha a megajánlott átányár nem látszik aránytalanul alacsonynak a közbeszerzés tárgyát képező építési beruházáshoz képest. Az „ajánlattevő ajánlata” alatt mind a teljes ajánlati ár, mind

annak egyes tételei értendők, azonban az átánydíjas elszámolású építési beruházás esetén az átánydíjas jelleg miatt nem szükséges az egyes tételek árvizsgálata.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 72. § (1) bekezdését az online csalások elleni további hatékony fellépés érdekében szükséges és egyéb törvények módosításáról szóló 2024. évi LXIV. törvény (továbbiakban: Mód8. tv.) 54. §-a módosította. A módosításhoz fűzött előterjesztői indokolás szerint: „Átánydíjas építési szerződés esetén ugyanakkor, ha a megajánlott átányár egyébként nem vet fel gyanút, az ajánlatkérőnek nem kell az árazott költségvetés egyes tételeit egyenként vizsgálnia, hiszen az adott szerződéses konstrukció, az átányáras jelleg miatt azok eltérései nem teszik a teljesítendő építési beruházáshoz képest aránytalanul a szerződéses árat.”

3. kérdés

Tételes elszámolású beszerzés (pl.: árubeszerzés) vonatkozásában a Kbt. 2025. március 1-jétől hatályos módosított szövege alapján minden egyes tétel vonatkozásában szükséges megvizsgálnia ajánlatkérőnek, hogy az a Kbt. 72. § (1) bekezdése alapján aránytalanul alacsonynak minősül-e? Az „ajánlattevő ajánlata” tételes elszámolás esetében miként értelmezendő: a teljes ajánlati ár vagy bármely tételre?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a 2025. március 1. napján vagy azt követően megkezdett közbeszerzési eljárásokban az ajánlatkérőnek tételes elszámolású szerződés esetén azon tételek árvizsgálatát szükséges elvégeznie, amelyek jelentőségüknél fogva kétségesse tehetik a szerződés adott áron történő teljesíthetőségét. Az „ajánlattevő ajánlata” alatt mind a teljes ajánlati ár, mind annak egyes tételei értendők, azonban a tételes elszámolású építési beruházás esetén szükséges lehet az egyes tételek árvizsgálata is, az összár vizsgálata mellett.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

Az ajánlatkérőnek a Kbt. 72. § (1) bekezdése alapján azokat a tételeket (egységárat vagy összárat) szükséges vizsgálnia az ár szempontjából, amelyek aránytalanul alacsonynak látszanak. Nincs arra kifejezett kötelezettsége az ajánlatkérőnek, hogy minden tétel egységárát megvizsgálja, azonban azon tételek esetén mindenképp szükséges a vizsgálat elvégzése, amelyek jelentőségük-

nél fogva kétségesse tehetik a szerződés adott áron történő teljesíthetőségét. Az egyes tételek vizsgálatának például keretszerződések, keretmegállapodások esetén lehet jelentősége, amikor egy-egy tétel önállóan is megrendelésre kerülhet, mint ahogy erre a Mód8. tv. előterjesztői indokolása is utal: „Nem zárható ki azonban az az eset sem, elsősorban a keret jellegű szerződéseknel, hogy valamely, az ajánlatban foglalt olyan ár- vagy költségelem látszik túlzottan alacsonynak, amely nem önálló értékelési szempont, de alkalmas arra, hogy az ajánlat komolyságát kétségbe vonja.”

4. kérdés

Opció alkalmazása esetén az opció nem feltétlenül képezi a közbeszerzés tárgyát, tekintettel arra, hogy annak lehívása még kétséges, ajánlatkérő jövőbeni döntésétől függ annak felhasználása. A módosított, 2025. március 1-jétől hatályos szövegezésű Kbt. 72. § (1) bekezdése úgy fogalmaz, hogy: "... az adott közbeszerzés tárgyát képező...". Tekintettel arra, hogy az opció nem feltétlenül képezi a közbeszerzés tárgyát, ebben az esetben az opcióra kell árindokolást kérnie ajánlatkérőnek, ha az aránytalanul alacsonynak látszik?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az opciós tételek is az adott közbeszerzés tárgyát képezik, így azokkal kapcsolatban is szükséges lehet a Kbt. 72. § szerinti árindokolás kérése, ha az opció ellenértéke aránytalanul alacsonynak látszik.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

Tekintettel arra, hogy az opció is a szerződés része lesz és nem zárható ki, hogy annak megrendelésére, igénybe vételére is sor kerül a szerződés teljesítési időszaka alatt, így ez esetben is szükséges vizsgálnia az ajánlatkérőnek az ellenértéket. Abban az esetben, ha ajánlatkérő nem így tenne, adott esetben az opció lehívásának pillanatában szembesülne azzal, hogy az adott áru vagy szolgáltatás a megajánlott áron nem teljesíthető, mert aránytalanul alacsony árú.

5. kérdés

Helyes-e azon értelmezés, hogy ajánlatkérőnek 2025. március 1-jét követően továbbra sem áll fenn árindokolás kérési kötelezettsége őrzés-védelmi beszerzés esetén, amennyiben a rezsi-óradíjnál alacsonyabb valamely ajánlattevő megajánlása, viszont a becsült értéknél és a beérkezett ajánlatok átlagánál nem?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az ajánlatkérőnek akkor kell vagyonivédelmi szolgáltatás esetén a megajánlott rezsióradíjról is tájékoztatást kérnie, ha a szolgáltatásra tett megajánlás aránytalanul alacsonynak látszik, és ajánlatkérő árindokolást kér az ajánlattevőtől a Kbt. 72. § (1) bekezdés alapján.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A személy- és vagyonivédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXXXIII. törvény – 2025. március 1-jétől – módosított 72/B. §-a alapján az ajánlatkérőnek vagyonivédelmi szolgáltatás esetében akkor kell a rezsióradíj összegére és annak háttérében álló költségelemekre vonatkozóan tájékoztatást kérnie, ha a Kbt. 72. § (1) bekezdés szerinti árindokolást alkalmazza. Tehát amennyiben a vagyonivédelmi szolgáltatásra tett ellenérték megajánlás nem látszik aránytalanul alacsonynak, akkor az ajánlatkérőnek nem kell árindokolást kérni, így ez esetben a rezsióradíj összegére, a mögöttes költségekre sem kell rákérdeznie.

6. kérdés

A Kbt. – 2025. március 1-jétől hatályos – 197. § (28) bekezdésében hivatkozott „keretmegállapodások és létrejött dinamikus beszerzési rendszerek esetében is” kifejezés, különösen az „is” kötőszó alapján nem csak a keretmegállapodásra és dinamikus beszerzési rendszerre értendő, hanem azon kívüli bármely típusú közbeszerzési eljárásra?

A folyamatban lévő és 2025. március 1. napjáig még le nem zárt közbeszerzési eljárások esetében is szükséges alkalmazni a módosított szövegezésű Kbt. 72. § (1) bekezdését vagy az csak a 2025. március 1. napja után megindított eljárások esetében alkalmazandó?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Kbt. Mód8. tv.-el módosított 72. § (1) bekezdését a 2025. március 1. napján vagy azt követően megkezdett közbeszerzési eljárásokban kell alkalmazni, kivéve a Kbt. Mód8. tv.-el bevezetett 197. § (28) bekezdésében említett eseteket.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. – 2025. március 1-jétől hatályos – 197. § (28) bekezdése értelmében a 2025. március 1. előtt indult és

már megkötött keretmegállapodással, felállított dinamikus beszerzési rendszerrel (továbbiakban: DBR) rendelkező eljárások esetén alkalmazni kell a Kbt. 2025. március 1-jétől hatályba lépett 72. § (1) bekezdését, azonban nem kell alkalmazni a Kbt. Mód8. tv.-el módosított 72. § (1) bekezdését a március 1-jén folyamatban lévő – már megkötött keretmegállapodások, felállított DBR-ek alapján megvalósított – egyedi beszerzésekre.

Tekintettel arra, hogy a Kbt. – fent idézett – 197. § (28) bekezdése kizárólag a keretmegállapodások és DBR-ek esetén fogalmaz meg speciális szabályokat, így a többi közbeszerzési eljárás esetén a Kbt. 197. § (14) bekezdésének rendelkezései az irányadók, miszerint a Kbt. módosításait a Mód8. tv. hatálybalépése után megkezdett beszerzésekre, közbeszerzési eljárások alapján megkötött szerződésekre, tervpályázati eljárásokra és előzetes vitarendezési eljárásokra kell alkalmazni. Tehát alapvetően a 2025. március 1-jét követően megkezdett közbeszerzési eljárások esetén kell alkalmazni a Kbt. Mód8. tv.-el módosított 72. § (1) bekezdését, azonban a Kbt. 197. § (28) bekezdése a keretmegállapodások és DBR-ek esetén eltérő szabályokat állapít meg és a korábban megkötött keretmegállapodásokra, DBR-re is alkalmazandóvá teszi a módosított rendelkezést.

7. kérdés

Adott esetben jogi személy kijelölhető-e a bírálóbizottság tagjaként? Amennyiben igen, az ajánlatkérőnek milyen további szabályokra kell figyelemmel lennie?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint bírálóbizottsági tagként jogi személy nem jelölhető ki. Azonban a Kbt. 27. § (1) bekezdése alapján annak nincs akadálya, hogy a közbeszerzési eljárás előkészítésébe az ajánlatkérő a természetes személyek mellett szervezeteket, vagyis jogi személyeket vonjon be, viszont a bírálóbizottságba ez esetben is a jogi személy – Kbt. 27. § (3) bekezdése szerinti szakértelemmel rendelkező – természetes személy tagját, vezető tisztségviselőjét, munkavállalóját kell bevonni.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 27. § (1) és (3) bekezdése – a Kbt. 27. § (4) bekezdésével ellentétben – kifejezetten használja a szervezet kifejezést a tekintetben, hogy az ajánlatkérőnek a termé-

szetes személyek mellett lehetősége van a közbeszerzési eljárás előkészítésébe, lefolytatásába szervezeteket is bevonni. A Kbt. 27. § (4) bekezdése azonban csak a szükséges szakértelem tekintetében utal vissza a Kbt. 27. § (3) bekezdésére, de nem hivatkozza annak a szervezetek igénybevételei lehetőségére vonatkozó fordulatát.

A bírálóbizottság feladata, hogy az ajánlatok bírálatában részt vegyen és egy döntési javaslatot készítsen a döntéshozó részére. Továbbá a Kbt. 25. § (2) bekezdése értelmében az ajánlatkérő nevében az eljárással kapcsolatos bármely tevékenységbe bevont személyeknek, így a bírálóbizottsági tagoknak is összeférhetlenségi nyilatkozatot kell tenniük. Valamint a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanácsnak az összeférhetlenséggel kapcsolatban kiadott útmutatója (továbbiakban: Összeférhetlenségi útmutató; 2024. május 9.) alapján javasolt érdekeltségi nyilatkozatot is kérnie az ajánlatkérőnek az eljárásba bevont személyektől. Amennyiben a bírálóbizottság tagjának nem adott személy, hanem szervezet kerülne kijelölésre, nem lenne értelmezhető sem az összeférhetlenségi, sem az érdekeltségi nyilatkozat, mivel azt kizárólag természetes személy tudja megtenni, jogi személy pedig nem.

Abban az esetben, ha a bírálóbizottság tagjaként egy szervezet járna el, akkor annak bármely munkavállalója, vagy legalábbis bármely vezető tisztségviselője képviselhetné az adott szervezetet a bírálóbizottságban, adott esetben egymást váltva is, ami az ajánlatkérő számára nem tenné lehetővé az összeférhetlenség megelőzése érdekében a Kbt. 25. § (1) bekezdésében elvárt kötelezettségek feltétlen teljesítését. Továbbá a bírálóbizottsági tagoktól elvárt szakértelem is nehezen értelmezhető egy szervezet tekintetében, hiszen az adott szaktudással, végzettséggel, gyakorlattal nem maga a szervezet rendelkezik, hanem annak természetes személy tagjai, munkavállalói.

Fentiek alapján annak nincs akadálya, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás előkészítése, lefolytatása során szervezeteket vonjon be, de a bírálóbizottságnak nem a szervezet, hanem annak a releváns szakértelmet képviselő természetes személy tagja, vezető tisztségviselője, munkavállalója kell, hogy a résztvevője legyen, és neki kell megtennie az összeférhetlenségi és - az ajánlatkérő előírása alapján adott esetben - az érdekeltségi nyilatkozatot.

8. kérdés

Egy központi hivatalként működő központi költségvetési szerv (a továbbiakban: Hatóság) takarítás beszerzési igényének közbeszerzési megítélésében kéri az állásfoglalást. A Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóságról szóló 250/2014. (X. 2.) Korm. rendelet (a továbbiakban: KEF Korm. rendelet) 3. § (4) bekezdésének a) pontja alapján „a Főigazgatóság az 1. és 2. mellékletben meghatározott szolgáltatások nyújtására – az (1) bekezdésben meghatározott személyi, illetve szolgáltatási kört meghaladóan – szabad kapacitás rendelkezésre állása esetén központi költségvetési szervekkel (...) megállapodást köthet. A megállapodásban rendelkezni kell a Főigazgatóságnál a nyújtott szolgáltatásokkal összefüggésben felmerülő közvetlen és közvetett kiadások ellentételezéséről.”

A Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóság (továbbiakban: KEF), mint központi beszerző szerv és a Kbt. 5. § (1) bekezdése alá tartozó ajánlatkérő közbeszerzési eljárás eredményeként szerződést kötött egy gazdasági társasággal az üzemeltetési és/vagy ellátási körébe tartozó ingatlanokban történő takarításra. A KEF szabad kapacitással rendelkezik a költségvetési szervként működő Hatóság székhelyén a takarítási feladatok ellátására vonatkozóan. A takarítási szolgáltatás a KEF Korm. rendelet 1. melléklet I. 3.1. pontjában szerepel.

A KEF és a Hatóság között takarítási szolgáltatásra kötendő megállapodásra a Kbt. 9. § (1) bekezdés k) pontja vagy a (8) bekezdés k) pontja alkalmazható-e, amelyek valamelyikének alkalmazhatósága esetén az ajánlatkérőnek nem kell a takarítási szolgáltatás vonatkozásában közbeszerzési eljárást lefolytatnia abban az esetben sem, ha a beszerzési igényének becsült értéke az irányadó nemzeti értékhatárt meghaladja.

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint nincs jogszabályi akadálya annak, hogy az ajánlatkérő Hatóság a Kbt. 9. § (1) bekezdés k) pontja alapján a KEF-től rendelje meg a szükséges takarítási szolgáltatást a KEF Korm. rendelet 3. § (4) bekezdése szerinti megállapodás keretében, amennyiben az adott szolgáltatás beszerzésére közbeszerzési eljárás keretében került sor a KEF részéről és a megállapodásban a szolgáltatás ellentételezéséről is rendelkeznek a felek.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A KEF Korm. rendelet 3. § (4) bekezdésének a) pontja lehetővé teszi, hogy a KEF a szabad kapacitásai terhére megállapodásokat kössön bizonyos szolgáltatások

nyújtására olyan központi költségvetési szervekkel, amelyek alapvetően nem tartoznak a KEF által kötelezően ellátandók körébe a KEF Korm. rendelet 3. § (1) bekezdése alapján. A megállapodások alapján az üzemeltetési szolgáltatásokat a KEF vagy saját maga vagy a szerződéses partnerei útján biztosítja. A megállapodásban rendelkezni kell a nyújtott szolgáltatásokkal összefüggésben felmerülő közvetlen és közvetett kiadások ellentételezéséről is. Az így igénybe vehető szolgáltatások körét a KEF Korm. rendelet 1. és 2. mellékletei tartalmazzák, melyek között az állásfoglalás kérdésben említett takarítási szolgáltatás az 1. melléklet I. üzemeltetési szolgáltatások 3.1. pontjában felsorolásra került.

Tekintettel arra, hogy a Közbeszerzési Hatóság nem rendelkezik információval arról, hogy azon takarítási szolgáltatási szerződés megkötésére – amelyre vonatkozóan a Hatóság megállapodást kíván kötni a KEF-el –, valóban közbeszerzési eljárás lefolytatását követően került-e sor, ezért az állásfoglalás kérdésben írottakat, a Kbt. 9. § (1) bekezdés k) pontjának első fordulata (központi beszerző szerv által közbeszerzési eljárás eredményeként beszerzett szolgáltatás) fennállta tekintetében elfogadta. A Kbt. 9. § (1) bekezdés k) pont szerinti kivétel alkalmazhatóságának másik feltétele, hogy olyan szervezet beszerzésére alkalmazható, amely javára is kötötte a KEF az érintett szerződést. Miután a KEF Korm. rendelet értelmében a KEF-nek lehetősége van az általa beszerzett szolgáltatást továbbadni, továbbértékesítenie, így az általa kötött szerződések sem kizárólag a saját, illetve a jogszabály alapján kötelezően ellátandók javára, hanem azon szervezetek javára is köttetnek, akiknek a KEF Korm. rendelet 3. § (4) bekezdése alapján lehetőségük van megállapodás keretében igénybe venni ezeket a szolgáltatásokat.

9. kérdés

9.1. Hogyan kell értelmezni „az alvállalkozói teljesítést követően” előírást? Jogszerű-e az a megoldás, hogy az ajánlattevői teljesítés lezárását követően „egyszerre, valamennyi alvállalkozóra” adja meg az adatokat az ajánlattevő? Vagy minden egyes alvállalkozó esetében az adott alvállalkozói befejezett teljesítést követően egyenként kell megadni, pl. akár naponta egy-egy munkafolyamat befejezését követően?

9.2. Az „ellenszolgáltatás teljesítésének időpontját”-val kapcsolatos adatszolgáltatás elhagyható, ha az ajánlattevő az adott közbeszerzési szerződés teljesítését követően fizeti ki vagy egyáltalán nem fizeti ki az alvállalkozót?

9.3. *Hogyan kell számolni az alvállalkozói teljesítés tényleges százalékos arányát, különösen abban az esetben, ha az adott közbeszerzési szerződésre vonatkozó alvállalkozói teljesítés nem számszerűsíthető (pl. keretszerződés, keretmegállapodás, természetes mutatót tartalmazó szerződés)?*

9.4. *Mi az alvállalkozói teljesítés tényleges százalékos arányának vetítési alapja (becsült érték, ajánlati ár, szerződéses érték)?*

9.5. *A tartalékkeretet, opciót eleve figyelembe kell venni vagy a tényleges felhasználást követően kell újraszámoltatni az arányt az ajánlattevővel?*

9.6. *Mi az alvállalkozói teljesítés tényleges százalékos arányának vetítési alapja azon közbeszerzési szerződések esetében, ahol az ajánlatkérő és az ajánlattevő között forint alapú szerződés, de az ajánlattevő és az alvállalkozó között más deviza alapú szerződés van érvényben? Mi a jogszerű eljárásrend, ha az ajánlattevő az alvállalkozót nem forintban, hanem valamilyen devizában fizeti ki, vagy forintban és devizában vegyesen. Milyen ellenértéket kell megadni? Milyen árfolyammal kell számolni?*

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

9.1. A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a Kbt. 138. § (3) bekezdésének utolsó mondata „az alvállalkozói teljesítést követően” fordulatot használja az ajánlattevői adatszolgáltatás tekintetében, de nem tartalmaz konkrét rendelkezést arról, hogy az ajánlattevőnek az alvállalkozói teljesítésről szóló nyilatkozatát a teljesítést követően mikor kell benyújtania, így megfelelő a szerződés teljesítését követően egyszerre megadott adatszolgáltatás is. Abban az esetben, ha építési beruházásról van szó, célszerű az ajánlattevőnek ezt a nyilatkozatát legalább az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet [a továbbiakban: 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet] 32. §-ában meghatározott részszámlázás esetén olyan időpontban benyújtani, hogy az megelőzze, és ezáltal alátámassza a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdés b) pontjában szereplő adatokat.

9.2. A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint, amennyiben az alvállalkozó kifizetésére nem került sor, akkor az ellenszolgáltatás teljesítési időpontjára vonatkozóan nem tud adatot szolgáltatni az ajánlatte-

vő, azonban ez esetben is célszerű az ajánlatkérőt arról tájékoztatni, hogy milyen okból nem került sor az alvállalkozó kifizetésére. Amennyiben építési beruházás volt a beszerzés tárgya, akkor az ajánlattevő kizárólag a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdés d) pontja alapján az alvállalkozóval kötött szerződésben foglaltak szerint jogosult az alvállalkozói kifizetést részben visszatartani. A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint, amennyiben az alvállalkozó kifizetésére sor kerül, azt olyan időpontban javasolt megtenni, hogy az ajánlatkérő felé az adatszolgáltatás határidőben teljesíthető legyen, különösen azért, mert az ajánlattevőnek az alvállalkozókkal kötött megállapodásai, szerződései során tekintettel kell lennie többek között a kifizetések rendjére vonatkozó közbeszerzési előírásokra is.

9.3. A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint egy keretmegállapodás, keretszerződés esetén az ajánlattevő az alvállalkozó teljesítésének várható százalékos arányát és az ehhez tartozó ellenszolgáltatást egy hozzávetőleges becslés alapján köteles megadni a Kbt. 138. § (3) bekezdés szerinti előzetes adatszolgáltatás keretében. Azonban az alvállalkozói teljesítést követően, vagy adott esetben a szerződés teljesítését követően a tényleges teljesítés pontos meghatározásának nincs akadálya még keretmegállapodás, keretszerződés esetén se.

9.4. A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint, tekintettel arra, hogy az alvállalkozói teljesítés tényleges arányát már a szerződés megkötését/teljesítését követően kell bejelenteni, így a vetítési alap a szerződéses ellenérték.

9.5. A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint, tekintettel arra, hogy a tartalékkeret, illetve az opció nem kerül biztosan lehívásra, így ezeket nem szükséges csak akkor és olyan mértékben beleszámítani az ellenértékbe, amennyiben és amilyen értékben valóban felhasználásra kerültek, így az alvállalkozói teljesítés aránya a szerződés teljesítését követően és az összesen kifizetésre kerülő ellenérték ismeretében határozható meg ténylegesen.

9.6. Ha az ajánlattevő és az ajánlatkérő forint alapú szerződést kötött, akkor a szerződés forintban kifejezett ellenértékéhez viszonyítva kell meghatározni az alvállalkozói teljesítés százalékos arányát, melyet előtte szintén „forintosítani” szükséges.

Célszerű az alvállalkozónak történő átutalás napján átváltani a kifizetés összegét forintra az MNB devizaárfolyama alapján és ezt a forintban meghatározott értéket – vagy a több hasonló módszerrel meghatározott forint érték összegét – kell megadni az ajánlatkérő felé.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

9.1. A Kbt. 138. § (3) bekezdése a Kbt. 43. § (2) bekezdés e) pont szerinti ajánlatkérői közzétételi kötelezettséghez kapcsolódóan követeli meg azt, hogy az ajánlattevők adatot szolgáltatassanak az alvállalkozói kifizetésekről. Tehát a Kbt. 138. § (3) bekezdés utolsó mondatával elérni kívánt jogalkotói cél abban az esetben is teljesülhet, ha az ajánlattevő egyszerre, valamennyi alvállalkozó tekintetében adja meg az adatokat a szerződés teljesítését követően. Azonban építési beruházás esetén figyelemmel kell lenni a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 32/A. § rendelkezéseire is.

9.2. A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanácsnak az alvállalkozókkal kapcsolatos kérdésekről szóló útmutatója (2023. május 25.) is kiemeli, hogy „Bár az ajánlatkérő és az alvállalkozó egymással nem áll szerződéses jogviszonyban, az ajánlattevőnek és az alvállalkozónak az egymással történő szerződéskötésük során tisztában kell lenniük azzal a speciális jogi helyzettel, amelyet egy közbeszerzési eljárás során megkötött szerződés teljesítése jelent. Az ajánlattevő, mint fővállalkozó és az ajánlatkérő jogviszonya szükségképpen kihat az ajánlattevő és az alvállalkozó jogviszonyára is. A Ptk. 1:4. § (1) bekezdése szerint, ha e törvény eltérő követelményt nem támaszt, a polgári jogi viszonyokban úgy kell eljárni, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható. Emiatt azáltal, hogy egy gazdasági szereplő közbeszerzési eljárásban ajánlatot tesz, egyúttal arra is kötelezettséget vállal, hogy csak megfelelő alvállalkozókkal köt szerződést (például olyannal, amelyik nem áll a közbeszerzési eljárásban előírt kizáró okok hatálya alatt), és megfelelő tartalommal (olyannal, amely például nem teszi alkalmazhatatlanná a speciális kifizetési szabályok érvényesülését).”

9.3. Keretmegállapodás, keretszerződés esetén jellemzően nem lehetséges a teljesítés pontos várható adatait előre jelezni, a teljesítés a keretmegállapodás, keretszerződés megkötésével még nem kezdődik meg. Az ajánlattevőnek ilyenkor – az ajánlatkérő által az eljárást megindító felhívásban megadott mennyiségi adatok, valamint a keretmegállapodás, keretszerződés előre lát-

ható időtartama ismeretében – egy hozzávetőleges becslésen alapuló tájékoztatást kell adnia a már ismert alvállalkozók tekintetében az alvállalkozói teljesítés várható százalékos arányáról. Azonban a szerződés teljesítését, az alvállalkozók kifizetését követően már pontos számadatok állnak az ajánlattevő rendelkezésére keretszerződés, keretmegállapodás esetén is, így ezen adatok ismeretében tudja az ajánlatkérő felé az alvállalkozói teljesítés tényleges százalékos arányát megadni.

9.6. Amennyiben az ajánlatkérő a nyertes ajánlattevővel forint alapú szerződést kötött, akkor az ajánlatkérő felé a Kbt. 138. § (3) bekezdés szerinti adatszolgáltatást is forint alapon kell megadni az ajánlattevőnek. Arra vonatkozóan a Kbt. nem tartalmaz kifejezett rendelkezést, hogy a vegyes devizában kötött alvállalkozói szerződéseket hogyan kell átváltani, de a Közbeszerzési Hatóság megítélése szerint célszerű az átutalás napi MNB árfolyamon forintosítani a kifizetések értékét.

10. kérdés

Önkormányzat ajánlatkérő uniós forrásból építési beruházásra vonatkozó közbeszerzési eljárást folytatott le, mely már kivitelezési fázisban van. (A beruházás nem tartozik az állami építési beruházások rendjéről szóló 2023. évi LXIX. törvény hatálya alá.) A nyertes ajánlattevő az ajánlatában nem tett eltérő megajánlást a kiírásban szereplő termékek vonatkozásában, azonban a megvalósítás során felmerült több esetben a termékcseré, illetve műszaki megoldás változtatásának szükségessége.

A 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 28. § (3) bekezdése helyettesítő termékről szól, így helyes-e azon értelmezés, hogy amennyiben a nyertes ajánlattevő és az ajánlatkérő helyettesítő termékekben állapodik meg, akkor szükséges a szerződést módosítani és nem elég egyéb alátámasztó dokumentum (pl. műszaki ellenőri és tervezői nyilatkozat, költségkimutatás és megvalósulási tervek)?

Illetve helyes-e azon értelmezés, hogyha nem helyettesítő, hanem egyenértékű termékről van szó (azonosság áll fenn), akkor nem szükséges a szerződést módosítani?

Konkrétan az alábbi változtatások szükségessége merült fel a kivitelezés során, melyekkel kapcsolatban kérdés, hogy köteles-e ajánlatkérő a megkötött szerződést módosítani, vagy elegendő a pályázati változásbejelentő, műszaki ellenőri és tervezői nyilatkozat, költségkimutatás és megvalósulási tervek, amely dokumentumok lekövetnék a változásokat:

- a) műanyag tűzivíz tartályok helyett acél tartályok kerülnének elhelyezésre, mert a katasztrófavédelmi egyeztetés szerint nem lehet bevinni az autót az udvarra romveszély miatt (tűz-eset miatti épületomlás) és kívül csak a parkoló alatt van hely.
- b) falon kívüli acél fűtőcsövek helyett, falba vésett műanyag csövezés lenne az óvodai helyiségekben használati előnyök miatt, megrendelői kérésre.

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint, amennyiben az ajánlatban/szerződésben megnevezett terméktől eltérő termékkel szeretne teljesíteni az ajánlattevő, abban az esetben szükséges a szerződés módosítása is függetlenül attól, hogy helyettesítő termékről vagy egyenértékű termékről van-e szó. Abban az esetben nem kell a szerződést módosítani, ha a Kbt. 141. § (4) bekezdés a) pontja alapján a változás feltételei és tartalma előre pontosan rögzítésre kerültek a szerződésben.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A 322/2015. Korm. rendelet 28. § (1) bekezdése lehetővé teszi, hogy az ajánlatkérő és a nyertes ajánlattevő a szerződés megkötését követően az árazott költségvetés tételei tekintetében egyeztetést tartson, amely során a beépítésre kerülő egyes tételeket véglegesíthetik. Az egyeztetésen a feleknek a műszaki egyenértékűség és a legjobb ár-érték arány szempontjának figyelembe vételével kell eljárnia. A felek csak az ajánlattevő által az ajánlatában megjelölt építőanyagokkal, termékekkel műszakilag egyenértékű vagy magasabb minőségű helyettesítő termékekben egyezhetnek meg. Ha a felek az előzőekben leírtaknak megfelelő helyettesítő termék beépítéséről állapotodnak meg, akkor a 322/2015. Korm. rendelet 28. § (3) bekezdése értelmében a szerződés módosítására a Kbt. 141. §-ának szabályait megfelelően alkalmazni kell.

A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanácsnak az építési beruházás tárgyú közbeszerzési eljárások szabályairól szóló útmutatója [2023. május 25.] is kiemeli, hogy „A jogszabály előbbi rendelkezései egy jellemző esetét írják le az építési beruházások esetén felmerülő módosítási igényeknek és ennek kereteit pontosítják. Fontos ugyanakkor, hogy nem jelentenek eltérést a Kbt. szabályaitól, a 322/2015. Korm. rendelet nem teremt a Kbt. 141. §-ában foglaltakhoz képest új jogalapot a szerződés tartalmának módosítására.”

Fontos azonban kiemelni, hogy a 322/2015. Korm. rendelet nem tesz különbséget az egyenértékű és a helyettesítő termék között a 28. §-ában, mivel a „műszakilag egyenértékű vagy magasabb minőségű helyettesítő termék” kifejezést használja, amelynek értelmében akkor is helyettesítő termékről van szó, ha az műszakilag egyenértékű, hiszen ez esetben sem az a termék kerül beépítésre, ami az ajánlatban/szerződésben eredetileg szerepelt. Tekintettel arra, hogy mindkét esetben változik a szerződés tartalma az ajánlathoz, eredetileg megkötött szerződéshez képest, így a szerződés módosítása szükséges.

Amennyiben a felek a szerződésben a Kbt. 141. § (4) bekezdés a) pontjában írott feltételeknek megfelelően előre megismerhető módon, egyértelműen rögzítik a szerződés meghatározott tartalmi elemei későbbi változásának pontos feltételeit és tartalmát, akkor nincs szükség a felek általi szerződésmódosításra, mivel a szerződés ez esetben automatikusan módosul a feltételek bekövetkezésekor. A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanácsnak a közbeszerzési eljárások eredményeként megkötött szerződések Kbt. szerinti módosításával, valamint teljesítésével kapcsolatos egyes kérdésekről szóló útmutatója [2023. május 25.] is kiemeli, hogy „Ez esetben azonban előre szükséges rögzíteni, hogy mely termékekkel kapcsolatban lehetséges helyettesítő termékre történő csere, illetve fontos azt is rögzíteni, hogy milyen paramétereknek való megfelelés esetén állapítható meg a korábbi és az új termék egyenértékűsége. Szükséges kiemelni, hogy amennyiben egy adott cseretermék kapcsán az előzetes előírásoknak megfelelő egyenértékűség nem, vagy nem hiánytalanul állapítható meg, akkor nincs lehetőség a Kbt. 141. § (4) bekezdés a) pont szerinti automatikus szerződésmódosulásra.”

A műszaki egyenértékűség igazolására egyebekben a beépítésre kerülő tételek vonatkozásában objektív módon kerülhet sor, például gyártói terméklap, teljesítménynyilatkozat, egyedi műszaki dokumentáció, megfelelésgértékelő szerv által készített vizsgálati jelentés vagy ilyen szerv által kiállított tanúsítvány, felelős műszaki vezető/műszaki ellenőr nyilatkozata, azaz bármely olyan dokumentum becsatolásával, amely mérhető és műszakilag összehasonlítható módon bizonyítja az ajánlatkérő által előírt műszaki paramétereknek való megfelelést.

11. kérdés

Amennyiben a telephely, azaz a működési egység a saját érdekében felhasznált pénzeszközök nem teljes köre felett rendelkezik irányítással, azaz bizonyos költségtételeket a „központ” áll, amely felett a működési egységnek nincs rendelkezési joga, ugyanakkor a működéshez szükséges források egy része felett rendelkezik, az megfelel-e Kbt. 16. § (4) bekezdésben foglalt „működési költségvetése felett önálló rendelkezési jog” követelményének?

Továbbá Kbt. 16. § (4) bekezdésben meghatározott „működési költségvetése felett önálló rendelkezési jog” fogalma teljes körű, végleges döntési jogosultságot foglal-e magában (figyelemmel arra, hogy az egység nem lehet önálló jogi személy) vagy valamilyen jóváhagyáshoz való kötöttség is megalapozhatja a rendelkezés fogalmát?

A „saját gazdasági szervezet” milyen előírást jelent egy működési egység tekintetében?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint az önálló rendelkezési jognak elegendő adott beszerzések, beszerzési kategóriák tekintetében fennállnia, nincs arra vonatkozó jogszabályi kötelezettség, hogy minden beszerzés tekintetében fenn kell álljon az önálló rendelkezési jog. Azonban adott beszerzés tekintetében teljes önállóság, minden külső befolyástól (jóváhagyástól) mentes önálló rendelkezési, döntési jog az elvárás.

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint mivel a „saját gazdasági szervezet” fogalma nincs definiálva a Kbt.-ben, így ajánlatkérő felelősségi köre, hogy a szervezeti és működési szabályzatában, vagy egyéb belső rendelkezésben ezzel kapcsolatban előírásokat, elvárásokat fogalmazzon meg, továbbá az Irányelv előírásai alapján az szükséges, hogy az önállóan működő szervezeti egység ezen a gazdasági szervezeten keresztül finanszírozza a kérdéses szerződést a rendelkezésre álló költségvetésből.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló Európai Parlament és Tanács 2014. február 26-i 2014/24/EU irányelv (továbbiakban: Irányelv) 5. cikkének (2) bekezdése értelmében amennyiben egy különálló működési egység önálló módon

felelős a saját beszerzéséért vagy annak egyes kategóriáiért, az értékek becsülhetők az adott egység szintjén is.

Mind az Irányelv, mind a Kbt. 16. § (4) bekezdése kimondja, hogy azok a különálló működési vagy szervezeti egységek, amelyek saját gazdasági szervezettel és működési költségvetésük felett önálló rendelkezési joggal bírnak, és amelyeknek ebből kifolyólag önálló döntési joguk van, a beszerzésekkel kapcsolatban a beszerzések becsült értékét ezen működési vagy szervezeti egységek tekintetében külön-külön jogosultak meghatározni ezen önálló rendelkezési jogra tekintettel. Az Irányelv 5. cikk (2) bekezdése ezen felül kifejezetten megengedi, hogy az önálló működési egység önálló felelősségének, rendelkezési jogának nem kell feltétlenül az összes beszerzése tekintetében, hanem elegendő akár egyes beszerzési kategóriák tekintetében is fennállnia.

Bár sem az Irányelv, sem a Kbt. nem ad kifejezett definíciót arra vonatkozóan, hogy az önálló rendelkezési jog mit takar, azonban a rendelkezés célját tekintve a Közbeszerzési Hatóság megítélése szerint nem tekinthető teljes önállóságnak, önállóan meghozott döntésnek egy olyan döntés, amely valamely felettes szerv jóváhagyásához kötött. A fentieket támasztja alá az Irányelv (20) preambulumbekzdése is, mely kiemeli, hogy akkor lehet indokolt „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 önálló felelősséget, önálló eljárás lefolytatást, önálló döntést, önálló szerződéskötést említ, amit kizárólag úgy lehet értelmezni, hogy ez esetben a szervezeti egység minden befolyástól, akár felettes szerv jóváhagyásától függetlenül saját hatáskörben, saját szervezeti egysége szintjén jogosult az adott közbeszerzési eljárással kapcsolatban

minden szükséges tevékenységet megtenni, döntést meghozni.

Ajánlatkérő feladata és felelőssége olyan belső szervezeti struktúra kialakítása, amely megfelel a Kbt. 16. § (4) bekezdésében írott előírásoknak. Erre tekintettel javasolt a szervezeti és működési szabályzatban, vagy egyéb belső jogi szabályozóban egyrészt az önállóan működő és gazdálkodó szervezeti egységeket feladat- és hatáskörrel, gazdálkodási jogkörrel, irányítási renddel elkülönítetten feltüntetni, másrészt ezen szervezeti egységekhez a gazdálkodási, pénzügyi feladatok tekintetében külön gazdasági szervezetet, egységet is szükséges delegálni.

12. kérdés

Ajánlatkérő DBR-t állít fel 36 hónapos időtartamra. Helyes-e azon értelmezés, hogy a 36 hónapos időszakot a részvételi szakaszt lezáró összegezés megküldésének napjától kell számítani?

Amennyiben ajánlatkérő a DBR keretében keretszerződéseket köt, mert a megrendelni kívánt szolgáltatás jellege ezt indokolja (pl. rendszeresen felmerülő, de előre nem meghatározható mennyiségű feladatok, területi lehatárolásokkal), akkor helyes-e azon értelmezés, miszerint a DBR lejárta előtt megkötött keretszerződés időtartama túlnyúlhat a DBR lejáratának időpontján (pl. a DBR lejár május 31-jével, a keretszerződést a felek február 01-jén kötnék meg július 31-i lejáratával)? A kérdés alapja a dinamikus beszerzési rendszerről a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács által kiadott útmutató (2022. február 11.; továbbiakban: DBR útmutató) 13. oldalán található álláspont, amely szerint „Az ajánlattevői teljesítés és az ajánlatkérő ellenszolgáltatás teljesítésének határideje a DBR fennállásának időtartamán túlnyúlhat.”

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint helyes a fenti értelmezés, miszerint a DBR időtartamát az összegezés megküldésétől kell számítani.

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a DBR fennállása alatt megkötött szerződés/keretszerződés időtartama túlnyúlhat a DBR időtartamán.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

Az eljárást megindító vagy – előzetes tájékoztatóval meghirdetett eljárás esetén – meghirdető felhívásban az

ajánlatkérőnek fel kell tüntetnie a DBR fennállásának időtartamát. A Kbt. 107. § (6) bekezdés értelmében a DBR felállítására a részvételi jelentkezések elbírálásáról szóló összegezés kiküldésével kerül sor, így ezen időponttól lehetséges a DBR létrejöttéről beszélni, tehát annak időtartamát is ezen időponttól, vagyis az összegezés megküldésének időpontjától lehet számítani.

A Kbt. 106. § (3) bekezdése alapján a DBR-hez, annak teljes időtartama alatt bármely olyan gazdasági szereplő csatlakozhat, amely megfelel az ajánlatkérő által meghatározott alkalmassági feltételeknek, továbbá a Kbt. 107. § (7) bekezdése alapján a rendszer fennállása alatt minden, a rendszerbe felvett gazdasági szereplőt fel kell hívni ajánlattételre. Tehát a Kbt. DBR tekintetében arról kifejezetten nem rendelkezik, hogy a DBR alapján megvalósított szerződések teljesítésére is csak a DBR időtartamán belül kerülhetne sor.

A DBR útmutató kiemeli, hogy a DBR fennállása alatt az adott közbeszerzés megvalósításának oly módon kell teljesülnie, hogy a szerződés megkötése a DBR fennállása alatt kell megtörténjen. A szerződés teljesítésének határidejét (a szerződés időbeli hatályát) az adott ajánlattételi felhívás megküldésekor kell pontosan meghatározni, ebből következően az ajánlattevői teljesítés és az ajánlatkérő ellenszolgáltatás teljesítésének határideje a DBR fennállásának időtartamán túlnyúlhat.

13. kérdés

Helyes-e azon értelmezés, hogy a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó (továbbiakban: FAKSZ) vagy állami közbeszerzési szaktanácsadó (továbbiakban: ÁKSZ) és a bírálóbizottsági tagok aktívan részt vesznek az eljárás eredményéről szóló döntési folyamatban?

Helyes-e azon értelmezés, hogy a közbeszerzési eljárásban eljáró FAKSZ, ÁKSZ és a bírálóbizottsági tagok részéről szükséges a Kbt. 25. § (2) bekezdése szerinti összeférhetlenségi nyilatkozat megtétele az eljárás eredményéről szóló döntési szakasz vonatkozásában?

Amennyiben a tervezővel kötött szerződés nem tartalmazza azt, hogy a tervezőnek részt kell vennie a kivitelezésre vonatkozó közbeszerzési eljárásban, csak lényegében az előkészítési szakaszban kell részt vennie (becsült érték meghatározása, műszaki dokumentáció összeállítása) abban az esetben kötelező-e a tervező részéről is megtenni az eljárás előkészítési szakaszára vonatkozó összeférhetlenségi nyilatkozatot a Kbt. 25. § (2) bekezdése alapján?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Kbt. nem határozza meg, hogy a Kbt. 27. § (4) bekezdése szerinti döntés előkészítési feladatok ellátása a bírálati szakaszhoz vagy a döntés meghozatalához kapcsolódik, azonban a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács által kiadott Összeférhetlenségi útmutató értelmében a „*bírálati cselekmények az eljárást lezáró döntési javaslat elkészüléséig tartanak*”. Fentiek alapján a FAKSZ/ÁKSZ vagy a bírálóbizottsági tagok a döntési szakaszban nem vesznek részt, így erre a szakaszra vonatkozóan nem szükséges összeférhetlenségi nyilatkozatot tenniük.

A Kbt. 25. § (2) bekezdése kimondja, hogy a közbeszerzési eljárás előkészítése olyan eljárási szakasznak minősül, amely tekintetében szükséges összeférhetlenségi nyilatkozatot tenniük az abban résztvevőknek. A Kbt. 3. § 22. pontja értelmében a közbeszerzési eljárás előkészítésének körébe tartozik a közbeszerzés becsült értékének felmérése, a közbeszerzési dokumentumok előkészítése. Tekintettel arra, hogy a kérdés szerinti tervező a becsült érték meghatározásában, illetve a műszaki dokumentáció összeállításában, tehát az eljárás előkészítésében vesz részt, így neki az eljárás előkészítési szakaszára vonatkozóan szükséges összeférhetlenségi nyilatkozatot tennie.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 27. § (4) bekezdése értelmében a bírálóbizottság feladata az ajánlatoknak – szükség esetén a hiánypótlás, felvilágosítás vagy indoklás megadását követő – elbírálása és értékelése, továbbá írásbeli szakvélemény és döntési javaslat készítése az eljárást lezáró döntést meghozó személy vagy testület részére. Az Összeférhetlenségi útmutató kiemeli, hogy a Kbt. 25. §-át módosító 2022. évi XXVII. törvény 81. §-ához fűzött jogalkotói indoklás alapján a többszöri nyilatkozat alapvetően ahhoz kötődik, hogy az eljárásban részt vevő gazdasági szereplők személyének ismertté válása után is nyilatkozzanak a résztvevők. Fentiek alapján sem a Kbt.-ből, sem az Összeférhetlenségi útmutatóból, illetve a jogalkotói indoklásból nem vezethető le az, hogy a döntési szakaszban a bírálóbizottsági tagoknak, vagy a FAKSZ-nak, ÁKSZ-nak újabb összeférhetlenségi nyilatkozatot kellene tennie, hiszen egyrészt ebben a szakaszban nekik már nincs szerepük, másrészt pedig ebben a szakaszban nem várható újabb gazdasági szereplő ismertté

válása sem, ami indokolhatná az ismételt összeférhetlenségi nyilatkozatot.

Nem kizárt, hogy a Kbt. 27. § (1)-(2) bekezdése szerinti szabályzat az egyes felelősségi köröket érintő eljárási cselekményeket [például a Kbt. 27. § (4) bekezdése szerinti tevékenységet] eleve összekapcsolja azokkal a Kbt. 25. § (2) bekezdésében nevesített eljárási szakaszokkal (eljárás előkészítése, ajánlatok és részvételi jelentkezések bírálata, a közbeszerzési eljárás eredményéről szóló döntés meghozatala), amelyekhez az érintett cselekmények az ajánlatkérő értelmezése szerint tartoznak, vagy adott esetben tartozhatnak. Annak sincs jogszabályi akadálya, hogy ajánlatkérő előírja, hogy a bírálóbizottsági tagoknak, FAKSZ-nak, ÁKSZ-nak a döntési szakasz vonatkozásában is szükséges összeférhetlenségi nyilatkozatot tennie.

A Közbeszerzési Hatóság továbbá felhívja a figyelmet, hogy ha a közbeszerzési eljárás előkészítésében részt vett a tervező, aki utóbb akár ajánlattevőként is megjelenhet, a Kbt. 25. § (8) bekezdése szerint kell eljárnia az ajánlatkérőnek.

14. kérdés

Helyes-e azon értelmezés, hogy a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanácsnak a közbeszerzési eljárások előkészítésével kapcsolatban kiadott útmutatójában (továbbiakban: Előkészítési útmutató; 2025. május 29.) szereplő „jellemzően jogi diplomával” fordulat nem azt jelenti, hogy kizárólagosan jogi diploma fogadható el a jogi szakértelem meglétének igazolásául?

Helyes-e azon értelmezés, hogy egy igazgatásszervező végzettséggel, közigazgatási szakvizsgával rendelkező, évek óta jegyzőként dolgozó személy eljárhat jogi szakértelemmel rendelkező bírálóbizottsági tagként?

Az ajánlatkérőnek miként áll módjában az adott (akár pénzügyi, akár jogi) szakértelem rendelkezésre állásának igazolása, vagyis milyen végzettség, képzettség, tapasztalat alapján ítélteti meg a megfelelő szakértelem fennállását?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint mivel a Kbt. nem határozza meg, hogy pontosan milyen végzettség/képzettség minősül megfelelő jogi vagy akár pénzügyi szakértelemnek, ezért ennek megítélése az ajánlatkérő felelőssége. Az ajánlatkérőnek az eset

összes körülményének, az adott személy végzettségének, tapasztalatának, egyéb szakmai ismeretének tudatában kell megítélnie azt, hogy az adott szakember alkalmas-e arra, hogy a közbeszerzési eljárásban bírálóbizottsági tag legyen.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 27. § (3) bekezdése az eljárás előkészítése és bírálati során többek között a jogi szakértelm meglétét írja elő az ajánlatkérők részére, de ezt nem szűkíti le jogi diplomával rendelkező szakemberekre. Sem a Kbt., sem az Előkészítési útmutató nem tartalmaz arra vonatkozó előírást, illetve utalást, hogy a Kbt. szerinti jogi tevékenységet kizárólag jogi diploma birtokában lehetne

végezni, ezért bármely megfelelő végzettség, képzettség, szakirányú tudás elfogadható ez esetben. A Kbt. 27. § (3) bekezdése a „szakértelm” – és nem a „végzettség” – szót használja, azonban nem ad további támpontot arra vonatkozóan, hogy milyen végzettséget/képzettséget igazoló okirat igazolhatja az előírt szakértelm meglétét. Így minden esetben az ajánlatkérőnek kell azt megítélnie, hogy az adott – a közbeszerzési eljárásba bevonni kívánt – szakember szakértelme megfelelő-e, garantálja-e azt az ajánlatkérő számára, hogy az adott kérdésben – legyen az jogi vagy pénzügyi – az adott szakember adekvát tanáccsal tud szolgálni az ajánlatkérő számára a közbeszerzési eljárás során.

JOGORVOSLATI AKTUALITÁSOK

Dr. Horváth Éva LL.M., közbeszerzési biztos, Közbeszerzési Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2025.8.2

A Közbeszerzési Értesítő Plusz jelen számában ismertett jogeset az ajánlatkérő által aránytalanul alacsonynak minősített ajánlattal kapcsolatos.

A Döntőbizottság D.185/17/2025. számú határozata

A jogorvoslati ügyvel érintett tárgyak: Az ajánlatkérő a Kbt. 72. §-a szerinti eljárásban az árindokolás-kérésében előírt körben, az árindokolásban található nem megfelelés miatt nyilváníthatja érvénytelenné az adott ajánlatot a Kbt. 73. § (2) bekezdésében meghatározott érvénytelenségi ok miatt.

Tényállás

Az ajánlatkérő a Kbt. Harmadik Rész, 112. § (1) bekezdés b) pontja szerinti nyílt közbeszerzési eljárást indított piaccsarnok felújítási munkái építési beruházás tárgyában, melynek ajánlati felhívását 2024. szeptember 3-án adta fel.

A felhívás tartalmazta a közbeszerzés tárgyának, mennyiségének, az értékelési szempontoknak a meghatározását.

A felhívásban az ajánlatkérő előírta továbbá: „Az Ajánlattevőnek az ajánlata részeként szakmai ajánlatként a kiadott árazatlan költségvetéssel megegyező árazott költségvetést is csatolni kell. Érvénytelen az ajánlat, ha az ajánlattevő ajánlatához nem nyújtja be az árazott költségvetést.”

Az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumok részeként kötelező formai és tartalmi követelményeket, kiviteli terveket, beárazandó árazatlan költségvetési kiírást bocsátott az ajánlattevők rendelkezésére.

Az ajánlattételi határidőig 15 ajánlat érkezett, ajánlatot tett a kérelmező is.

Az ajánlatkérő a Kbt. 72. § (1) bekezdés alapján árindokolást kért a kérelmezőtől, a következők szerint:

„Felhívjuk az ajánlattevő figyelmét az alábbiakra:

Ha a Tisztelt Ajánlattevő által alkalmazott rezsioradíj alacsonyabb, mint az Építőipari Ágazati Párbeszéd Bi-

zottság ajánlása alapján az építésügyért felelős miniszter rendeletében megállapított minimális építőipari rezsioradíj mértéke, az ajánlatkérő különös figyelemmel vizsgálja a Kbt. 72. § (4) bekezdése szerinti körülmények fennállását.”

Hivatkozott a 191/2009. (IX. 15.) Korm. rend. 2. § h) pontjára.

„Ajánlatkérő a fentiek szerinti indokolás keretében különösen, de nem kizárólagosan kéri az alábbiak bemutatását:

- a teljesítéséhez szükséges személyi és tárgyi feltételek bemutatását, körülményeinek ismertetését, ezek költségigényét számszerűen és szövegesen indokolva, ezen belül legalább a teljesítéshez szükséges élőmunka-ráfordítás bemutatását, azok költségigényét (alvállalkozói díjak, munkabérek számított költségei, közterhek, egyéb kalkulálható költségek, utazási költségek, stb.),

- a Tisztelt Ajánlattevő által alkalmazott rezsioradíj számított költségei csatolását,

- az Építőipari Normagyűjtemény alapján támassza alá a normaidőket, és a 2024. évre minimális építőipari rezsioradíját figyelembe véve – saját rezsioradíján vezesse le az árképzését, melyből egyértelműen megállapítható, hogy a vállalása nem tekinthető irreálisan alacsonynak.

- továbbá a Tisztelt Ajánlattevő számára a teljesítés kivételosen előnyös körülményeinek ismertetését, indokolását, amennyiben van ilyen.

Ajánlatkérő nyomtatékosan felhívja a Tisztelt Ajánlattevő figyelmét arra, hogy a fentiek alapján olyan részletezettséggel adja meg indokolását, amely alkalmas arra, hogy az Ajánlatkérő meggyőződhesen az ajánlati elemek megalapozottságáról. Ennek érdekében objektív, számszerűsített, érdemi indokot szükséges adnia a kért ellenszolgáltatás alátámasztása érdekében, kerülendő az általános, konkrétum nélküli hivatkozások, indokolások.

Kérjük, hogy minden adatot vagy tényt, amelyre az indokolásban hivatkoznak, olyan dokumentummal támasszanak alá, amelyekből egyértelműen, objektíven

megállapítható a hivatkozott adat vagy tény valódisága. Felhívjuk a Tisztelt Ajánlattevő figyelmét, hogy Ajánlatkérő kizárólag objektív alapú indokolást tud elfogadni, így különösen korábbi szerződéses gyakorlat igazolt bemutatását.”

A kérelmező az árindokolását határidőben megadta, amelyet teljes egészében üzleti titokká nyilvánított.

Az ajánlatkérő kiegészítő árindokolást kért a kérelmezőtől a következők szerint:

„A Bíráló Bizottság kiegészítő árindokolás benyújtását látja szükségesnek, melyet az alábbiak szerint rendel el:

KIEGÉSZÍTŐ ÁRINDOKOLÁS 1./ Kérjük ajánlattevőt, hogy csatolja a kivitelezéshez szükséges anyagszükségleteket alátámasztó konkrét árajánlatokat!

KIEGÉSZÍTŐ ÁRINDOKOLÁS 2./ Kérjük ajánlattevőt, hogy mutassa be, hogy 2025. évre vonatkozóan (2025. évre vonatkozóan folyósítandó támogatásokra) milyen bértámogatási támogatói okiratokkal rendelkezik, mekkora a támogatások mértéke, és ez hogyan nyújt fedezetet a minimális rezsióradíj mértékéről szóló ÉKM rendeletben meghatározott összeg, és a megajánlott rezsióradíj összege közötti különbségre! Kérjük csatolják a támogatási szerződést/támogatói okiratot, mely alátámasztja a bértámogatásra jogosultságot és annak összegét!”

A kérelmező a kiegészítő árindokolást megadta, amelyet teljes egészében üzleti titokká nyilvánított.

Az ajánlatkérő a közbenső döntésével érvénytelenné nyilvánította a kérelmező ajánlatát, melyet a következőkkel indokolt:

„1. **KIEGÉSZÍTŐ ÁRINDOKOLÁS 2./** Ajánlattevő az eredeti árindokolásában az alábbiakat rögzítette a MUNKADÍJ fejezetben:

»A foglalkoztatás költségeire rendszeresen pályázunk támogatásokért is, és rendszeresen eredménnyel. Támogatásaink adatait az alábbiakban adjuk meg.«

Alább a támogatások felsorolásánál:

»Társaságunk rentábilis működését, és kedvezőbb árszinten történő teljesítést tesznek lehetővé elnyert támogatásaink is«

Ezt követően egy eszközbeszerzésre vonatkozó, valamint négy munkaerő támogatási szerződést mutat be, mely utóbbiakra vonatkozóan valamennyi tekintetben

a támogatási időszak 2023. évben lejárt, ezért teljes bizonyossággal megállapítható, hogy azok nem adhatnak alapot a kedvezőbb rezsióradíj alkalmazására.

Ajánlattevő az eredeti árindokolásban még a fent idézett első mondata alapján ezen támogatásokat kifejezetten a foglalkoztatás költségeire vonatkozóan jelöli meg, mint a kedvezőbb megajánlás alapjai, kiegészítő árindokolásában viszont már úgy nyilatkozik, hogy »felhívjuk T. Ajánlatkérő figyelmét, hogy árindokolásunkban a társaságunk által megszerzett támogatásokat sem egy alacsonyabb bérszint indokaként mutattuk be!«.

2025. évre kiterjedő hatályú támogatási szerződés bemutatása nem történt meg a kiegészítő árindokolás során, mindössze nyilatkozatot tett, hogy az idei évben is folytatja a támogatások kérelmezését, az eddigi gyakorlatnak megfelelően.

Tekintettel arra, hogy valamennyi foglalkoztatásra irányuló bemutatásra került támogatási szerződés hatálya lejárt, új támogatást a foglalkoztatásra ajánlattevő bemutatni nem tudott, így Bíráló Bizottság megállapítja, hogy az ajánlattétel időpontjában, és jelenleg sem rendelkezik ajánlattevő támogatási forrással a foglalkoztatás költségeinek finanszírozására.

Ajánlattevő az alacsonyabb rezsióradíj indokaként a továbbiakban a szállás költség és a szállítási költség kedvezőbb voltát jelölte meg. Bíráló Bizottság az árindokolásban benyújtott 1. sz. mellékletként csatolt táblázat adatait összehasonlította a 18/2023. ÉKM rendelet 1. számú mellékletével, mely attól az alábbi sorok vonatkozásában mutat eltéréseket:

Rendelet Ajánlat

Alapbér 1704 üzleti titok

Szállásköltség 29 üzleti titok

Csoportos személyszállítás 387 üzleti titok

Ügyvitel, munkahelyi irányítás 1319 üzleti titok

Ajánlattevő az árindokolásában és annak kiegészítésében indokát adta, hogy milyen okból nem merül fel szállásköltség és miért rendkívül alacsony a személyszállítás költsége, azonban az ügyvitel és munkahelyi irányítás költségei szükségszerűen felmerülő költségek a teljesítés során, mely költségelem a jogszabályban szabályozottan előírt mértéket nem éri el, és ajánlattevő a negatív irányú eltérés indokát nem adta.

Ajánlattevő kiegészítő indoklásában akként nyilatkozott, hogy álláspontja szerint az »árképzésünk és indoklásaink elfogadhatósága tehát csak az ajánlattétel időpontjában ismert kötelező előírások és körülmények figyelembevételével vizsgálható«. Bíráló Bizottság az ajánlattevői álláspontot az alábbi indokok alapján nem fogadja el:

Természetesen ajánlatkérő objektív adatként az ajánlattétel időpontjában az akkor hatályban lévő jogszabályok és kötelező előírások ismeretét várhatja el, azonban ez nem jelenti azt, hogy egy következő naptári évben teljesítendő szerződés során az ajánlattétel időpontjában hatályos jogszabályban rögzített mértékkel való kalkuláció automatikusan megfelelő, és következő naptári évben teljesíthető.

Köztudomású tény, hogy minden naptári év utolsó hónapjában közzétételre kerül a következő naptári évre vonatkozó minimális építőipari rezsióradíj mértékéről szóló rendelet. Az is köztudomású, hogy az évről évre – legalább az infláció mértékével – emelkedik. Tekintettel arra, hogy az ajánlattétel időpontja 2024. október hónapra esett, ajánlattevőnek egyértelműen tisztában kellett lennie azon körülménnyel, hogy a szerződés teljesítése 2025. évben fog bekövetkezni. 2025. évi teljesítés esetén az adott naptári évben alkalmazandó minimális építőipari rezsióradíj lesz kötelezően alkalmazandó, melyre vonatkozó kalkulációt az ajánlattétel során az árképzésbe be kell építenie.

A 2025. évre hatályos minimális építőipari rezsióradíj ÉKM rendelet alapján az alábbi megállapítások tehetők:

A 2025. évre vonatkozóan kötelezően alkalmazandó rezsióradíj mértéke 6764,- Ft. Figyelembe véve az ajánlattevő által indokolt költségelemek csökkentését, mely szállás »üzleti titok« Ft, és csoportos személyszállítás »üzleti titok« %-on történő költségelése azaz 2025. évre vonatkoztatva »üzleti titok« Ft, a teljesítés során az ajánlattevő által kötelezően alkalmazandó rezsióradíj »üzleti titok« Ft. Ezen összeg felszorozva az ajánlattevő által az árindokolásában bemutatott »üzleti titok« órával az 86.820.075,-Ft munkadíjat eredményez (az ajánlatban megajánlott 71.913.405,-Ft helyett). Ehhez hozzáadva ajánlattevő által megadott anyagköltséget, mely 59.906.321,-Ft, bekerülési költségként, 146.726.396,-Ft-ot kapunk (az ajánlatban megajánlott 131.819.726,-Ft aján-

lati ár helyett). Tekintettel arra, hogy az ajánlattevő által az árazatlan költségvetésben kalkulált anyagköltség 59.906.321,-Ft, melyre vonatkozóan annak »üzleti titok« %-át lefedő anyagáránlatokat csatolt kiegészítő árindokolása során, azaz az anyagár »üzleti titok« %-a kifizetésre kerül a beszállítóknak, így azon haszon/tartalék nem képződik.

A Közbeszerzési Döntőbizottság D.161/13/2023. számú határozatában a minimálbér emelkedése vonatkozásában rögzítette az alábbiakat:

» 40. A Döntőbizottság nem tudta elfogadni a nyertes ajánlattevő kiegészítő árindokolásában, illetőleg az ajánlatkérő észrevételében foglalt azon érvelést, hogy a következő évre áthúzódó szerződések esetében nem kell a szolgáltatási óradíj tekintetében a minimálbér emelkedéssel számolni, mert a minimálbér mértékének változása egy bizonytalan, előre nem látható esemény. Mint ahogy arra a kérelmező is utalt, az elmúlt 13 évben – az infláció mértékét is figyelembe véve – kivétel nélkül minden évben sor került a minimálbér emelésére. Tehát nem hagyhatók figyelmen kívül az éveken át tartósan és következetesen érvényesülő azon gazdasági folyamatok, amelyek az ajánlati ár képzésére is hatással vannak. Azzal egyetért a Döntőbizottság, hogy a következő évi minimálbér emelkedés pontos mértékének meghatározása nem várható el, az azonban igen, hogy a több évre áthúzódó szerződés esetében az ajánlattevő az előző évi minimálbéremelés mértékét és az inflációs várakozásokat is figyelembe véve, számoljon a minimálbér növekedésével az ajánlati ára képzése során. *Éppen azáltal válik megalapozottá és a gazdasági ésszerűséggel összeegyeztethetővé az ajánlattevő ajánlati ára, ha annak képzése során a hatályos jogszabályi követelmények mellett figyelemmel van a szerződés időtartama alatt várhatóan bekövetkező jogszabályi változásokra is.*«

Fent kiemelt állítás általános érvényűen mondja ki – így a minimális építőipari rezsióradíjra vonatkozóan is irányadó –, hogy ajánlattevő kötelessége figyelemmel lenni árképzése során (és abba beépíteni) a szerződés időtartama alatt várhatóan bekövetkező jogszabályi változások alapján bekövetkező költségemelkedésekre.

Ajánlattevő a rezsióradíj képzése során az alapbérre vonatkozóan ezt meg is tette, azonban a rezsióradíj összes többi költségtetele tekintetében nem, mely által az alapbérén kívül az összes tétel alacsonyabb a jogsza-

bályban előírt és 2025. évi teljesítés során alkalmazandó mértéknél, melynek indokát a szállásköltség és csoportos személyszállítás kivételével nem adta meg.

Fentiek alapján egyértelmű, hogy az ajánlattevő által megajánlott ajánlati áron a szerződés nem teljesíthető, mely által az ajánlati ár aránytalanul alacsonynak minősül, ezért Bíráló Bizottság javasolja Ajánlatkérő döntéshozójának, hogy ajánlattevő ajánlatát, figyelemmel a Kbt. 72. § (3) bekezdésére, nyilvánítsa érvénytelennek a Kbt. 73. § (2) bekezdése alapján.

Fentiekre tekintettel Ajánlattevő ajánlata, figyelemmel a Kbt. 72. § (3) bekezdésére, a Kbt. 73. § (2) bekezdése alapján érvénytelen.

II. Költségvetés Fa és műanyag szerkezet elhelyezése költségvetési fül:

Valamennyi, az ajánlatkérő által előírt nyílászáró háromszoros ütközési profillal került előírásra. Ajánlattevő anyagárait alátámasztó árajánlatban 2 gumitömítéssel került megajánlásra az összes nyílászáró, azaz kétszeres ütközési profillal.

Ajánlatkérő a nyílászárókra vonatkozó műszaki leírást a 321/2015. Kormányrendelet 46. § (2) bekezdése szerinti előírások szerint határozta meg. A Közbeszerzési Döntőbizottság D.116/10/2022. számú határozata értelmében, ezáltal az egyenértékűség vizsgálata kizárt, a műszaki megfelelés vizsgálatára van lehetőség, melyet Bíráló Bizottság elvégez.

Bíráló Bizottság közbeszerzés tárgya szerinti szakértelemmel rendelkező tagja tájékoztatja a Bíráló Bizottság tagjait, hogy a nyílászárók ütközési profilja kihatással van a nyílászáró hőszigetelésére, vízszigetelésére, továbbá a hangszigetelésre is. Kettő ütközési profil esetén 2 gumiréteg között 1 légréteg van, míg a háromszoros ütközési profil 2 légréteget képez, így jobb a nyílászáró hőszigetelése, vízszigetelése és a hangszigetelésre is kihatással van a légrétegek száma. Fentiek értelmében a 2 ütközési profillal ellátott nyílászáró nem tekinthető műszaki-funkcionális szempontból megfelelő műszaki megoldásnak az ajánlatkérő által a közbeszerzés tárgyaként előírt 3 ütközési profillal ellátott nyílászáró tekintetében.

Bíráló Bizottság megállapítja, hogy a megajánlott nyílászárók nem felelnek meg a közbeszerzési dokumentumokban meghatározott feltételeknek.

Ajánlattevő ajánlatában nem jelezte a közbeszerzési dokumentumoktól eltérő megajánlást egyetlen költségvetési tétel tekintetében sem, viszont a megajánlott nyílászárók egyike sem felel meg a konszignációban meghatározott műszaki leírásnak az ütközési profil tekintetében.

Bíráló Bizottság megállapítja, hogy azáltal, hogy ajánlattevő az ajánlattételi határidőig benyújtott ajánlatában egyetlen helyen sem jelzett a műszaki közbeszerzési dokumentumoktól eltérő megajánlást, ebből az következik, hogy ajánlattevő az ajánlatkérő által az árazatlan költségvetésben, tervekben, és konszignációban előírt műszaki tartalomra tett ajánlatot, melyre vonatkozóan az ajánlati kötöttség az ajánlattételi határidő lejártával beállt. A Kbt. 81. § (11) bekezdése értelmében a nyílt eljárásban az ajánlatkérő a felhívásban és a közbeszerzési dokumentumokban meghatározott feltételekhez, az ajánlattevő az ajánlatához az ajánlattételi határidő lejártától kötve van, azaz ajánlattevő ajánlati kötöttsége az árazatlan költségvetésben és a tervekben, valamint a konszignációban meghatározott műszaki előírásokra beállt.

Ajánlattevő a kiegészítő árindokolásban az ajánlati ára alátámasztásaként olyan nyílászárókat mutatott be, melyek nem felelnek meg az árazatlan költségvetésben és a konszignációban meghatározott műszaki paramétereknek, attól ütközési profil tekintetében eltérnek, mely által sérült az ajánlati kötöttség. Egyebekben a megajánlott nyílászárók műszaki szempontból sem felelnek meg a közbeszerzés tárgyában (árazatlan költségvetés és konszignáció) előírtaknak.

Fentiek alapján Bíráló Bizottság javasolja ajánlatkérő döntéshozójának, hogy ajánlattevő ajánlatát a Kbt. 73. § (1) bekezdése alapján nyilvánítsa érvénytelennek, tekintettel arra, hogy az egyrészt nem felel meg az ajánlati, ajánlattételi vagy részvételi felhívásban és a közbeszerzési dokumentumokban rögzítetteknek, valamint másrészt nem felel meg a jogszabályokban meghatározott feltételeknek.

Fentiekre tekintettel Ajánlattevő ajánlata a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja alapján érvénytelen.

III. Költségvetés Kőburkolat készítése 3. tétel: Vakvezető és jelzőkő készítése, homokagyazatra fektetve, 10x20x6, 20x20x6, 20x30x6, 30x30x6 cm-es méretben LEIER Taktilis jelzőkő 10x20x6 cm méretben, pogácsás fehér, 60 cm szélességben Cikkszám: HUTJS5218

Ajánlattevő anyagárait alátámasztó árajánlatban az anyagok elnevezésű pdf. fájlban a 9. tétel Leier térkő Piazza 10*20*6 taktilis jelzőkő szürke színben került megjelölésre, mely által a megajánlott jelzőkő nem felel meg az árazatlan költségvetésben meghatározott műszaki leírásnak a szín tekintetében.

Bíráló Bizottság megállapítja, hogy ajánlattevő által megajánlott termékszín nem felel meg az ajánlatkérői előírásnak, és szín vonatkozásában egyenértékűség nem vizsgálható. Megállapítható továbbá, hogy azáltal, hogy ajánlattevő az ajánlattételi határidőig benyújtott ajánlatában egyetlen helyen sem jelzett a műszaki közbeszerzési dokumentumoktól eltérő, vagy egyenértékű megajánlást, ebből az következik, hogy ajánlattevő az ajánlatkérő által az árazatlan költségvetésben, tervekben, és konszignációban előírt műszaki tartalomra tett ajánlatot, melyre vonatkozóan az ajánlati közttség az ajánlattételi határidő lejártával beállt. A Kbt. 81. § (11) bekezdése értelmében a nyílt eljárásban az ajánlatkérő a felhívásban és a közbeszerzési dokumentumokban meghatározott feltételekhez, az ajánlattevő az ajánlatához az ajánlattételi határidő lejártától kötve van, azaz ajánlattevő ajánlati közttsége az árazatlan költségvetésben és a tervekben, valamint a konszignációban meghatározott műszaki előírásokra beállt.

Ajánlattevő a kiegészítő áringokolásban az ajánlati ára alátámasztásaként olyan jelzőkövet mutatott be, mely nem felel meg az árazatlan költségvetésben meghatározott műszaki paramétereknek, attól a szín tekintetében eltér, mely által sérült az ajánlati közttség.

Fentiek alapján Bíráló Bizottság javasolja ajánlatkérő döntéshozójának, hogy ajánlattevő ajánlatát a Kbt. 73. § (1) bekezdése alapján nyilvánítsa érvénytelennek, tekintettel arra, hogy az egyrészt nem felel meg az ajánlati, ajánlattételi vagy részvételi felhívásban és a közbeszerzési dokumentumokban rögzítetteknek, valamint másrészt nem felel meg a jogszabályokban meghatározott feltételeknek.

Fentiekre tekintettel Ajánlattevő ajánlata a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja alapján érvénytelen."

A jogorvoslati kérelem

A kérelmező a jogorvoslati kérelmében az ajánlata érvénytelenségét megállapító ajánlatkérői közbenső döntés három érvénytelenségi indokát támadta. Megsértett jogszabályi rendelkezéseknek megjelölte a Kbt. 72. § (3)

bekezdésére, a Kbt. 73. § (2) bekezdésére és a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontjára tekintettel a Kbt. 69. § (1)-(2) bekezdéseit, és a Kbt. 71. § (1) bekezdését.

Az ajánlatkérő észrevétele

Kérte a jogorvoslati kérelem elutasítását, alaptalanság miatt.

A Döntőbizottság döntése és annak indokai

A Döntőbizottság a jogorvoslati kérelemnek helyt adott, és megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 72. § (3) bekezdésére, a Kbt. 73. § (2) bekezdésére és a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontjára tekintettel a Kbt. 69. § (1)-(2) bekezdéseit.

A Döntőbizottság megsemmisítette az ajánlatkérőnek a kérelmező ajánlatának érvénytelenségéről szóló közbenső döntését, és a jelen közbeszerzési eljárásban azt követően hozott döntéseit.

A Döntőbizottság az ajánlatkérőt 2.000.000.-Ft bírság megfizetésére kötelezte.

A határozat indokolása a következőket rögzítette:

A Döntőbizottság a Kbt. 3. § 16. pontja alapján megállapította, hogy a kérelmező az ajánlatának érvénytelenségét megállapító közbenső döntést vitatta, amely egy kérelmi elemnek minősül, ezért a Döntőbizottság a jogorvoslati kérelmet egy kérelmi elemként, de az egyes érvénytelenségi indokokat külön-külön vitató jogorvoslati kérelmi elemként vizsgálta.

A Döntőbizottság megállapította, hogy a kérelmező az ajánlatának érvénytelenségével érintett indokolását, kiegészítő indokolását üzleti titoknak nyilvánította, melyre tekintettel a Döntőbizottság a Kbt. 145. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 27. § (2) bekezdése szerint folytatta le a vizsgálatot.

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

A jogorvoslati kérelem 1. eleme szerint az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 72. § (3) bekezdésére, a Kbt. 73. § (2) bekezdésére tekintettel a Kbt. 69. § (1)-(2) bekezdését.

A konkrét esetben az ajánlatkérő a kérelmező ajánlati árát aránytalanul alacsonynak minősítette, és a kérelme-

zótól árindokolást és kiegészítő árindokolást kért. A kérelmező az árindokolását, és a kiegészítő árindokolását benyújtotta, amelyeket üzleti titoknak minősített.

Az ajánlatkérő a közbenső döntésében az 1. érvénytelenségi indok körében megállapította, hogy a kérelmező ajánlati ára aránytalanul alacsonynak minősül.

Az ajánlatkérő elsőként azt a megállapítást tette, hogy a kérelmező árindokolásában szövegesen hivatkozott pályázatok a foglalkoztatás költségeire vonatkozóan a 2025. évre nem nyertek igazolást, azok nem indokolják az alacsonyabb rezsióradíj alkalmazását.

A második megállapítása az indokolásnak az, hogy a kérelmező a 18/2023. ÉKM rendeletben meghatározott rezsióradíjtól való eltérés indokai között nem adta meg az ügyvitel és munkahelyi irányítás soron tapasztalható eltérés okát.

Az érvénytelenségről szóló indokolás harmadik megállapítása keretében az ajánlatkérő saját számítással levezette a kérelmező 2024. évre érvényes ajánlott rezsióradíjtól való eltéréseinek indokolása alapján feltételezett értékekkel a kérelmező 2025. évre vélhetően számítható rezsióradíját, és megállapította, hogy nem számolt a várható jogszabályváltozás miatt alkalmazandó várhatóan magasabb ajánlott építőipari rezsióradíjjal, az alapbérén kívül az összes tétel alacsonyabb a jogszabályban előírt mértéknél.

A Döntőbizottság a fenti indokok vizsgálata alapján megállapította, hogy a kérelmező valóban nem tudta alátámasztani, hogy van hatályban lévő, vagy a kivitelezés várható idejére hatályba lépő foglalkoztatási támogatása 2025. évre, azonban a munkabér jellegű költségeknél ezzel láthatóan nem is számolt, így a számításokkal alátámasztott rezsióradíjának mértékét ez nem befolyásolta, tehát ebből nem vonható le olyan következtetés, hogy emiatt teljesíthetetlen lenne a vállalása.

Nem helytálló az ajánlatkérő azon megállapítása sem, hogy a kérelmező nem indokolta a rezsióradíj összetételének részletezése során az ügyvitel és munkahelyi irányítás soron a rendeletről való eltérés okát. A kérelmező az első árindokolásban az ügyvitel és munkahelyi irányítás költségével kapcsolatban azt nyilatkozta, hogy az eszközök, berendezések, felszerelések és alapanyagok helyi telephelyen való tárolása, valamint az itt lévő

iroda- és szociális helyiségek miatt e tekintetben nem terheli bérleti díj, ezzel tudja csökkenteni a költségét.

Az ajánlatkérő árindokolás kérésében kifejezetten azt írta elő, hogy a 2024. évre vonatkozó minimális építőipari rezsióradíjat figyelembe véve kell megadni az indokolást, és az ettől való lefelé történő eltérés esetén különös figyelemmel vizsgálja a Kbt. 72. § (4) bekezdése szerinti körülmények fennállását, azaz a környezetvédelmi, szociális és munkajogi előírások betartását.

Az is megállapítható, hogy az ajánlatkérő a normaidőket alátámasztását az „Építőipari Normagyűjtemény” alapján várta el. A megnevezés nagybetűs szókezdetei (tulajdonnév) arra utalnak, hogy az ajánlatkérő valamilyen konkrét normagyűjtemény használatát írta elő, azonban ilyen nevű termék vagy gyűjtemény nem lelhető fel. Témájában és elnevezésében hasonló, normaidőket is tartalmazó adatbázisok a Magyar Államkincstár Agrártámogatási Főosztálya (kifizető ügynökség) által üzemeltetett „Építési Normagyűjtemény” azaz ÉNGy, és a TERC Kft. által fejlesztett és karbantartott „Összevont Építőipari Normarendszer” azaz ÖN.

A normaidőket a kérelmező – nyilatkozata és a mellékelt számítások szerint – a TERC Kft. rendszere szerint mutatta be. Már az alap árindokolásában jelezte, hogy a teljesíthetőség biztosítása érdekében igazolta a díjköltségeket ezekkel a normákkal, de azok az építőiparban ismerten és elismerten számos esetben túlzóak, és nem szükséges annyi idő a ténylegesen adott kivitelezési feladathoz, azaz kevesebb idő alatt, így kevesebb díjrátérítéssel is megvalósítható a teljesítés, ami további eredménytartalekot jelent számára.

A rezsióradíj összetételének részletezését az ajánlott építőipari rezsióradíj mértékéről szóló, az ajánlatkérő által az indokoláskérésben előírt 2024. évi miniszteri rendelet mellékletének struktúrája szerint mutatta be a kérelmező. Az ajánlattétel és az árindokolás készítésének időpontjában hatályban lévő 18/2023. (X. 5.) ÉKM rendeletben szereplő költségnevek közül az „alapbér” és a „foglalkoztatói járulékok” esetén a rendeletnél magasabb, míg a „szállásköltség”, a „csoportos személyszállítás” és az „ügyvitel, munkahelyi irányítás költsége” esetén a rendeletnél alacsonyabb értékeket szerepeltetett.

A „szállásköltség” és a „csoportos személyszállítás” esetén alkalmazott negatív eltérést a helyben teljesítéssel

indokolta, mivel székhelye 5 km-re, telephelye 1,8 km-re található a kivitelezés helyszínétől.

Az „ügyvitel, munkahelyi irányítás költsége” esetén alkalmazott negatív eltérést azzal indokolta, hogy az eszközök, berendezések, felszerelések és alapanyagok helyi telephelyen való tárolása, valamint az itt lévő iroda- és szociális helyiségek miatt e tekintetben nem terheli bérleti díj, ezzel tudja csökkenteni a költségét.

Az „alapbér” és a „foglalkoztatói járulékok” esetén a hatályban lévő rendeletben megadottnál magasabb értékekkel számolt, amik egyébként megfelelnek az ajánlattételi határidő és az árindokolás benyújtása után hatályba lépett, az ajánlott építőipari rezsióradíj mértékéről szóló 44/2024. (XII. 20.) ÉKM rendeletben megadott 2025. évre ajánlott értékeknek is.

Az ajánlatkérő ezután a kiegészítő árindokolás kérdésben gyakorlatilag arra szólította fel a kérelmezőt, hogy a 2025. évre vonatkozó bértámogatási okiratokkal támassza alá a rezsióradíja, és az akkor hatályos, 2024. évre vonatkozó ÉKM rendeletben megadott rezsióradíj közötti különbséget.

Az ajánlatkérő emellett abban látta indokát annak, hogy a megadott áron a szerződés nem teljesíthető, hogy az időközben megjelent és hatályba lépett, az ajánlott építőipari rezsióradíj mértékéről szóló 44/2024. (XII. 20.) ÉKM rendeletben meghatározott rezsióradíj magasabb, mint amivel a kérelmező számolt, és ezt az – ajánlatkérő által „minimális”-nak nevezett – rezsióradíjat 2025. évben kötelező alkalmazni.

Az ajánlatkérő elvégzett egy számítást, amelynek során a kérelmező árindokolásában megadott eltérések egy részét figyelembe véve – feltételezve hogy a kérelmező által megadott egyes eltérések százalékos mértékűek – a 2025. évben hatályos ÉKM rendelet értékeiből ezen százalékos csökkentéseket levonta. Ebből megállapította, hogy az így kapott „2025. évben a kérelmező által kötelezően alkalmazandó minimális rezsióradíj” és a kérelmező által bemutatott normaidő szorzata meghaladja a kérelmező által megajánlott árat. Az ajánlatkérő azt is felróta a kérelmezőnek, hogy erre a jogszabályváltozásra számítnia kellett, és az e miatti többletköltséget be kellett volna építenie az árképzésébe (azaz a rezsióradíja meghatározásába).

Az ajánlatkérőnek a 44/2024. (XII. 20.) ÉKM rendeletre történt hivatkozása körében a Döntőbizottság rámutatott, hogy a kérelmező a rezsióradíjának összetevőit

nem az árindokolás eljáraskor hatályos ÉKM rendeletben található költségelemek százalékos arányában adta meg az árindokolásában, hanem konkrét költség összeggel. Azaz az is elképzelhető, hogy ez az összeg olyan mértékű, amibe a kérelmező már beleszámolhatta a várható áremelkedést, de az is lehetséges, hogy nem, azonban ez nem tudható, így az ajánlatkérő egy ilyen, feltételezésekre alapozott számítással nem igazolhatja a teljesítés lehetetlenségét. Továbbá az ajánlatkérő a kérelmező rezsióradíj számításának összetevői közül csak két értéket választott ki „csökkentő tényezőként” (szállítás, és személyszállítás), a harmadik, „ügyvitel, munkahelyi irányítás költsége” csökkentett értékével még százalékosan sem számolt, ami egy további önkényes feltétel a számításban, annak alkalmazhatóságát megkérdőjelezi.

A 44/2024. (XII. 20.) ÉKM rendelet 2024. december 20-án került közzétételre, e rendelet a 3. §-a alapján a kihirdetését követő 5. napon lépett hatályba. Mindezek alapján a kérelmező az ajánlattételekor nem, csak a 2025. január 8-i kiegészítő indokolásában számolhatott volna először a 44/2024. (XII. 20.) ÉKM rendeletben ajánlott építőipari rezsióradíj mértékkel. Az ajánlatkérő indokálaskérési előírásai ennek megfelelően a 2024. évre ajánlott rezsióradíj körében kerültek kiadásra.

A fentiek alapján az ajánlatkérő a 44/2024. (XII. 20.) ÉKM rendeletre a Kbt. 72. §-a szerinti árindokolásos eljárás keretében az érvénytelenség indokolásában alapvetően hivatkozott. Az ajánlatkérő ugyanis az árindokolás kérdésében a kérelmező felé a 44/2024. (XII. 20.) ÉKM rendelet alapján indokolási kötelezettséget nem támasztott, az ajánlatkérő a 2025. évi ajánlott rezsióradíj mérték számítását csak az ajánlat jogszabálynak való megfelelése körében vonhatná bírálati körbe a Kbt. 72. § (4) és 73. § (4) bekezdése szerint.

Mindezek alapján a Döntőbizottság a jogorvoslati kérelem 1. eleme körében megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 72. § (3) bekezdésére, a Kbt. 73. § (2) bekezdésére tekintettel a Kbt. 69. § (1)-(2) bekezdéseit.

A jogorvoslati kérelem 2. eleme szerint az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 71. § (1) bekezdése, valamint Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja, a Kbt. 72. § (3) és a Kbt. 73. § (2) bekezdése alapján, a Kbt. 69. § (1)-(2) bekezdéseit.

A Döntőbizottság a bizonyítékok értékelése alapján megállapította, hogy az érvénytelenség közbenső dön-

tésben rögzített indokolása szerint az ajánlatkérő szerint egyrészt a kérelmező által az árindokolásban szereplő összes nyílászáró 2 gumitömítéses, azaz kétszeres ütközési profilú, ellenben a műszaki dokumentációban minden nyílászáró háromszoros ütközési profillal került előírásra, amely miatt műszakilag nem felel meg az ajánlat. Másrészről, mivel a kérelmező nem jelezte az ajánlatában, hogy műszakilag egyenértékű termékkel kíván teljesíteni, ezért az ajánlati kötöttség a műszaki dokumentációban leírt háromszoros ütközésű profilokkal készülő nyílászárókra állt be, így az árindokolásban bemutatott két gumitömítéses nyílászárókkal a kérelmező megsértette az ajánlati kötöttségét.

A Döntőbizottság rámutatott elsődlegesen, hogy az árindokolás célja egy bizonyítási eszköz, amivel az ajánlattevő alátámasztja a megajánlásának teljesíthetőségét. Az árindokolás során benyújtott dokumentumok nem válnak az ajánlat részévé, azok csak a teljesíthetőség alátámasztását szolgálják. Ennél fogva a konkrét esetben az ajánlati kötöttség nem sérült.

A műszaki nem megfelelés körében a Döntőbizottság megállapította, hogy a tervek között a nyílászáró konszignációkban összesen 10 féle külső nyílászáró (119 db, K1-től K8-ig) és 4 féle belső ajtó (11 db, A1-től A4-ig) szerepelt. A külső nyílászáróknál volt 4 típus (K5, K6, K7 és K8, összesen 66 db), amik fix üvegezésűek voltak, azaz ezek esetén nincs értelme tok-szárny ütközésről beszélni, nem is volt ezzel kapcsolatos előírás rájuk. A maradék 6 féle külső és 4 féle belső nyílászárónál az előírás volt a „háromszoros ütközésű profilokkal” és az „EPDM gumi tömítéssel”. Azaz az ajánlatkérő azon megállapítása az érvénytelenség indokolásában, hogy „minden nyílászáró háromszoros ütközési profillal került előírásra”, nem helytálló. Továbbá a belső nyílászárók 5 légkamrás, a külső nyílászárók 6 légkamrás profillal kerültek előírásra.

A kérelmező által az árindokolásban becsatolt árajánlatban a nyílászárók kétféle szárny-tok profilrendszerrel készültek. A Döntőbizottság a vizsgálatot elvégezte, és az üzleti titokra tekintettel akként rögzíti, hogy az 1_profillal készült termékek leírásában az árajánlatban az szerepel, hogy „2 gumitömítés”, a 2_profillal készült leírásában „3 gumitömítés”. Tehát nem helytálló az ajánlatkérő indokolásában tett azon megállapítása, hogy a kérelmező „alátámasztó árajánlatban 2 gumitömítéssel került megajánlásra az összes nyílászáró, azaz kétszeres ütközési profillal.”

Az ajánlatkérő előírása háromszoros ütközés volt, és egy másik előírás volt az EPDM gumitömítés. Fontos, hogy nem minden nyílászáró készül úgy, hogy minden tok-szárny ütközés tömített. Vannak olyan profilrendszerek, ahol a külső oldali ütközésnél nincs tömítés, azaz „kemény ütközés”, csak a belső és a közbelső ütközés tömített, azaz „lágy ütközés”. A konszignációban megadott adatokból nem lehet azt kiolvasni, hogy az ajánlatkérő mindhárom ütközést tömített ütközésként írta volna elő. Csak abból az információból, hogy 2 gumitömítés van, nem következik feltétlenül az, hogy a tok-szárny csatlakozás kétszeres ütközésű, azaz hibás az ajánlatkérő azon megállapítása, hogy a „2 gumitömítés” az kétszeres ütközést jelent és ezért nem felel meg az ő előírásának. Ugyanakkor az 1_profil valóban nem felel meg a tervben előírtaknak, de nem az ajánlatkérő által megadott okból, hanem a következők miatt.

Mindkét profilrendszer (azonos gyártó, azonos termékvonal, másik típus) részletes műszaki dokumentációja megtalálható a gyártó és több kereskedő honlapján is, így mindkét profilrendszer – eljárás szempontjából releváns – tulajdonságai rendelkezésre állnak:

- az 1_profil 5 légkamrás, 2 ütközéses, mindkét ütközés gumitömítéses.
- a 2_profil 6 légkamrás, 3 ütközéses, mindhárom ütközés gumitömítéses.

Levonható az a következtetés, hogy az árindokolásban bemutatott K1, K2, K3 és K4 jelű nyílászárók műszakilag nem feleltethetők meg a tervben előírtaknak egyrészt azért, mert háromszoros helyett kétszeres szárny-tok ütközéssel készülnek, másrészt azért, mert 6 helyett 5 légkamrásak. Az A1, A2, A3 és A4 jelű nyílászárók sem feleltethetők meg a tervben előírtaknak, mert háromszoros helyett kétszeres szárny-tok ütközéssel készülnek. Az egyes típusok mennyiségét is figyelembe véve összesen 34 db nyílászáró nem feleltethető meg a tervben előírtaknak valamilyen oknál fogva.

A K5, K6, K7 és K8 jelű nyílászárók fix üvegezésűek, itt nincs szárny-tok ütközés és előírás sem volt rá a tervben. Mivel ezek a 2_profillal lettek bemutatva, azaz 6 légkamrásak, így megfelelnek a tervben előírtaknak. A K5* és K6* jelű nyílászárókat szintén 2_profillal árazta a kérelmező, így ezek is megfelelnek a terv előírásának mind a légkamrák, mind az ütközések számában. Az egyes típusok mennyiségét is figyelembe véve összesen 96 db nyílászáró megfeleltethető a tervben előírtaknak.

A fentiek alapján az érvénytelenség jogcíme a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja alapján jogsértő, mivel az ajánlatkérő által kifogásolt műszaki tartalom nem az ajánlatban, hanem az árindokolásban található, a kérelmező megajánlása a közbeszerzési dokumentumokban megadott tulajdonságú termékekre vonatkozott. Ebben az esetben az ajánlatkérőnek azt kellett volna vizsgálnia és megállapítania, hogy a – bírálat szerint nem megfelelő – eltérő műszaki tartalommal bemutatott árindokolás alkalmas-e arra, hogy alátámassza az ajánlatban tett megajánlást.

A fentiek alapján az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 71. § (1) bekezdése, valamint Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja, a Kbt. 72. § (3) bekezdése és a Kbt. 73. § (2) bekezdése alapján, a Kbt. 69. § (1), (2) bekezdéseit.

A jogorvoslati kérelem 3. eleme szerint az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 71. § (1) bekezdése, valamint Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja, a Kbt. 72. § (3) bekezdése és a Kbt. 73. § (2) bekezdése alapján, a Kbt. 69. § (1)-(2) bekezdéseit.

E körben az érvénytelenség indokolása szerint egyrészt a kérelmező által az árindokolásban bemutatott anyagbeszerzési listán szereplő taktilis térkő szürke színű, ellentétben a költségvetési kiírásban szereplő fehér színnel, ami miatt műszakilag nem felel meg. Másrészt, mivel a kérelmező nem jelezte ajánlatában, hogy műszakilag egyenértékű termékkel kíván teljesíteni, ezért az ajánlati kötöttség a költségvetésben leírt fehér színű térkőre állt be, így az árindokolásban bemutatott szürke térkővel a kérelmező megsértette az ajánlati kötöttségét.

A felvilágosítás kérés intézménye arra szolgál, hogy az *ajánlatban* lévő ellentmondást, nem egyértelmű kijelentést, nyilatkozatot lehessen tisztázni. Mivel a feltárt ellentmondás az árindokolásban található, így az abban található ellentmondás, nem egyértelmű kijelentés, nyilatkozat nem tisztázható felvilágosítás kéréssel, csakis további kiegészítő árindokolás kéréssel, a Kbt. 72. §-a szerinti eljárás keretében. A Kbt. 71. § és 72. §-ában szabályozott eljárási cselekmények elkülönülnek, azok nem átjárhatók.

A műszaki nem megfelelés körében a Döntőbizottság megállapította, hogy a közbeszerzési dokumentáció valóban ellentmondásos volt a taktilis térkő színének vonatkozásában a következők szerint. A költségvetési kiírásban fehér színű, pogácsás Leier jelzőkő szerepelt. Az akadálymentesítési műszaki leírásban szín meghatározás nélkül pöttyös bordázatú Leier vagy Abeton taktilis jelölés, valamint hivatkozás az akadálymentes tervre. A hivatkozott akadálymentesítési részletterven antracit színű, pöttyös bordázatú térkő szerepel. Az antracit egy sötétszürke árnyalat. A kérelmező árindokolásában szürke Leier Piazza taktilis jelzőkő szerepelt.

Ennek a konkrét esetben jelentősége nincs, ugyanis az árindokolás nem szakmai ajánlat, az csak a teljesíthetőség alátámasztását szolgálja. A nyilvánosan elérhető gyártói és kereskedői árlisták szerint a kérelmező megajánlása szerinti taktilis jelzőkő fehér és szürke színváltozatának ára minden esetben pontosan megegyezik, így az ár alátámasztására tökéletesen megfelelt a kérelmező által bemutatott anyagár-ajánlat.

Az érvénytelenség jogcímeiként a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja nem helytálló, mivel az ajánlatkérő által kifogásolt műszaki tartalom nem az ajánlatban, hanem az árindokolásban található, mely a Kbt. 72. §-a szerinti eljárásban merült fel. Ebben az esetben az ajánlatkérőnek azt kellett volna vizsgálnia és megállapítania, hogy a – bírálat szerint – eltérő műszaki tartalom alátámasztja-e az ajánlatban tett megajánlást. Amennyiben az nem támasztotta volna alá, úgy a Kbt. 72. § (3) szerint kellett volna az ajánlatkérőnek eljárnia, és a Kbt. 73. § (2) bekezdését megjelölnie érvénytelenségi okként, azonban a Döntőbizottság fenti megállapítása alapján jelen esetben ennek feltétele nem állt fenn.

A fentiek alapján az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 71. § (1) bekezdése, valamint Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja, a Kbt. 72. § (3) bekezdése és a Kbt. 73. § (2) bekezdése alapján, a Kbt. 69. § (1)-(2) bekezdéseit.

A határozat ellen keresetet nyújtottak be a bírósághoz.

KÖZBESZERZÉSI IRÁNYTÚ

Közbeszerzési szerződésekkel kapcsolatos jogalkalmazási nehézségek a Közbeszerzési Döntőbizottság megállapításainak tükrében

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

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

DOI: 10.37371/KEP.2025.8.3

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

Absztrakt

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

Abstract

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

A szerződéskötési folyamat kihívásai

A szerződéskötési kötelezettség szabályai

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ha az ténylegesen e határidőt követően valósult meg.⁶

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A szerződéskötési moratóriummal kapcsolatos rendelkezések

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A szerződés tartalmára vonatkozó előírások

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

nem a közbeszerzési eljárásban közölt végleges feltételeknek megfelelően köt szerződést.⁴⁰ A közbeszerzési szerződés adminisztratív hiba folytán sem tartalmazhat téves adatokat (például az ajánlati kötöttséggel terhelt ajánlatban megadott egységaraktól eltérő árelemeket).⁴¹

Nem ütközik a Kbt. 131. § (1) bekezdése szerinti előírásokba, ha a szerződéskötés napján sor kerül a közbeszerzési szerződés módosítására is. A Kbt. 131. § (1) bekezdése csak a közbeszerzési eljárás eredményeként aláírandó szerződés megkötését szabályozza, a szerződésmódosítás feltételeiről a Kbt. 141. § rendelkezik. Ha a közbeszerzési eljárás eredményeként aláírt szerződést az ajánlatkérő és a nyertes ajánlattevő a közbeszerzési eljárásban kiadott szerződéstervezetben foglaltakkal egyezően és az ajánlat alapján kötötték meg, a közbeszerzési szerződés megfelel a Kbt. 131. § (1) bekezdése szerinti előírásoknak. A szerződésmódosítás jogszerűségét a Kbt. 141. § előírásai alapján szükséges vizsgálni.⁴²

A szerződés teljesítésének ellenőrzésével kapcsolatos jogalkalmazási nehézségek

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Zárszó

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

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

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

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

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

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

DOI: 10.37371/KEP.2025.8.4

Címszavak: szerződést biztosító mellékkötelezettség, kötbér, közbeszerzési kötelezettség, központosított közbeszerzés, szerződésszegés, keretmegállapodás

Absztrakt

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

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

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

Abstract

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

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

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

Bevezetés

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

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

A gyakorlati alkalmazás alakulásának bemutatása keretében a tanulmány további célja a cikk fókuszában álló kötbér egy speciálisnak mondható területen, a központosított közbeszerzés rendszerében, ezen belül is az informatikai jellegű beszerzésekre vonatkozó keretmegállapodások hibás teljesítési kötbért érintő szerződéses előírásainak görcső alá vétele. Ennek oka, hogy a közpénzből finanszírozott beszerzések jelentős részét teszi ki a nagyértékű informatikai eszközök és szolgáltatások beszerzése. Így az ezen közbeszerzési eljárások eredményeként megkötött szerződések hibás teljesítése során érvényesített kötbérre vonatkozó előírások – és természetesen azok betartása – nagyban befolyásolják a közpénzfelhasználás jogszerűségét.

Szabályozási környezet

A közbeszerzési eljárások alapján megkötött szerződésekre a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvényben (továbbiakban: Kbt.) foglalt eltérésekkel a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) rendelkezéseit kell alkalmazni.

A szerződést biztosító mellékkötelezettségekre vonatkozó szabályokat alapvetően a Ptk. tartalmazza. A szerződések keretében a teljesítési készséget megerősítő mellékkötelezettségek mellett a teljesítési képesség biztosítékeként alkalmazhatók a Kbt. 134. §-ában szabályozott biztosítékok, azok funkciójának és megengedett alkalmazási körének figyelembevételével.

A Ptk. a szerződés megerősítését szolgáló eszközöket a Hatodik Könyv XI. Cím XXVI. A szerződés megerősítése című fejezetében szabályozza, melynek körében rendelkezéseket tartalmaz a foglaló, a kötbér és a jogvesztés kikötés intézményeire vonatkozóan.

Az ezeken felüli mellékkötelezettségekre vonatkozóan, melyek a tartozás elismerése, – a teljesítési képességet erősítő mellékkötelezettségekként – a zálogjog és óvadék, bankgarancia és jótállás, ettől eltérő könyvekben találunk rendelkezéseket. Az Ötödik Könyvben szabályozza a jogalkotó a zálogjog és óvadék intézményeit, minden más biztosíték – bankgarancia, kezesség, jótállás, tartozáselismerés – a hatodik könyvben került elhelyezésre.¹

A Kbt. Ötödik Rész XX. Fejezete, a Szerződéssel kapcsolatos rendelkezések között szabályozza A szerződés biztosítékait, melynek során kifejezetten kiemeli, hogy ezen rendelkezések nem alkalmazandók a Ptk. Hatodik Könyv XI. Cím XXVI. Fejezetében, fentiek szerint szabályozott, szerződést megerősítő biztosítékokra.

Szerződésszegés – Polgári jogi háttér

‘Az adós kötelezettsége [...] nemcsak abban áll, hogy a lejáratkor kötelemszerűen teljesítsen, hanem abban is, hogy a jogviszony egész tartama alatt kötelezettségéhez hű, a hitelező érdekeivel szemben is kellőképp gondos magatartást tanúsítson.’²

A Ptk. kötelelem fogalma szerint a kötelelem kötelezettség a szolgáltatás teljesítésére és jogosultság a szolgáltatás teljesítésének követelésére.³ Erre épül a szerződés – szerződéses kötelelem – fogalma⁴ is, mely szerint a szerződés a felek kölcsönös és egybehangzó jognyilatkozata, amelyből kötelezettség keletkezik a szolgáltatás teljesítésére és jogosultság a szolgáltatás követelésére.⁵

Közbeszerzési szerződés esetében ez az egybehangzó jognyilatkozat akként nyilvánul meg, miszerint az ajánlattevő ajánlatában foglalt nyilatkozatával kötelezettséget vállal a közbeszerzési dokumentumokban és az ajánlatában foglaltak teljesítésére.

A szerződésen alapuló kötelelem esetében a kötelmi viszony lényegét a szolgáltatási kötelezettségben, a szolgáltatás jogosult általi követelhetőségében, annak kikényszeríthetőségében és a kötelezettet terhelő helytállási kötelezettségben jelölhetjük meg. A jog által védett ezen jog megsértése esetén a polgári jog a jogkövetkezmények egész sorát állítja fel, melyek részletezése és gyakorlati megnyilvánulása a jelen esszé további részeinek központi témája lesz. A szerződésre vonatkozó szabályok jelentős része foglalkozik a szerződés megszegése esetére kilátásba helyezett szankciókkal, általános szabályok felállításával, majd az egyes szerződések tekintetében speciális szabályokkal egyaránt. Ennek is megfelelően a jogi irodalomban elterjedt fogalmak – a Ptk. jogi fogalma is – a kötelelem és a szerződésen alapuló kötelelem definíciójában előbb említi a kötelezettséget, mint a jogosultságot, ezzel is hangsúlyozva, hogy a kötelelem jogi kötöttséget és kötelezettséget jelent.⁶

¹ Nyerges József: Szerződést biztosító mellékkötelezettségek az új Polgári Törvénykönyvben. *Közjegyzők Közönye*, 2014/5., 5-27. o.

² Kelemen László: A szerződésen alapuló kötelelem. Szeged, Magyar Királyi Ferenc József Tudományegyetem Barátainak Egyesülete, Szeged, 1941, 71. o.

³ Ptk. 6:1. § (1) bekezdése.

⁴ Ptk. 6:58. §.

⁵ Leszkoven László (2019): Szerződésszegés a polgári jogban. Budapest: Wolters Kluwer Hungary Kft. <https://doi.org/10.55413/9789632958668> Letöltve: https://mersz.hu/dokumentum/YOV1742_5/#YOV1742_3_p2.

⁶ Leszkoven László (2019): Szerződésszegés a polgári jogban. Budapest: Wolters Kluwer Hungary Kft. <https://doi.org/10.55413/9789632958668> Letöltve: https://mersz.hu/dokumentum/YOV1742_5/#YOV1742_3_p3.

A szerződésszegés témakörét boncolgatva elkerülhetetlen a pacta sunt servanda elvének kiemelése. Az érvényes szerződéshez kötelmi kötőerő kapcsolódik, amit ezen elvből vezethetünk le a legegszerűbben. A szerződés tartalmát elsősorban a felek kinyilvánított és/vagy a jogszabály tételeire hagyatkozó megállapodása határozza meg. Ez a megállapodás pedig a jogszabály erejénél fogva kötelez, melyből következően a szerződéseket teljesíteni kell. A polgári jognak ezen parancsa, mely szerint a szerződéseket be kell tartani, vajmi keveset érne, ha a kötelezettséghez nem kapcsolódna a megszegés esetére életbe lépő jogkövetkezmény: joghátrány vagy szankció. Mivel a szerződő feleket köti szerződéses, szerződésen alapuló kötelezettségvállalásuk, arra a másik fél alappal hivatkozhat. Látható, hogy a polgári jog a szerződéses kötelezettség megszegése esetére elsősorban a teljesítést, vagyis a konszenzuson alapuló szolgáltatási kötelezettség betartását ösztönzi és annak érvényesülését segíti elő, és az ügylet – többnyire szankcionálás melletti – megszüntetéséről jellemzően csak másodsorban rendelkezik. A Ptk. 6:138. § rendelkezése a szerződésszegésre vonatkozó közös szabályok élén rögzíti a jogosultnak a szolgáltatás követelésére való, a szerződésszegés ellenére fennálló jogát, a szavatossági jogok ún. kétlépcsős rendszere az első lépcsőben alapvetően az eredeti jogosulti érdek kielégítését igyekszik elérni (adott esetben hibás teljesítés esetén kijavítás vagy kicserélés útján).

A szerződésszegés kapcsán rendszerint negatív megközelítéssel élünk a kötelelem életében bekövetkezett változásra, vagyis alapvetően ha a teljesítés folyamata kisiklik, megreked, ehhez kapcsoljuk a szerződésszegés jogi fogalmát. Ez a Ptk. 6:137. §-nak megfogalmazásából is egyértelműen kitűnik, miszerint a szerződés megszegését jelenti bármely kötelezettség szerződészerű teljesítésének elmaradása. Azonban a megszegés kimondásához a tartalom felől juthatunk el, azaz tisztázni szükséges, hogy mi tartozik és mi nem a szerződéses kötelezettség, szerződésen alapuló kötelezettség fogalma alá. Ebből fakadóan a szerződésszegés témakör

rén belül elsőként a szerződéses kötelezettség tartalmát szükséges, a kötelemszegés problémájára koncentrálni megvizsgálni.⁷

A kötelembeli szolgáltatás teljesítése – főszabályként – azzal történik meg, ha a kötelezett szerződészerűen teljesít. Vagyis annak a javára, akkor, azzal és ott, akinek, amit és amikor kell. Ha a kötelezett például nem megfelelő időben szolgáltat – azaz késedelembe esik – akkor szigorú értelmezéssel nézve a szolgáltatást megfelelően, a szerződésben kikötöttek szerint már nem teljesítheti. Szigorú értelemben ilyenkor a szerződés lehetetlenüléséről beszélünk.⁸

Ha viszont a szerződésszegések vizsgálatakor nem a lehetetlenülés fogalmából indulunk ki, hanem a sértetti érdekeknek az ügylethez való viszonyára vagyunk tekintettel, más fogalmakhoz jutunk el. Ezek az érdekek vagy magára a szerződéssel elérni kívánt eredményre vonatkoznak, vagy pedig a jogosult egyéb javaira, amelyekkel a kötelezett a szerződés tényén keresztül kerül kapcsolatba.⁹

A szerződéssel érintett – és megsértett – érdeknek az ügylethez való viszonya egy jóval rugalmasabb megközelítést tesz lehetővé. Ebből következően a megsértett szerződési érdek sokrétűbb szerződésszegési intézményrendszerbe kerül beillesztésre. Így juthatunk a lehetetlenülésből a késedelemhez vagy ez teszi lehetővé, hogy a hibás teljesítés kipótlására, kijavítására ad lehetőséget a Ptk. Ebből következhet a szavatosság teljes eszköztára, mely a kellékhibás teljesítés esetén a dolog kicserélésétől az ügylet felbontásáig érdekszempon- tokat figyelembe véve ad a jogosult kezébe választási lehetőséget, az arányosság követelménye, illetve a bírói kontroll bevezetése mellett.¹⁰

Fentiekből adódóan, miszerint a teljesítésre irányuló kötelezettség igen sokrétű, nem csodálkozhatunk tehát azon sem, hogy a szerződés megszegésének következményei is rendkívül színesek. Ezeket a Ptk. a Hatodik könyv X. címében, A szerződésszegés alcím alatt tárgyalja. Bár a foglалó, kötbér jogintézményeit a törvény

⁷ Leszkoven László (2019): Szerződésszegés a polgári jogban. Budapest: Wolters Kluwer Hungary Kft.
<https://doi.org/10.55413/9789632958668> Letöltve: https://mersz.hu/dokumentum/YOV1742_6/#YOV1742_4_p1.

⁸ Leszkoven László (2019): Szerződésszegés a polgári jogban. Budapest: Wolters Kluwer Hungary Kft.
<https://doi.org/10.55413/9789632958668> Letöltve: https://mersz.hu/dokumentum/YOV1742_8/#YOV1742_6_p2.

⁹ Fürst László: A magánjog szerkezete. Grill, Budapest, 1934, 54. o.

¹⁰ Leszkoven László (2019): Szerződésszegés a polgári jogban. Budapest: Wolters Kluwer Hungary Kft.
<https://doi.org/10.55413/9789632958668> Letöltve: https://mersz.hu/dokumentum/YOV1742_8/#YOV1742_6_p5.

nem a szerződésszegés szabályai között helyezi el, mégsem kérdéses, hogy ezek a szerződéses kötelelem megsértésének szubjektív alapú – a szerződésszegésért fennálló felelősséget feltételező – következményei. Kifejezetten szerződésszegési szankciók, a kötelezett relatíve jogellenes magatartásához kötődő, annak következtében előálló intézmények, pontosabban igénybevételük lehetősége ezáltal nyílik meg.¹¹

A szerződés megszegése esetén alkalmazható szankciók a szerződéses kötelemet létrejövetelüktől kezdve kísérik, egészen a szerződés megszűnéséig. Azok a jogkövetkezmények, melyek a Ptk. általános szerződési szabályaiban kaptak helyet, kevés kivétellel valamennyi szerződéses jogviszonyban alkalmazásra kerülnek. Közös szabályokról van szó, ez azonban nem jelenti, hogy mindegyik jogkövetkezmény minden egyes szerződés esetében ugyanúgy alkalmazásra kerül.

A Ptk. alkalmazása során kiemelt figyelmet kell fordítani az arányosság követelményére, vagyis ha a szerződésszegésnek csak enyhébb következményei vannak, a sértett fél sem élhet drasztikus jogkövetkezményekkel. Ez a szempont a Ptk. szabályrendszerében – és elmondható, hogy a közbeszerzési eljárások során is – általános érvényű. Továbbá azt is szükséges kiemelnünk e témában, hogy a szerződésszegés törvényben rögzített jogkövetkezményei többnyire egymás mellett, párhuzamosan is alkalmazhatók, így például kijavítás mellett árleszállítás, kellékszavatossági igény érvényesítése mellett kártérítés, vagy például elállás és felmondás mellett kártérítés is alkalmazható.¹²

Szerződést biztosító mellékkötelezettségek

A szerződés legfőbb célja a kötelezettet terhelő szolgáltatás megvalósítása, a szolgáltatás teljesítéséből, illetve nem teljesítéséből adódó következmények rögzítése. A felek a szerződésben alkalmazhatnak olyan jogi eszközöket, melyek a teljesítést elősegítik, arra ösztönöznek vagy éppen a teljesítés elmaradása esetén a jogosult javára biztosítékot, fedezetet jelentenek. Fentiek alapján két csoportba sorolhatók a szerződést biztosító mellékkötelezettségek.

Az egyik csoportba a teljesítési készség fokozását biztosító mellékkötelezettségek tartoznak, melyek a foglалó, kötbér, jogvesztés kikötése és tartozás elismerése és a jótállás.

A másik csoportba a teljesítési képesség biztosítékai tartoznak, melyek körében beszélünk az az óvadékról, zálogjogról, bankgaranciáról és a kezességről.

Az esszé fókuszában álló kötbér a mellékkötelezettségek elsőként említett csoportjába tartozik, nevesül a teljesítési készség erősítését szolgálja.

A teljesítési képesség biztosítékaira vonatkozóan a Kbt. A szerződés biztosítékai alcím alatt tartalmaz különös rendelkezéseket, mely tehát kifejezetten a közbeszerzési szerződés rendelkezéseire vonatkozóan tartalmaz kiegészítő szabályokat. Külön taglalja a szerződés teljesítésének elmaradásával kapcsolatos igények biztosítékeként kikötött, illetve a szerződés hibás teljesítésével kapcsolatos igények biztosítékeként kikötött mellékkötelezettségekre vonatkozó szabályokat.

A kötbér célja, funkciója, rendeltetése, avagy mire motiválunk a kötbér intézményének előírásával, alkalmazásával?

A szerződést biztosító mellékkötelezettségek közül jelen esszében a kötbér, mint az egyik leggyakrabban alkalmazott mellékkötelezettség kerül kiemelésre. Elsődleges cél ennek a mellékkötelezettségnek a górcső alá vétele, annak feltárása, hogy a gyakori előírás mellett hogyan alakul valójában az érvényesítése. Azon túl, hogy szerepel minden közbeszerzési szerződésben, a vizsgálódás másik oka, hogy az alkalmazása módszerének rengeteg változatával lehet találkozni a gyakorlatban. Ha végigtekintünk az ellenőrzések eredményein, a kötbér érvényesítésével kapcsolatban meghozott döntőbizottsági határozatokon, egyes bírósági ítéleteken, azt fogjuk látni, hogy nagyon sokrétű annaka nem oly hosszú szabályozásnak az értelmezése, amely a kötbérre vonatkozik.

A kötbérre vonatkozó alapvető szabályokat a Ptk. 6:186-6:187. §-ai tartalmazzák. A Ptk. 6:186. § (1)-(4) bekez-

¹¹ Leszkoven László (2019): Szerződésszegés a polgári jogban. Budapest: Wolters Kluwer Hungary Kft.
<https://doi.org/10.55413/9789632958668> Letöltve: https://mersz.hu/dokumentum/YOV1742_12/#YOV1742_10_p1.

¹² Leszkoven László (2019): Szerződésszegés a polgári jogban. Budapest: Wolters Kluwer Hungary Kft.
<https://doi.org/10.55413/9789632958668> Letöltve: https://mersz.hu/dokumentum/YOV1742_51/#YOV1742_49_p3.

dései szerint a kötelezett pénz fizetésére kötelezheti magát arra az esetre, ha olyan okból, amelyért felelős, megszegi a szerződést. Mentesül a kötbérfizetési kötelezettség alól, ha szerződésszegését kimenti. Kötbér írásban köthető ki. A jogosult kötbérigényét attól függetlenül érvényesítheti, hogy a kötelezett szerződésszegéséből kára származott-e. Valamint, a pénztartozás késedelmes teljesítése esetére kikötött kötbérre a késedelmi kamat szabályait kell alkalmazni.

A Ptk. 6:187. § (1)-(4) bekezdései a kötbér és egyéb szerződésszegési igények címmel a következőket foglalják magukba. A teljesítés elmaradása esetére kikötött kötbér érvényesítése a teljesítés követelését kizárja. A késedelem esetére kikötött kötbér megfizetése nem mentesít a teljesítési kötelezettség alól. A jogosult a hibás teljesítés miatti kötbér mellett nem érvényesíthet szavatossági igényt. A jogosult a kötbér mellett érvényesítheti a kötbért meghaladó kárát. A jogosult a szerződésszegéssel okozott kárának megtérítését akkor is követelheti, ha kötbérigényét nem érvényesítette.

Fentiek alapján látható, hogy a kötbér pénz fizetésére irányuló kötelezettségvállalást jelent, szerződésszegés esetére. Alapvetően a felek szerződéskötési szabadsága jellemzi, kikötése pedig csak írásban lehetséges. Közbeszerzési szerződés esetében az írásbeliség alapvető, hiszen a Kbt. 3. § 24. pontjában foglalt fogalom meghatározás szerint a közbeszerzési szerződés a törvény szerinti ajánlatkérő által, írásban megkötött, árubeszerzésre, szolgáltatás megrendelésre vagy építési beruházásra irányuló visszterhes szerződés.

A szerződési szabadság a közbeszerzési eljárások lefolytatása során csak korlátozottan érvényesül, a szerződéskötés folyamata, a másik szerződő fél kiválasztása előre szabályozott, szigorú eljárásrendben történik, a szerződő felek szerződéskötési autonómiája korlátozott. Kógens jelleggel állapít meg szabályokat a Kbt. a szerződések tartalmával kapcsolatban, melyhez az ajánlatkérő és az ajánlattevő kötve vannak. Az ajánlatkérő szabadsága annyiban érvényesül, miszerint meghatározza azokat a feltételeket, melyek szerint szerződést kíván kötni (melyekben a jogszabály által bizonyos fókusz szintén kötve van). Ajánlattevő pedig mérlegelheti, hogy kíván-e az adott feltételek mellett a közbeszerzési

eljárásban részt venni. Ennek megfelelően, ajánlatkérő előírja a szerződésben a kötbér alkalmazását, annak módját és mértékét, ajánlattevő pedig az ajánlat benyújtásával elfogadja azt.

A kötbér egyik fő funkciója a szerződésszerű teljesítés kikényszerítése, a kötelezett szerződés szerinti teljesítésre való rábírása. A teljesítés biztosítása mellett a szerződésszegések - leggyakrabban késedelem, meghíúsulás, hibás teljesítés - megelőzésére szolgál, azonban kiköthető más szerződésszegés esetére is. Alapvetően tehát a nemteljesítésre és a nem szerződésszerű teljesítésre is kiköthető kötbér, meg kell azonban a szerződésben határozni, hogy milyen szerződésszegést kívánunk kötbérrel biztosítani, általánosságban nem köthető ki. Éppen ezért a kötbérre vonatkozó szerződéses kikötések nem értelmezhetők kiterjesztően, vagyis amennyiben a felek késedelmi kötbért kötöttek ki, úgy a teljesítés meghíúsulása vagy hibás teljesítés esetén kötbér nem követelhető, hiszen más szerződésszegés esetére irányoztak elő szankciót.¹³

Tekintve, hogy kötbért szerződésszegés esetére lehet kikötni, ezért a fajtáit a szerződésszegés típusai szerint szokás meghatározni.

Késedelmi kötbérről beszélünk, ha a szerződő fél a szerződésben vállalt kötelezettségét annak esedékességekor (pl. határidő lejáratkor) nem teljesíti. A késedelmi kötbér nem mentesít a teljesítési kötelezettség alól.

Meghíúsulási kötbérről beszélhetünk, ha annak fizetését a szerződésben meghatározott szolgáltatás nem teljesítése esetére kötötték ki. Ebben az esetben tehát nem késedelemről van szó, hanem arról, hogy a teljesítés meg sem történik. A nemteljesítés esetére kikötött kötbér érvényesítése a teljesítés követelését kizárja, vagyis ha a meghíúsulás esetére kikötött kötbért a jogosult érvényesíti, akkor már nem követelheti a másik féltől a meghíúsult szolgáltatás teljesítését is.

A hibás teljesítés esetére kikötött kötbér esetén a szerződő fél meghatározott pénzösszeg fizetését vállalja arra az esetre, ha hibásan teljesít. Azaz akkor, ha a szolgáltatása nem felel meg a szerződésben vagy jogszabályban megállapított minőségi követelményeknek. Fontos tudni, hogy amennyiben a jogosult a hibás tel-

¹³ Nyerges József: Szerződést biztosító mellékkötelezettségek az új Polgári Törvénykönyvben. Közjegyzők Közlönye, 2014/5., 5-27. o.

jesítés esetére szóló kötbérigényét érvényesíti, akkor emellett nem érvényesíthet szavatossági igényt.

A kötbér kár bekövetkeztenek hiányában is érvényesíthető, vagyis a kötbér jogosultját a kötbér összege abban az esetben is megilleti, ha a kötelezett szerződés-szegéséből adódóan nem keletkezett kára. Kárátalány jellegét tekintve reparációs célja van, hiszen a kötbérre jogosult a kárának bizonyítása nélkül, a szerződés-szegés beállta esetén jogosulttá válik a kötbérre.

A kötbér mellett a szerződésszegésből eredő - kötbért meghaladó - kár is követelhető, a kártérítésre vonatkozó szabályok szerint. A kötbérek összeadódnak, azonban fontos, hogy a nemteljesítési kötbér érvényesítése esetében teljesítés már nem kérhető.¹⁴ Alapvetően elmondható, hogy a kettős büntetés alkalmazása jogalkotótöbb szabállyal is kizárja, hiszen nem cél és nem engedi, hogy ugyanazon szerződésszegő magatartás több kötbértípus érvényesítésével szankcionálva legyen.

A jogosult többszöri igényérvényesítésének a kizárása megnyilvánul abban a szabályban is, mely szerint a hibás teljesítés miatti kötbér mellett szavatossági igény nem érvényesíthető. Ennek megfelelően a jogosult eldöntheti, hogy a kötelezett hibás teljesítése miatt kötbérfizetést követel vagy szavatossági igényt érvényesít, mindkettőre irányuló igénygel azonban nem léphet fel. A jogalkotó ezáltal a kötelezettet részesíti védelemben.¹⁵

A kötbér valamennyi esetben betölti a preventív és reparációs célt is, hiszen ennek kikötése esetén a kötelezett fél esetében a szerződés szerű teljesítésre való törekvés a preventív, a szerződésszegő magatartást megelőző jellemzője, míg a szerződésszegés bekövetkeztekor a jogosult kárpótlása a cél, azaz reparációja a kötelezett szerződésszegése miatt.

Ahhoz, hogy tényleges visszatartó erővel rendelkezzen, olyan mértékben célszerű megállapítani, hogy ezt a hatást el is tudja érni. A helyes mértéket általánosságban nehéz meghatározni, ezt mindig az egyedi eset dönti el. A kötbér összegét sok esetben az ellenszolgáltatás (például a vételár) bizonyos százalékában határozzák

meg. Késedelmi kötbér esetén pedig egy napi átalány, mérték megadása jellemző, azaz például a kötbér mértéke késedelmes naponként a vételár összegének egy százaléka, ami maximum a teljes vételár húsz százalékáig terjedhet – ekkor a huszonegyedik napon késedelmi kötbérigényt már nem lehet érvényesíteni. Részteljesítést elfogadó szerződések esetén a kötbér mértékét az adott részszolgáltatás ellenértékéhez lehet igazítani. Bármelyik megoldást is választjuk, azzal a megkötéssel kell tennünk, hogy a kötbér kikötésnek egyértelműnek kell lennie. A bíróság a felek megállapodását nem változtathatja meg, a kötbér mellőzésére módja nincs, de a túlzott mértékű kötbér összegének mérséklésére van lehetősége.¹⁶

A kötbérre vonatkozó hatályos szabályozás jellemzője a kötelezett mentesülési lehetőségeinek szűk köre. A Ptk. 6:142. § rendelkezése szerint csak abban az esetben mentesülhet a kötbér megfizetése alól, ha a szerződésszegést az ellenőrzési körén kívül eső olyan körülmény okozta, mely a szerződéskötés idején nem volt előre látható, és az elkerülése sem volt elvárható, azaz nem felelős érte.

A kötbér intézményén belül érdemes kicsit mélyebben megvizsgálni a hibás teljesítés esetét, mivel a kötbérnek ez a fajtája ad legtöbb értelmezési problémát, ami akár a teljesítés idejét, akár a szavatossági igény érvényesítését érinti.

Hibás teljesítés alatt a legtágabb értelemben a Ptk. 6:137. § alá vonható eseteket kell értenünk. Tág értelemben hibás a késedelmes teljesítés, hibásnak kell tekintenünk a szolgáltatás minőségi és mennyiségi hibás teljesítését is, de ide értendő az is, amikor a teljesítési kötelezettséget kísérő mellékkötelmeket szegi meg az egyik fél, például a tájékoztatási, okirat-szolgáltatási vagy akadályközlési kötelezettséget (közbenső szerződésszegés).

Mindemellett a szerződésszegés eseteit teljeskörűen nem lehet lefedni. Példának okáért a jogosult késedelem is szerződésszegés, de azt nem soroljuk a hibás teljesítés fogalomköré alá, elsősorban azért, mert a hibás teljesítés során a szolgáltatás nyújtására köteles személyre koncentrálni a polgári jog. Nem használjuk a hibás

¹⁴ Nyéki Renáta: A kötbér mérséklése a régi és a hatályos Ptk. alapján. *Gazdaság és Jog*, 2021/9., 13-17. o.

¹⁵ NYERGES József: Szerződést biztosító mellékkötelezettségek az új Polgári Törvénykönyvben. *Közjegyzők Közlönye*, 2014/5., 5-27. o.

¹⁶ Nyéki Renáta: A kötbér mérséklése a régi és a hatályos Ptk. alapján. *Gazdaság és Jog*, 2021/9., 13-17. o.

teljesítést továbbá a szolgáltatás végleges nem teljesítésére, a teljesítés lehetetlenné válására sem.¹⁷

Így jutunk közelebb a hibás teljesítés szűkebb, de még így is sokrétű fogalmához. A Ptk. a Kötelmi jogi Könyvben a hibás teljesítés szűkebb tartalmát határozza meg, amikor a XXIV. fejezetben Az általános szabályok után a kellékszavatosság, a termékszavatosság, a jótállás, a hibás teljesítés miatti kártérítés, a jogszavatosság intézményével foglalkozik, a sort a hibás teljesítés különös szabályaival zárva.

A Ptk. 6:157. § és a 6:158. § szabályai a hibás teljesítésre vonatkozó általános törvényi rendelkezések. Ez azt jelenti, hogy mindazon helyzetre, melyet a szerződésszegésen belül a hibás teljesítés esetkörébe vonunk, alkalmazni kell őket.

A hibás teljesítésre vonatkozó különös szabályok tekintetében pedig kiemelendő, hogy ha nem is kimerítően, de a legkardinalisabb sajátosságokra tekintettel, a Ptk. 6:177. § külön kitér a hibás teljesítés szabályainak az eredmény létrehozására irányuló szerződések körében előforduló speciális eseteire, míg a Ptk. 6:178. § a használati (hasznosításra irányuló) szerződéses kötelek hibás teljesítésére vonatkozó lényeges különbségekre mutat rá, már ami a főszabálytól való eltérést illeti.¹⁸

Alapelvek összefüggései

Ezen cím bemutatja, hogy szerződésszegés esetén a kötbér érvényesítésének hiánya miként áll összefüggésben és hat ki a közpénzekkel való felelős gazdálkodás elvének érvényesítésére, illetve miként valósítja meg ennek megsértését. Szerződésszegés esetén a kötbér érvényesítése nem mérlegelés kérdése, hanem a fenti alapelv betartása érdekében kötelessége az ajánlatkérőnek, a jogszabályi feltételek fennállása esetén.

Szintén be kívánom mutatni, hogy hogyan áll összefüggésben a szerződés módosítása, illetve annak semmissége a kötbér érvényesítésének elkerülése érdekében tett lépésekkel.

A hatékony és felelős gazdálkodás elvének követelményrendszerét az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdés alapján sarkalatos törvény határozza meg. Több jogsza-

bály is visszahivatkozik erre a bekezdésre, azonban az alapelvet a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (továbbiakban: Nvtv.) fejti ki teljeskörűen, miszerint '[a]z Országgyűlés a nemzeti vagyonnak a közérdek és a közösségi szükségletek céljára történő hasznosítása, a természeti erőforrások megóvása, a nemzeti értékek megőrzése és védelme, és a jövő nemzedékek szükségleteinek biztosítása szándékával, a nemzeti vagyonnal való átlátható és felelős gazdálkodás követelményeinek hosszú távú meghatározása érdekében az Alaptörvény végrehajtására, az Alaptörvény 38. cikk (1) és (2) bekezdése alapján a következő törvényt alkotja:'. A törvény amellelt, hogy felvonultatja a nemzeti vagyont jelentő javakat, az állam és a helyi önkormányzat számára kötelezettségeket ír elő a hatékony és felelős gazdálkodás elvének betartása érdekében, melyet a III. fejezet „A nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodás” részletez.

A Kbt. szintén tartalmazza az Alaptörvényben megfogalmazott értékeket. A felelősség egyrészt eljárásrendi alapelveként jelenik meg, ahogy a Kbt. 2. § (4) bekezdésében olvashatjuk, '[a]z ajánlatkérőnek a közpénzek felhasználásakor a hatékony és felelős gazdálkodás elvét szem előtt tartva kell eljárnia. Másrészt a beszerzési folyamat lezárását követő lépésekre, vagyis a szerződés teljesítésének időszakára is kiterjedően van jelen, mint azt a Kbt. Ötödik Rész 'A közpénzekkel való felelős gazdálkodás elvének érvényesítése a szerződés teljesítése során' alfejezet rendelkezései is megerősítik.

Az Alaptörvény értékrendje a Közbeszerzési Hatóság (a továbbiakban: Hatóság) feladatkörére is hatással van. A Kbt. 187. § (1) bekezdés alapján a Hatóság feladata, hogy a közérdeket, az ajánlatkérő és az ajánlattevők érdekeit figyelembe véve, hatékonyan közreműködjön a közbeszerzési politika alakításában, a jogszerű közbeszerzési magatartások kialakításában és elterjesztésében, elősegítve a közpénzek nyilvános és átlátható módon történő elköltségét. Ugyanakkor a Hatóság Kbt. 187. § (4) bekezdés szerinti éves beszámolási kötelezettsége egyfajta visszacsatolást is biztosít a jogalkotónak a hatékony és felelős gazdálkodás elvének érvényesítéséről a közbeszerzés területén.

¹⁷ Leszkoven László (2019): Szerződésszegés a polgári jogban. Budapest: Wolters Kluwer Hungary Kft.

<https://doi.org/10.55413/9789632958668> Letöltve: https://mersz.hu/dokumentum/YOV1742_141/#YOV1742_139_p2.

¹⁸ Leszkoven László (2019): Szerződésszegés a polgári jogban. Budapest: Wolters Kluwer Hungary Kft.

<https://doi.org/10.55413/9789632958668> Letöltve: https://mersz.hu/dokumentum/YOV1742_144/#YOV1742_142_p2.

A Kbt. tehát fenti alapelv érvényesülését a szerződés teljesítése során alkalmazandó rendelkezések előírásával erősíti meg. Az ajánlatkérő ennek megfelelően köteles ellenőrizni és dokumentálni mindannak az érvényesülését, melyet a közbeszerzési dokumentációban előírt. Legyenek azok akár az értékelési szempontok, akár a szerződéses feltételek, melyek megvalósulását köteles ellenőrizni, illetve nem szerződésszerű teljesítés esetén ezt a tényét és a szerződésszegéssel kapcsolatos igények érvényesítését rögzíteni. Ennek körében mind az ellenőrzés, mind a dokumentálás – szintén alapelvi elvárás-ként – kiemelkedően fontos. A közbeszerzési dokumentáció tartalmára vonatkozóan a Kbt. kógens szabályokat tartalmaz annak érdekében, hogy a közpénzek felhasználása során ezen alapelvi szempontokat megfelelően érvényre tudja juttatni. Ennek megfelelően állít fel szigorú szabályokat a beszerzési eljárás alapjait meghatározó műszaki leírás tartalmára, az alkalmassági feltételek, értékelés szempontjainak és módszerének megválasztására és magára az eljárás egyes eljárási cselekményeire vonatkozóan. Amennyiben ezek teljesítés során történő ellenőrzése, értékelése, az esetleges hiányok rögzítése, a jogkövetkezmények alkalmazása hiányzik, pontosan azon alapelvből építkező előírások érvényesítése nem történik meg, melyek az egész közbeszerzési rendszert, mint a Ptk-ban meghatározott szerződéses szabadságot meghatározott feltételek szerint korlátozó jogi normák összességét alkotják. Esetleges szerződésszegés során, az ebből adódó igények érvényesítése adja a gondolkodásmódot, mely szerint az ezen esetre kilátásba helyezett joghátrányt nem csak előírni, érvényesíteni is szükséges. Ellenkező esetben a közpénzek nyertes ajánlattevők, vagyis a gazdasági szereplők érdekeinek mentén történő felhasználása valósul meg, melynek gyakorlati megnyilvánulása adott esetben a vártnál rosszabb minőségű szolgáltatás vagy termék nyújtása, illetve eredmény előállítása, hiányos, hibás teljesítések sora lesz.

A Kbt. 142. § (2) bekezdése meg is határozza azokat az eseteket, melyek a 2. § (1)-(4) bekezdésében foglalt alapelvek megsértését valósítják meg. Ennek során el is jutunk ahhoz az esethez, melyben a szerződésszegés eredményeként a teljesítés a szerződés tartalmától olyan mértékben tér el, amely szerződésmódosításként lényeges módosításnak minősülne. Hiszen ezen esetekben, amennyiben ajánlatkérő olyan teljesítést fogad el, mely nem a szerződésnek megfelelő, ajánlatkérő és nyertes

ajánlattevő a nem szerződésszerű teljesítéssel és annak elfogadásával (a teljesítés igazolásával) a szerződés módosítását hajtják végre a szerződés módosítására vonatkozó kógens szabályok betartása nélkül. Alábbiak szempontjából központi jelentőséggel bíró mellékkötelezettség – mint a szerződésszegés jogkövetkezménye – érvényesítésének jelentősége kiemelésre is kerül a Kbt. 142. § (3) bekezdése által, mely kötelező érvénnyel mondja ki, hogy semmis a szerződés módosítása, ha arra irányul, hogy a nyertes ajánlattevőt mentesítse az olyan szerződésszegés és jogkövetkezményei alkalmazása alól, amelyért felelős, úgyszintén amely arra irányul, hogy ajánlatkérő átvállaljon a nyertes ajánlattevőt terhelő többletmunkaköltségeket. Gyakorlati szempontból, fenti esetünkben, amennyiben a késedelmes, illetve hibás teljesítés, avagy szélsőséges esetben nemteljesülés esetén a szerződésszegés esetére előírt kötbér, de bármely más szerződést biztosító mellékkötelezettség érvényesítése nem történik meg, a szerződés egy olyan tartalmú módosítását idézik elő a felek, mely által a nyertes ajánlattevőként szerződő fél szerződésszegésének jogkövetkezményét vállalja át ajánlatkérő a közpénz hatékony felhasználásának kárára.

Fentiek vizsgálatára és ellenőrzésére jogosítja fel a jogalkalmazó a Hatóságot, majd rajta keresztül eljárás kezdeményezése esetén a Közbeszerzési Döntőbizottságot (a továbbiakban: Döntőbizottság), illetve a bíróságot, a szerződések módosítása és teljesítése tekintetében. Ugyanakkor, szintén fentiek teljesülése érdekében, előírja ajánlatkérő számára, hogy köteles ezen szerződésszegő eseteket és azok jogkövetkezményeit bejelenteni a Közbeszerzési Hatóság számára.

Mit veszélyeztet a nem megfelelő kötbérezés?

Mi lesz annak a további következménye, ha fentiekben bemutatott esetekben ajánlatkérő nem érvényesíti a szerződésszegés esetére előírt mellékkötelezettségeket, köztük a jelen tanulmány fókuszában álló kötbért, mint jogintézményt?

Fentiekén túl, miszerint közvetlen kihatása van a közpénzek hatékony és felelős vagy éppen ellenkezőleg, a közpénzek kárára történő felelőtlen felhasználására vonatkozóan, hosszú távon kihathat ez a folyamat a későbbi beszerzési eljárások és szerződéses kapcsolatok eredményeire.

Mint fentebb is részletezésre került, ezen esetekben nem az ajánlatkérő érdekei, sokkal inkább a nyertes ajánlat-

tevőként szerződő félként fellépő gazdasági szereplő érdeke az, amely érvényesülni fog. Adott esetben – hasonlatosan akár a magánjogi kapcsolatokhoz – a gazdasági szereplő teherbírását vagy teljesítési szándékát meghaladóan nyújt be ajánlatot és kerül nyertes ajánlattevői pozícióba, majd függetlenül attól, hogy akár alvállalkozókon keresztül a Kbt. előírásainak megfelelően, szabályszerű megoldásra talál, ez nem feltétlenül áll szándákában.

Több esetben tapasztalunk olyan partneri kapcsolatokat, melyekben többszöri szerződéses kapcsolat is tetten érhető, vagyis több közbeszerzési eljárás eredményeként is ugyanazon gazdasági szereplő kerül ki nyertes ajánlattevőként az eljárásból. Ilyen esetekben előfordulhat az, hogy a korábbi jó viszonyra tekintettel, vagy akár a későbbi jó partneri kapcsolat reményében, elfedésre kerülnek olyan teljesítést érintő hibák vagy hiányosságok, melyekhez már jogkövetkezmények érvényesítési igénye kapcsolódna. De nem szükséges ilyen messzire mennünk, előfordulhat ez olyan esetben is, amelyben ajánlatkérő a szerződésszegésből adódó többlet dokumentálási teher elkerülése érdekében, álláspontja szerint nem lényegesnek minősülő hiányokból, hibákból adódó szerződésszegés esetén tekint el az azokból eredő igények érvényesítésétől. Ezen esetek sora vezethet oda, hogy adott esetben a kötbér, mint jogintézmény, de bármely más, szerződést biztosító mellékkötelezettség nem látja el funkcióját, hiszen nem ösztökéli arra a nyertes ajánlattevőt, hogy feltétlenül és maradéktalanul a szerződésnek megfelelően teljesítsen. Történhet ez pedig azért, mert nincs az a visszatartó erő, mely által a kötelezett hátrányt szenvedne egy nem szerződésszerű teljesítés esetén, nem éri olyan anyagi hátrány, amely elkerülése érdekében a szerződésszegés jogkövetkezményeinek elkerülése volna a célja. Így nem érvényesül a kötbér prevenciók célja mellett annak reparációs célja sem, hiszen a bekövetkezett szerződésszegést sem kíséri a kilátásba helyezett joghátrány érvényesítése.

Ennek pedig következményeként hosszú távon és végső soron szintén a közpénzek hatékony és felelős felhasználásán esik csorba, hiszen a gazdasági szereplők érdekeinek mentén történő megvalósítás – természetesen jelen esetben a nem feltétlenül jogkövető magatartást tanúsítók körében – nem feltétlenül történik azonos érdekek mentén.

Annak megvizsgálása, hogy mely ajánlatkérői eszközök és magatartások vezethetnek oda, hogy a szerződésszegések jogkövetkezményei adott esetben elfedésre kerülhessenek, jelen cikk második részében kerülnek megvizsgálásra, részben ajánlatkérők körében tett anonim interjú keretében.

Itt szükséges megjegyezni továbbá, hogy ezen eszközök szerencsére nem egyeznek minden ajánlattevői magatartással, a hatékony és felelős gazdálkodás megvalósításának attitűdje tapasztalható az esetek hosszú sorában.

A kötbér alkalmazása a keretmegállapodásos eljárás, mint sajátos beszerzési módszer körében

Jelen cím – a bevezetésben megfogalmazott célnak megfelelően – a kormányzati informatikai beszerzések központosított közbeszerzési rendszere keretében megkötött keretmegállapodások alkalmazása során, az elmúlt években tapasztalt értelmezési és szabályozási eltérésekkel, ezen belül kifejezetten a hibás teljesítési kötbér alkalmazásának kérdéseivel foglalkozik, mely központi eleme a tanulmány megírásának és gondolatmenetének.

Hibás teljesítési kötbér alkalmazásának kérdései a keretmegállapodásokban

Alábbiakban kíséreltem meg bemutatni az elmúlt években tapasztalt szabályozással összefüggő kérdéseket, melyek a kormányzati informatikai beszerzések központosított közbeszerzési rendszere keretében megkötött keretmegállapodások tekintetében merülnek fel, bemutatva annak aggályosnak tekinthető formáját a polgári jogi szabályozással összefüggésben.

Az elmúlt években tapasztaltak szerint a legtöbb, a kormányzati informatikai beszerzések központosított közbeszerzési rendszere keretében megkötött keretmegállapodás az alábbiak szerint kezelte a hibás teljesítési kötbér, mint szerződést biztosító mellékkötelezettség szerződésben történő alkalmazására vonatkozó szabályokat.

A keretmegállapodás rendelkezései szerint a hibás teljesítési kötbér mértéke: a hibás teljesítés 1-10. napja alatt napi 0,5%, a 11. napjától napi 1%, a hibás teljesítési kötbér maximális mértéke 20 %.

Ezen keretmegállapodások többsége emellett kimondta, hogy a „Szolgáltató és az Érintett Szervezet a javasolt

kötbérmértéktől jelen keretmegállapodás alapján a verseny újranyitása során nem térhetnek el.”

Fenti előírás problematikája álláspontom szerint abban rejlik, miszerint a Ptk. 6:187. § (2) bekezdése viszont kimondja, hogy a jogosult a hibás teljesítés miatti kötbér mellett nem érvényesíthet szavatossági igényt.

Továbbá a 6:159. § (2) bekezdése szerint kellékszavatossági igénye alapján a jogosult választása szerint [] kijavítást vagy kicserélést igényelhet.

Meglátásom szerint a fent hivatkozott Ptk. rendelkezés értelmében, hibás teljesítés esetén, amennyiben szavatossági igény érvényesítéseként az ajánlatkérő a hiba kijavítását kéri, abban az esetben, ha a kijavítás megtörténik, kötbért a hibás teljesítés miatt alapvetően nem érvényesíthet. Így ha a kijavítás idejére hibás teljesítési kötbér fizetésére kötelezzük a szolgáltatót, kérdéses, hogy megfelelünk-e a Ptk. fenti rendelkezéseinek, miszerint kötbér és szavatossági igény egyszerre nem érvényesíthető. A Ptk. előírásainak megfelelően hibás teljesítés miatti kötbért az ajánlatkérő akkor érvényesíthet, ha a hiba kijavítása nem történik meg.

Fentiekkel összefüggésben szeretnék azonban bemutatni egy releváns kúriai ítéletet,¹⁹ amely a hibás teljesítés esetében alkalmazott napi kötbér mérték alkalmazásáról szól és egy esetben alkalmazhatónak látja azt.

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás szerint felperesi jogelőd, mint vállalkozó és az alperes, mint megrendelő között vállalkozási szerződés jött létre adott épület teljes kivitelezésére. A szerződés szerint a felperesi jogelőd a teljesítési határidő - terhére felróható ok miatti - késedelmes vagy hibás teljesítése esetén kötbért volt köteles fizetni, amelynek mértéke mindkét esetben külön-külön 400.000 forint/nap volt.

A felperes a munkát a szerződésben megjelölt teljesítési határidő utolsó napján készre jelentette, az átadásvételi eljárás hat nappal később lezárult.

A teljesítésigazolás szerint a felperesi jogelőd mennyiségi, minőségi levonásokkal, valamint késedelmi kötbérrel csökkentett összegű végszámla benyújtására volt jogosult. A felek között a kötbérköveteléssel összefüggésben vita alakult ki.

Alperes felperes keresetében meghatározott követeléssel szemben késedelmi és hibás teljesítés miatti kötbér jogcímén beszámítási kifogást terjesztett elő.

A Kúria megállapítása szerint a hibás teljesítés tényét a jogosultnak kell bizonyítania, ugyanakkor - kötbér fizetési kötelezettség esetén - a szerződést megszegő felet a kimentés lehetőségére kell figyelmeztetni, és őt kell jogkövetkezményekre utalással e körben a bizonyítékai előterjesztésére felhívni. A kötbér fizetését vállaló kötelezett felróhatóságát ugyanis nem a jogosultnak kell bizonyítania, hanem a kötelezett mentheti ki magát a kötbérfelelősség alól vétlensége, vagyis annak bizonyításával, hogy a kötbérrel szankcionált szerződésszegés elkerülése érdekében úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható [BH 2015.224. Kúria Pfv. V. 20.806/2014/4, Ptk. 246. § (1) bekezdés, 247. § (1) bekezdés].

A Kúria megállapítása szerint továbbá a bírói gyakorlatnak megfelelően jutott az elsőfokú bíróság arra a következtetésre, hogy a szerződésben a hibás teljesítés esetére napi mértékben kikötött kötbér a perbeli javítható hibák esetében csak úgy értelmezhető, hogy arra az időtartamra jár hibás teljesítés miatti kötbér, amíg javítási munkák végzésére került sor (Kúria Pfv. V. 20.682/2015/5).

A javítás 153 napi időtartamát azonban az alperes nem tudta bizonyítani, az elsőfokú ítéletben részletesen kifejtettek szerint összesen 41 nap kötbérterhes időszak volt meg állapítható.

Az elsőfokú bíróság a bírói gyakorlatra is figyelemmel döntött a kötbér mértékének mérsékléséről (Kúria Pfv. V. 20.348/2016/4), különös figyelemmel arra is, hogy hibás teljesítés miatti kötbér esetén nem a napi tétel kikötése számít tipikus kikötésnek. A kötbér indokolt mérséklése és a felek szerződéséhez igazított napi tettel való meghatározása helyes volt [Ptk. 247. § (1) bekezdés].²⁰

Álláspontom szerint - mint ahogyan az korábban kifejtésre is került - további kérdéseket vethet fel a hibás teljesítés esetére napi mértékben kikötött kötbér, még a szerinti értelmezésében is, miszerint az arra az idő-

¹⁹ Pfv.V.20.281/2016/12. számú ítélet.

²⁰ Pfv.V.20.281/2016/12. számú ítélet.

tartamra jár, amíg a javítási munkák végzésére sor kerül. Felmerül a - fentebb már kifejtett - kérdés, hogy ha a kijavítás idejére kötbért számítunk fel, az nem egyezik-e meg a szavatossági igény és a hibás teljesítési kötbér egyidejű alkalmazásával? A hiba kijavítása természetesen magában foglalja a kijavításra történő felszólítás és a kijavítás teljesítése között szükségszerűen eltelő időt. Értelmezhető lehet azonban az a lentebb is taglalt megoldás, miszerint a kijavítás késedelmes teljesítésére érvényesít a jogosult kötbért, azonban ez már a késedelmi kötbér viszonylatában nyerhet értelmet.

Tovább gondolva pedig eljuthatunk odáig, hogy a teljesítés időpontjának tekintetében miként értékeljük azt, ha a hiba kijavítása mégsem történik meg és ezért az ajánlatkérő hibás teljesítési kötbért érvényesít. Ez esetben a teljesítést mégis megtörténtnek tekintjük, mégpedig a hibásan történt teljesítés időpontjában, hiszen ennek hiányában a teljesítés meg nem történtét állapítanánk meg. Így viszont visszajutunk fenti megállapításhoz, miszerint van-e jogalapunk hibás teljesítési kötbért érvényesíteni a hiba kijavításáig, arra az érvelésre felfűzve, miszerint a teljesítés a hiba kijavításáig tulajdonképpen nem - vagy késedelmesen - történik meg.

Hatályos keretmegállapodások felmérése a hibás teljesítési kötbér alkalmazása szempontjából

A kormányzati informatikai jellegű szolgáltatások beszerzésére vonatkozó központosított közbeszerzés keretében megkötött, a tanulmány megszületésekor²¹ hatályos keretmegállapodások felmérése során a keretmegállapodásokat áttekintettem és az alkalmazás szempontjából csoportokba soroltam.

Vegyük legelőször a fent említett megoldást, ami együtt rendeli alkalmazni a kijavítás, mint szavatossági igény érvényesítését és a hibás teljesítés miatti - napi - kötbér alkalmazását, következők szerint. Alábbi előírás található meg a cikk írásakor hatályos 46 keretmegállapodásból 12 keretmegállapodásban: „[A] keretmegállapodás alapján a verseny újranyitása eredményeként megkötött Egyedi Szerződésben, a Szolgáltató köteles késedelmi és hibás teljesítési kötbér, valamint az Érintett Szervezet választása szerint - meghíúsulási kötbér vagy teljesítési biztosíték fizetését vállalni. A kötbér alapja az adott Egyedi Szerződés vonatkozásában a nem teljesítéssel, a késedelmes vagy hibás teljesítéssel érintett (rész)teljesítésre eső nettó ellenszolgáltatás. [] Hibás teljesítési kötbér mértéke: a hibás teljesítés 1-10. napja alatt napi 0,5%, a 11. napjától napi 1%. A hibás teljesítési kötbér maximális mértéke 20%. [] A Ptk. 6:187. § (2) bekezdése alapján a jogosult hibás teljesítés miatti kötbér mellett nem érvényesíthet szavatossági igényt”.²²

²¹ 2025. július.

²² DKM01ITSZE21 Európai uniós forrásból megvalósuló informatikai rendszerek tervezéséhez, megvalósításához és bevezetéséhez kapcsolódó szakértői szolgáltatások nyújtása

DKM01FMNYM23 Új, kis- és közepes teljesítményű nyomat előállító eszközök, nyomtatók és szkennerek, valamint nyomtatás és szkennelés menedzsment szoftverek adásvétel, vagy 36, illetőleg 48 havi tartós bérlet keretében történő beszerzése, továbbá TÜSZ a beszerzett eszközökre

DKM02FMNYM23 Új, nagyteljesítményű nyomat előállító eszközök, A0 méretű plotterek, valamint nyomtatás és szkennelés menedzsment szoftverek adásvétel, vagy 36, illetőleg 48 havi tartós bérlet keretében történő beszerzése, továbbá TÜSZ a beszerzett eszközökre

DKM01ITMB21 Informatikai rendszerek fejlesztéséhez kapcsolódó minőségbiztosítási szolgáltatások nyújtása

DKM01CTLIC24 Meglévő CT-Eco Integrált Gazdálkodási Rendszer használatához szükséges szolgáltatások és licencek beszerzése

DKM01ITMBE21 Európai uniós forrásból megvalósuló informatikai rendszerek fejlesztéséhez kapcsolódó minőségbiztosítási szolgáltatások nyújtása

DKM01MSEK21 Microsoft szoftvertermékek és megoldások megújítása, bővítése, kiegészítése - Kormányzati licencek

DKM01ITSZ21 Informatikai rendszerek tervezéséhez, megvalósításához és bevezetéséhez kapcsolódó szakértői szolgáltatások nyújtása

DKM01SWFE21 Microsoft .NET keretrendszer alapú és Microsoft Business Intelligence alkalmazás rendszerekre vonatkozó fejlesztési szolgáltatások nyújtása

DKM02SWFE21 Java alapú fejlesztői környezethez vagy Business Intelligence alkalmazás rendszerek fejlesztői környezetéhez kapcsolódó fejlesztési szolgáltatások nyújtása

A DKM01MSEK21 azonosítószámú keretmegállapodás annyiban eltér az ebbe a csoportba tartozó keretmegállapodásoktól, miszerint előírja, a Szállító és az Érintett Szervezet a javasolt Egyedi Szerződéses Kötbérmértéktől a Verseny Újranyitása során eltérhetnek. Ugyanakkor tartalmaz még egy fordulatot, miszerint ennek a fenti, a kijavítás időpontjáig számított napi – hibás teljesítési – kötbérmérték meghatározása mellett – mégis előírják, hogy „a jogosult hibás teljesítés miatti [] kötbér mellett nem érvényesíthet szavatossági igényt”.²³

A soron következő megoldás, miszerint hibás teljesítési kötbér csak abban az esetben érvényesíthető, ha a szavatossági igény érvényesítése nem vezet eredményre, vagyis a két következmény egyszerre nem alkalmazható.

Szeretném felhívni a figyelmet arra, hogy ebbe az esetkörbe sorolja azt is – véleményem szerint helyesen – amikor a jogosult érvényesítene szavatossági igényt, de az nem vezet eredményre, például azért, mert a kitűzött határidő alatt a kijavítás nem történt meg. „[A] hibás teljesítési kötbér maximális mértéke 20%, amennyiben ezen kötbérfajta érvényesítési lehetőségét az Egyedi Szerződésben kikötötték. Amennyiben a jogszerűen támasztott szavatossági igény (pl. kijavítás stb.) érvényesítése bármely okból nem vezet eredményre (pl. a kitűzött határidő eredménytelenül telik el), abban az esetben hibás teljesítési kötbér érvényesíthető. [] Az Érintett Szervezet a [fent] rögzített kötbérmértékektől – kivéve az ott meghatározott kötbérmaximumok mértékét –, és kötbéralapoktól a jelen keretmegállapodás alapján történő verseny újranyitás esetén eltérhet, felté-

ve, hogy az adott, beszerzés tárgya szerinti szolgáltatás természete, a teljesítés körülményei ezt indokolttá teszi. A keretmegállapodásban meghatározott kötbérmértéktől eltérő kötbér mértékek meghatározása során az Érintett Szervezetnek fokozott figyelemmel kell lennie arra, hogy az nem eredményezheti a verseny indokolatlan szűkítését. A Ptk. 6:188. § értelmében a túlzott mértékű kötbér összegét a kötelezett kérelmére a bíróság mérsékelheti. Az eltérő kötbérmértékek és kötbéralapok alkalmazásának további feltétele, hogy a verseny újranyitás közbeszerzési dokumentumainak részletesen tartalmaznia kell a kötbér érvényesítését megalapozó tényeket, a kötbér alapjául szolgáló értéket, valamint a kötbérezéssel érintett szolgáltatások körét”.²⁴

Hibás teljesítés esetén támasztott szavatossági igény esetén annak teljesítéséig késedelmi kötbér érvényesíthető. A késedelem esetére kikötött kötbér megfizetése nem mentesít a teljesítési kötelezettség alól. Amennyiben a jogszerűen támasztott szavatossági igény (pl. kijavítás stb.) érvényesítése bármely okból nem vezet eredményre (pl. a kitűzött határidő eredménytelen eltelte), abban az esetben hibás teljesítési kötbér érvényesíthető. A Ptk. 6:187. § (2) bekezdése alapján a jogosult hibás teljesítés miatti kötbér mellett nem érvényesíthet szavatossági igényt.

Ebbe a körbe tartozó keretmegállapodások a hatályos megállapodások majd egyharmadát teszik ki, a tanulmány írásakor hatályos keretmegállapodások közül 16 keretmegállapodás alkalmazza fentieket, többé kevésbé eltérő megfogalmazással és részletezéssel.²⁵

DKM01SWF21 Microsoft .NET keretrendszer alapú és Microsoft Business Intelligence alkalmazás rendszerekre vonatkozó fejlesztési szolgáltatások nyújtása.

DKM02SWF21 Java alapú fejlesztői környezethez vagy Business Intelligence alkalmazás rendszerek fejlesztői környezetéhez kapcsolódó fejlesztési szolgáltatások és üzemeltetési támogatások nyújtása.

²³ DKM01MSEV21 Microsoft szoftvertermékek és megoldások megújítása, bővítése, kiegészítése – Vállalati licencek.

²⁴ DKM01GEOS21 Térinformatikai szoftverek és kapcsolódó szolgáltatások (GEOS21).

²⁵ DKM01EIDR23 Keretmegállapodás a 301/2018. (XII. 27.) Korm.rendelet szerinti, az EKEIDR irat- és dokumentumkezelő rendszer licencével rendelkező érintett szervezeteknél történő, a rendszer bevezetéséhez szükséges szolgáltatások ellátására

DKM02ILIC23 Meglévő IBM szoftverlicencek megújítása, bővítése, kiegészítése, valamint kapcsolódó terméktámogatási és egyéb szolgáltatások teljesítése – SAAS

DKM01ILIC23 Meglévő IBM szoftverlicencek megújítása, bővítése, kiegészítése, valamint kapcsolódó terméktámogatási és egyéb szolgáltatások teljesítése - On premise

DKM01ISUP22 Meglévő IBM szoftverlicencekhez kapcsolódó emelt szintű konzultációs és egyes gyártói terméktámogatási szolgáltatások és kapcsolódó szoftverek

DKM01ITBT21 IT biztonságtechnikai termékek és szolgáltatások.

DKM01KGR23 Meglévő „Forrás gazdálkodási rendszer” használatához szükséges szolgáltatások beszerzése

DKM01OSUP21 Meglévő Oracle licencek terméktámogatása

Fenti csoportba tartozó keretmegállapodások előírásaival kapcsolatban kiemelendő, hogy közülük több tartalmazza azt az előírást – alább látható, hogy van olyan keretmegállapodás, amely a hibás teljesítési kötbér tekintetében ezt az egyetlen előírást tartalmazza – miszerint hibás teljesítés esetén támasztott szavatossági igény esetén annak teljesítéséig késedelmi kötbér érvényesíthető. Ezen előírás véleményem szerint – fent említett okokból – kérdéseket vet fel, hiszen gyakorlatilag a Ptk. szabálya miatt a szavatossági igény érvényesítése mellett kiiktatott hibás teljesítési kötbér helyett a késedelmi kötbér intézményét alkalmazza ugyanarra a célra. Ezen szabály alkalmazása továbbá felveti azt a kérdést is, hogy amennyiben álláspontunk szerint hibás teljesítés esetében a teljesítés megtörténik, nem annak hiánya áll fenn, hanem annak hibás, hiányos volta, értékelhető-e akként, hogy késedelmesen teljesít a kötelezett, mely késedelem a késedelmi kötbér érvényesítését megalapozhatja?

Kiemelendő végső soron pedig fenti szabályozási kör tekintetében az a tény, miszerint a hibás teljesítési kötbér mértékének meghatározásakor a megállapodás továbbra is a 'maximális mérték' meghatározást alkalmazza, még mindig a napokra számított kötbér alkalmazására utalhat. Feltehetően tévesen maradt a korábbi szöveggörnyezetből ez a megfogalmazás, ami soron következőként bemutatott, véleményem szerint legmegfe-

lelőbb alkalmazási mód megfogalmazásából ki is derül. Következő csoportot jelenti tehát annak a megoldásnak az alkalmazása, amely fix összegű hibás teljesítési kötbért rendel alkalmazni abban az esetben, ha a szavatossági igény érvényesítése bármilyen okból nem vezet eredményre. Hiszen álláspontom szerint, ha annak mentén gondolkodunk, miszerint nem érvényesíthető hibás teljesítési kötbér szavatossági igény alkalmazása mellett, az a megoldás követendő, miszerint fix összegű kötbér mértéket írunk elő arra az esetre, ha a szavatossági igény érvényesítése nem vezet eredményre. „Hibás teljesítési kötbér mértéke 20%. Hibás teljesítési kötbér csak a verseny újranyitás során köthető ki érvényesen és alkalmazása/érvényesíthetősége feltételként az Érintett Szervezet köteles meghatározni, hogy az Egyedi Szerződés vonatkozásában milyen magatartást tekint/magatartás minősül hibás teljesítésnek, figyelemmel arra, hogy a Ptk. 6:187. § (2) bekezdése alapján a hibás teljesítés miatti kötbér mellett nem érvényesíthető szavatossági igény”.²⁶

A következőkben felsorolt keretmegállapodások mindösszesen a hibás teljesítési kötbér mértékét és a Ptk. által előírt megszorítást tartalmazzák, az alkalmazás módjára vonatkozóan nem tartalmazzák további előírást, azt az egyedi szerződés részletszabályaira bízva. Megjegyzem, hogy ez a leegyszerűsített megoldás az újonnan hatályba lépett keretmegállapodások esetében alkalmazott módszer.

DKM01MLIC23 Meglévő Micro Focus szoftverlicenck megújítása, bővítése, kiegészítése, valamint kapcsolódó terméktámogatási szolgáltatások biztosítása

DKM01HNET21 Homogén hálózati eszközök és kiegészítők beszerzése és kapcsolódó szolgáltatások teljesítése

DKM02HNET21 Inhomogén hálózati eszközök és kiegészítők beszerzése és kapcsolódó szolgáltatások teljesítése

DKM01SLICH23 Meglévő SAP szoftverlicenck megújítása, bővítése, kiegészítése, valamint kapcsolódó terméktámogatási és egyéb szolgáltatások teljesítése

DKM01OSWL23 Nyílt technológiákra épülő licenck - Red Hat Linux és egyéb licenck

DKM03OSWL23 Nyílt technológiákra épülő licenck - Nyílt forrású technológiákhoz tartozó licenck

DKM01ITSZ23 Informatikai rendszerek tervezéséhez, megvalósításához és bevezetéséhez kapcsolódó szakértői szolgáltatások nyújtása

DKM02OSWL23 Nyílt technológiákra épülő licenck - SUSE Linux licenck

²⁶ DKM01SAS24 Meglévő SAS szoftverlicenck megújítása, bővítése, kiegészítése, valamint kapcsolódó terméktámogatási szolgáltatások beszerzésére

DKM01MSLIC23 Microsoft szoftvertermékek és megoldások megújítása, bővítése, kiegészítése – Kormányzati keretrendszer

DKM02MSLIC23 Microsoft szoftvertermékek és megoldások megújítása, bővítése, kiegészítése – Vállalati keretrendszer

DKM01OLIC24 Meglévő Oracle szoftverlicenck bővítése, kiegészítése, valamint kapcsolódó terméktámogatási szolgáltatások biztosítása

DKM01EKSUP24 Meglévő „EKEIDR irat- és dokumentumkezelő rendszer” használatához szükséges szolgáltatások beszerzése

DKM01MTEL23 Android, Kiemelt HW és SW biztonságú Android, Nyomógombos, Víz-, por- és ütésálló (VPÜ) mobiltelefonok

„Hibás teljesítési kötbér mértéke 20%. A Ptk. 6:187. § (2) bekezdése alapján a hibás teljesítés miatti kötbér mellett nem érvényesíthető szavatossági igény”.²⁷

Külön csoportként említhetők a következő keretmegállapodások, melyek a hibás teljesítés vonatkozásában kizárólag az alábbi rendelkezést tartalmazzák.

„Hibás teljesítés vonatkozásában támasztott szavatossági igény esetén annak teljesítéséig késedelmi kötbér érvényesíthető”.²⁸

Jelenleg négy hatályos megállapodás esetében alkalmazott az a megoldás, miszerint „a felek a megállapodás alapján kötött szerződés esetében kizárják a Ptk. 6:187. § (2) bekezdésének alkalmazását, akként, hogy amennyiben a jogszerűen támasztott szavatossági igény (pl. kijavítás stb.) érvényesítése bármely okból nem vezet eredményre (pl. a kitűzött határidő eredménytelen eltelte), abban az esetben szavatossági igény mellett a hibás teljesítési kötbér is érvényesíthető”.²⁹ Vagyis a jogosult érvényesítene szavatossági igényt, de az nem vezet eredményre - például azért, mert a kitűzött határidő alatt a kijavítás nem történt meg - ez esetben érvényesíthető a hibás teljesítési kötbér. Megjegyzem, hogy véleményem szerint ebben az esetben a hibás teljesítési kötbér érvényesítése nem a szavatossági igény mellett történik, hiszen a szavatossági igény érvényesítése nem vezetett eredményre.³⁰

A szolgáltatás speciális jellege miatt az alábbi egyedi alkalmazás is megtalálható a hivatkozott keretmegállapodások esetében, ugyanakkor megjegyzendő, hogy a

fent hivatkozott, mobil távközlési szolgáltatások beszerzésére vonatkozó keretmegállapodások szintén a hibajelentések késedelmes teljesítése miatt hibás teljesítési kötbér érvényesítését írják elő. Hibabejelentések késedelmes teljesítése esetén késedelmi kötbér alkalmazását írja elő, hibás teljesítési kötbért megemlíti, de nem szabályozza a mértékét. Ugyanakkor előírja, hogy a Ptk. 6:187. § (2) bekezdése alapján a jogosult hibás teljesítés miatti kötbér mellett nem érvényesíthet szavatossági igényt”.³¹

Hibabejelentések késedelmes teljesítése esetén késedelmi kötbér alkalmazását írja elő, hibás teljesítési kötbér alkalmazására vonatkozóan nem tartalmaz előírást a hivatkozott két keretmegállapodás.³²

Továbbá egy esetben a KM egyáltalán nem rendelkezik kötbér alkalmazásáról.³³

Felmérve tehát a kormányzati informatikai jellegű szolgáltatások beszerzésére vonatkozó, központosított közbeszerzés keretében megkötött, hatályos keretmegállapodásokat, arra az eredményre jutottam, hogy míg korábban szinte kivétel nélküli volt a hibás teljesítési kötbér alkalmazására vonatkozóan a bevezetőben említett szabályok előírása, mára talán ez kezd átalakulni. Nem mondható el azonban, hogy egységes volna a szabályozás e tekintetben, hiszen jelenleg is többféle, egymással nem összhangban álló megoldás használatos.

²⁷ DKM01EVLIC24 Meglévő Eventus szoftverlicenck megújítása, bővítése, kiegészítése, valamint kapcsolódó emelt szintű konzultációs, terméktámogatási szolgáltatások biztosítása

DKM01OSUP24 Meglévő Oracle szoftverek gyártói terméktámogatása

DKM01SAAS24 Központi és kliens rendszer üzemeltetési szolgáltatások.

²⁸ DKM01MSSUP22 Meglévő Microsoft szoftverek támogatása.

²⁹ DKM01SZGRH22 „Homogén” kliens oldali IT eszközök beszerzése.

³⁰ DKM01SZGRH22 „Homogén” kliens oldali IT eszközök beszerzése

DKM01SZGRÁ22 „Általános” kliens oldali IT eszközök beszerzése

DKM02SRVT21 Inhomogén szerverek és tárolók beszerzése

DKM01SRVT21 Homogén szerverek és tárolók beszerzése.

³¹ DKM01FMNY22_FTÜSZ Meglévő nyomtatási előállító eszközökhöz teljes üzemeltetési szolgáltatás - ellátásfolyamatosság garantálása érdekében TÜSZ szolgáltatás biztosítás legfeljebb 1 év időtartamra.

³² DKM01FMNYT24 Meglévő nyomtatási előállító eszközökhöz és önálló nyomtatókhoz teljes üzemeltetési szolgáltatás biztosítása: Xerox, Hewlett-Packard/Samsung, Canon, Konica-Minolta, Ricoh.

DKM02FMNYT24 Meglévő nyomtatási előállító eszközökhöz és önálló nyomtatókhoz teljes üzemeltetési szolgáltatás biztosítása: Epson, Develop, Danka, Kyocera, Sharp, Toshiba, Lexmark, Brother, OKI

³³ DKM02MTEL23 iOS-t gyárilag futtatni képes mobiltelefonok.

STATISZTIKA

A lezárult hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásokhoz kapcsolódó közbeszerzési szerződések adatainak statisztikai elemzése 2024-ben

Mikó Zsófia, statisztikai elemző, Közbeszerzési Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2025.8.5

Címszavak: hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás, közbeszerzési piac, verseny, közbeszerzési szerződés, eljárásrend

A Közbeszerzési Hatóság a közbeszerzési piacon megvalósuló verseny intenzitásának mérésére több mutatót is folyamatosan vizsgál jelentéseiben. A Közbeszerzési Értesítő Plusz 2025. VII. évfolyam 6. számában az egyik legfontosabb mérőszámmal, az egyajánlatos közbeszerzésekkel foglalkoztunk, mostani cikkünkben pedig egy másik, a verseny intenzitásának vizsgálatára szolgáló fontos mutatót, az eredményesen lezárult hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásokhoz (HNT) kapcsolódó közbeszerzési szerződések alakulását fogjuk vizsgálni.

A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás egy sajátos közbeszerzési eljárásfajta. Kivételes jellegét az adja, hogy megindításakor a Kbt. eltekint a nyilvánosság tájékoztatását biztosító hirdetmény közzétételétől, így az eljárásban csak az ajánlattételre felhívott személyek, illetve szervezetek vehetnek részt. A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás olyan egyszakaszos eljárás, amelyben nincs részvételi szakasz, az eljárás megindítása az ajánlatkérő által egy vagy több gazdasági szereplő közvetlen ajánlattételre felhívásával indul, vagyis az eljárás zárt körben zajlik. Figyelemmel a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások versenyszűkítő és versenykorlátozó jellemzőire, azokat a törvény csak kivételes

körülmények között, szigorú szabályok betartása mellett engedi alkalmazni. A Kbt. alapján az ajánlatkérők kötelesek a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás megindításáról tájékoztatni a Közbeszerzési Hatóságot, a jogalapot alátámasztó tények ismertetésével, mely alapján a Hatóság részletes indokolással ellátott döntést hoz az eljárás megalapozottságáról.

A Közbeszerzési Hatóság egyik kiemelt célja a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások arányának folyamatos csökkentése, ezért szigorúan ellenőrzi az eljárás jogalapi feltételeinek teljesülését, különös tekintettel a Kbt. 98. § (2) bekezdés c) pontja szerinti reális alternatíva hiányára és a közbeszerzés tárgyának a versenyt indokolatlanul szűkítő meghatározásának tilalmára vonatkozó feltételek fennállásának megalapozottságát. A Hatóság a honlapján rendszeresen közzéteszi és aktualizálja a Hatóság keretében működő Tanács útmutatóit, így a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások alkalmazásának egyes kérdéseiről szóló útmutatót is, illetve 2024-ben kibocsátásra került a Közbeszerzési Hatóság elnökének közleménye a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások versenyre gyakorolt káros hatásairól és kivételes körülmények közötti alkalmazhatóságáról.¹

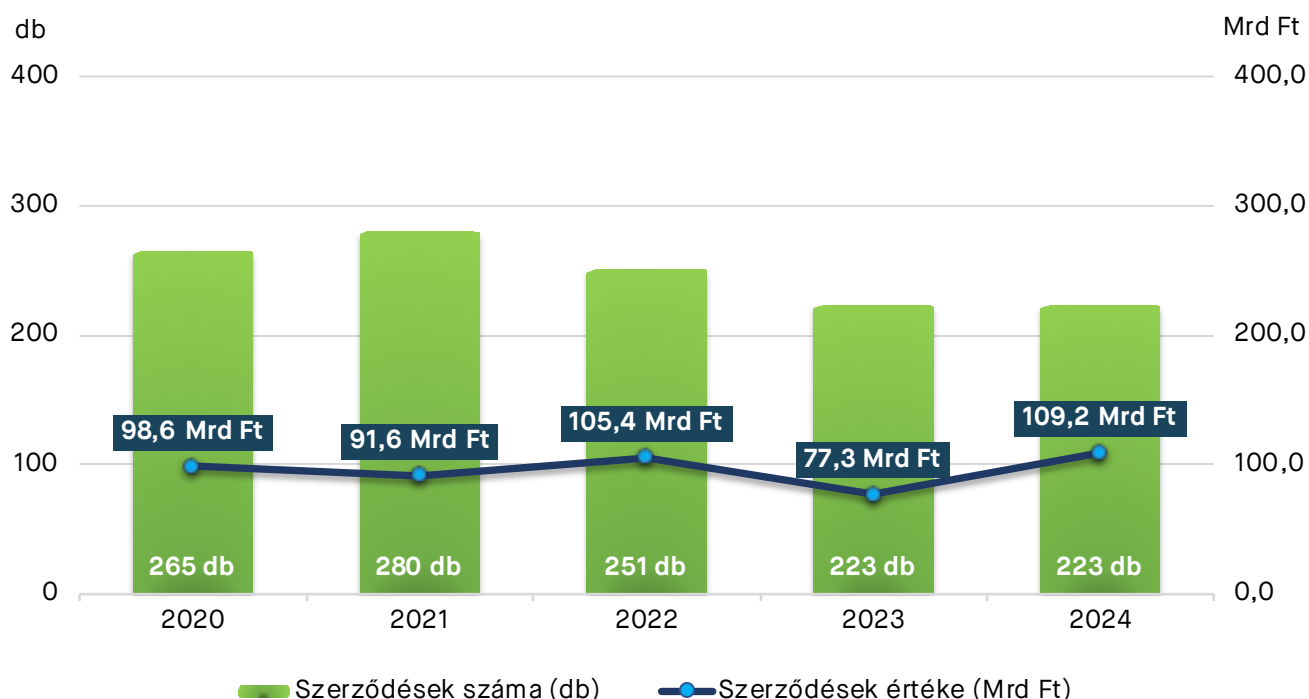
¹ <https://kozbeszerzes.hu/tevekenysegek/jogalkalmazok-tamogatasa/kozbeszerzesi-hatosag-elnokenek-kozlemenyei/a-kozbeszerzesi-hatosag-elnokenek-kozlemenye-a-hirdetmeny-nelkuli-targyalasos-eljarasok-versenyre-gyakorolt-karos-hatasairol-es-kiveteles-korulmenyek-kozotti-alkalmazhatosagarol-24-04-15/>

Az eredményes hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásokhoz kapcsolódóan megkötésre került közbeszerzési szerződések száma az elmúlt években tartósan alacsony szinten állt, köszönhetően a Hatóság szigorú, de következetes gyakorlatának, amely jelentős mértékben csökkentette a versenyt nagymértékben nélkülöző eljárásokat. 2021-től 2023-ig a megkötött hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásokhoz kapcsolódó szerződések száma csökkent, 2024-ben pedig stagnált, így 2021-hez képest 2024-ben 20,4 százalékkal kevesebb HNT szerződés megkötésére került sor.

A megkötött hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások-

hoz kapcsolódó szerződések összértéke 2020-ban és 2021-ben közel azonos értékű volt, 2022-ben kis mértékben emelkedett, 2023-ban pedig jelentősen csökkent, majd 2024-ben a 2022-es adathoz hasonló szintre emelkedett. Az ingadozás ellenére összességében viszont elmondható, hogy az elmúlt öt évben a megkötésre került eredményes hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásokhoz kapcsolódó közbeszerzési szerződések összértéke az összes megkötésre kerülő szerződés összértékéhez viszonyítva igen alacsony szinten mozgott, ahogyan ezt a későbbiekben látni is fogjuk.

1. ÁBRA: AZ EREDMÉNYES HNT ELJÁRÁSOKHOZ KAPCSOLÓDÓ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK (DB) ÉS ÉRTÉKÉNEK (MRD FT) ALAKULÁSA 2020 ÉS 2024 KÖZÖTT

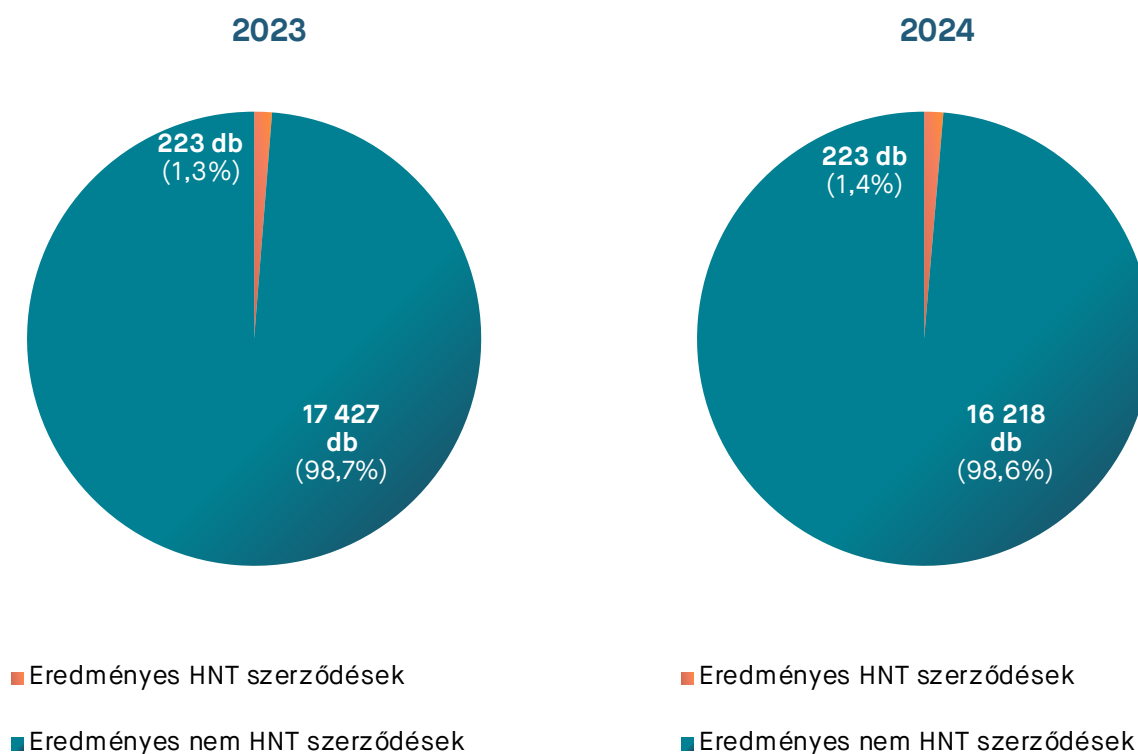


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

2024-ben 223 darab eredményes hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásához kapcsolódó közbeszerzési szerződést kötöttek, amely pontosan megegyezik a 2023-as év adatával, míg a nem HNT szerződésekből 1209 darabbal kevesebbet kötöttek, mely 6,9 százalékos csökkenést jelentett az előző évhez képest. Az összes közbeszerzési

szerződés tekintetében a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásokhoz kapcsolódó közbeszerzési szerződések hányada kifejezetten alacsony szinten volt az elmúlt két évben, a megkötött szerződések mindössze 1,3-1,4 százaléka kapcsolódott hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásokhoz.

2. ÁBRA: AZ EREDMÉNYES HNT ELJÁRÁSOKHOZ KAPCSOLÓDÓ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK ARÁNYA 2023, 2024 ÉVBEN

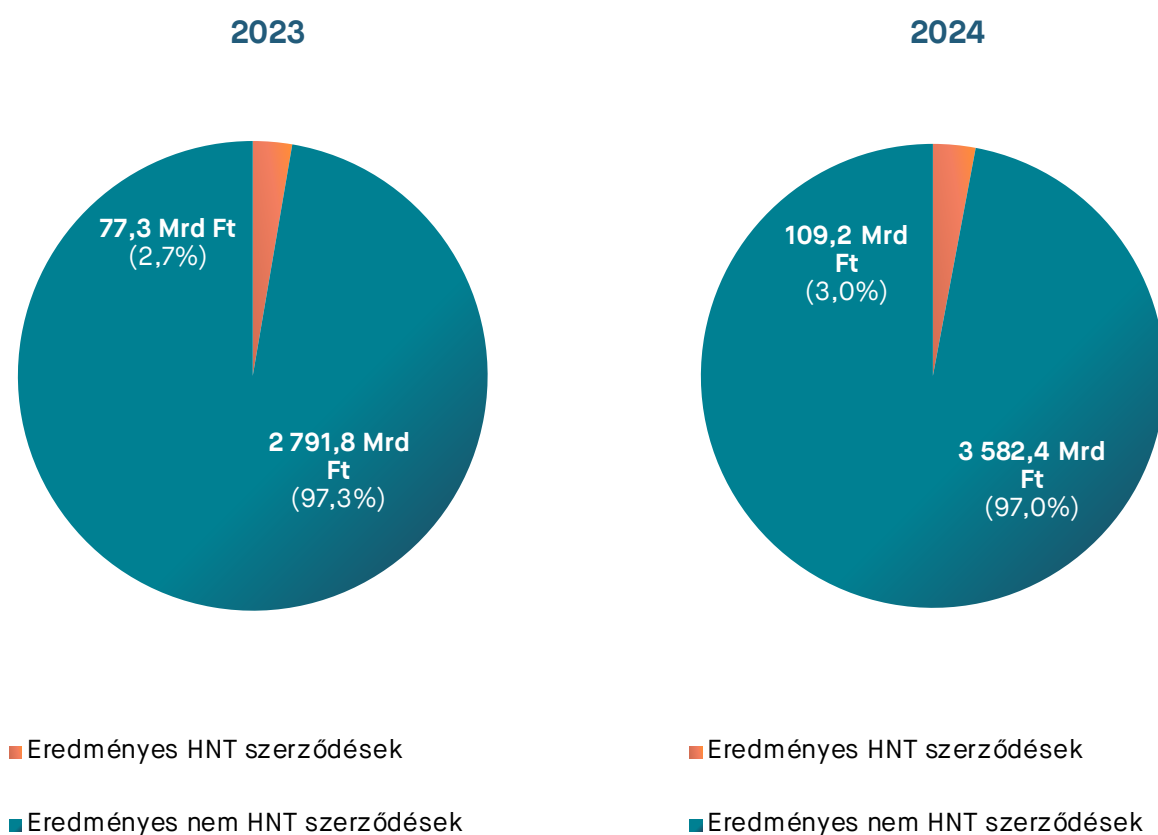


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Az eredményes hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásokhoz kapcsolódó közbeszerzési szerződések összértéke 31,9 milliárd forinttal, míg a többi nem HNT szerződés értéke 790,6 milliárd forinttal emelkedett 2024-ben az előző évhez képest. Ezáltal a hirdetmény nélküli

tárgyalásos eljárásokhoz kapcsolódó közbeszerzési szerződések értékaránya 0,3 százalékponttal nőtt 2023-hoz képest, de így is csupán az összes megkötött közbeszerzési szerződés 3 százaléka kapcsolódott hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásokhoz.

3. ÁBRA: AZ EREDMÉNYES HNT ELJÁRÁSOKHOZ KAPCSOLÓDÓ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK ÉRTÉKÉNEK ARÁNYA, 2023, 2024 ÉVBEN

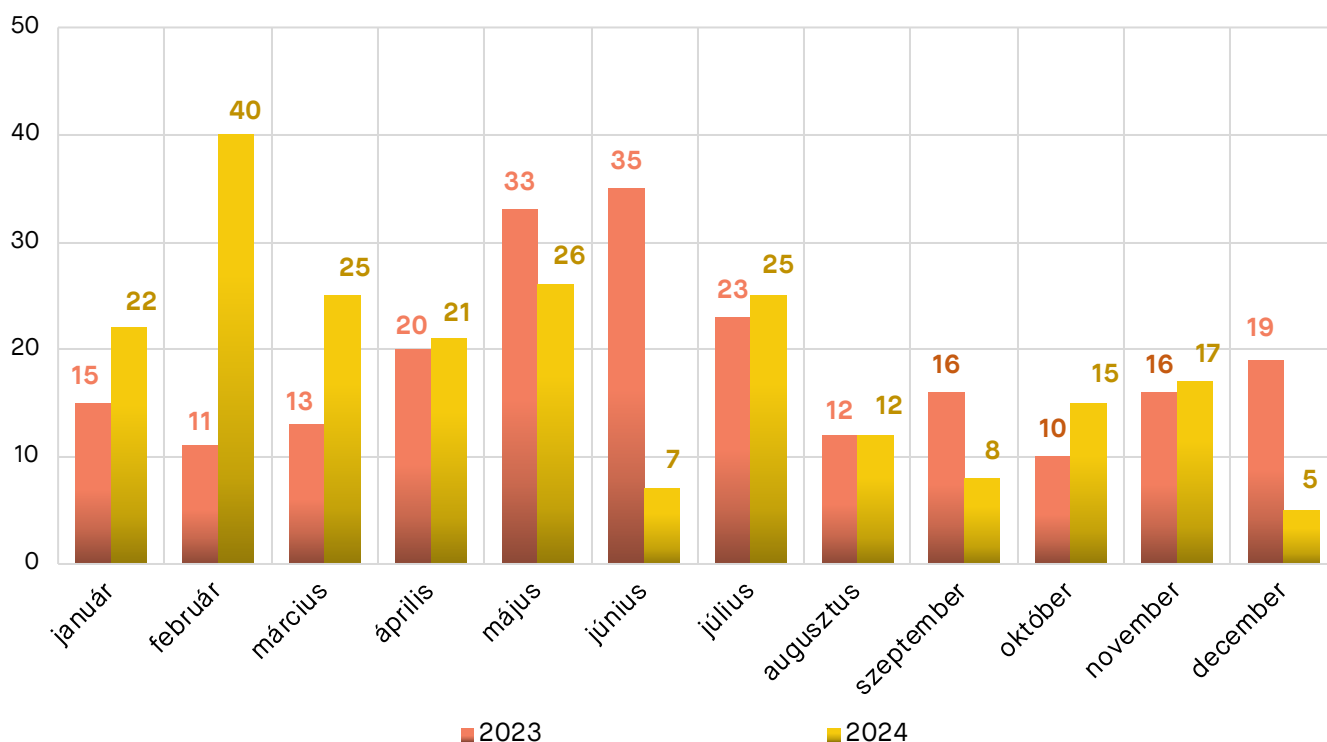


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

2024-ben a legtöbb eredményes hirdetmény nélküli tárgyalásos eljáráshoz kapcsolódó közbeszerzési szerződést 2024 februárjában kötötték (40 darab), ebben a hónapban nyolcszor annyi szerződés megkötésére került sor, mint a legalacsonyabb értékkel rendelkező decemberi hónapban (5 darab).

2023-ban és 2024-ben havi szinten átlagosan 19 darab eredményes hirdetmény nélküli tárgyalásos eljáráshoz kapcsolódó közbeszerzési szerződés megkötésére került sor. A két év átlaga azért egyezik meg, mivel 2024-ben és 2023-ban azonos mennyiségű eredményes hirdetmény nélküli tárgyalásos eljáráshoz kapcsolódó közbeszerzési szerződést kötöttek.

4. ÁBRA: AZ EREDMÉNYES HNT ELJÁRÁSOKHOZ KAPCSOLÓDÓ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMA (DB) AZ ELŐZŐ ÉV AZONOS IDŐSZAKÁHOZ KÉPEST, HAVI BONTÁSBAN

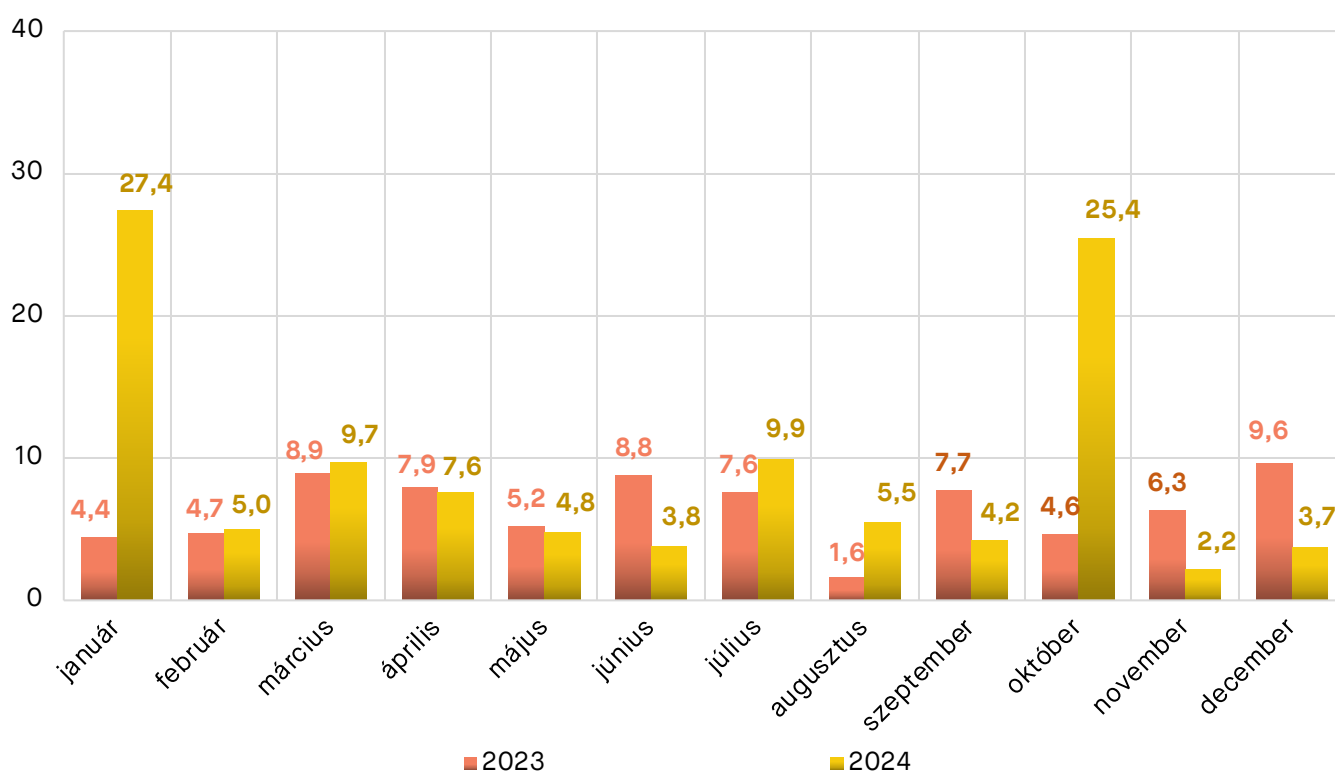


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

2024-ben havi szinten átlagosan 9,1 milliárd forintnak megfelelő összegben került sor eredményes hirdetmény nélküli tárgyalásos eljáráshoz kapcsolódó közbeszerzési szerződés megkötésére, mely a 2023-as év 6,4 milliárd forintos átlagához képest magasabb. Az emelkedést az okozza, hogy 2024-ben két hónapban, – januárban és októberben –, kiugróan magas volt a megkötött HNT szerződések értéke, az év többi hónapjához viszonyítva.

A legmagasabb értékkel bíró januári és a legalacsonyabb novemberi adat között 25,2 milliárd forint volt a különbség a megkötött szerződések értéke tekintetében. A januári és az októberi hónapon kívül, a többi hónapban, az előző évihez hasonló, egyenletes eloszlása volt az eredményes hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásokhoz kapcsolódó közbeszerzési szerződések értékének.

5. ÁBRA: AZ EREDMÉNYES HNT ELJÁRÁSOKHOZ KAPCSOLÓDÓ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK ÉRTÉKE (MRD FT) AZ ELŐZŐ ÉV AZONOS IDŐSZAKÁHOZ KÉPEST, HAVI BONTÁSBAN



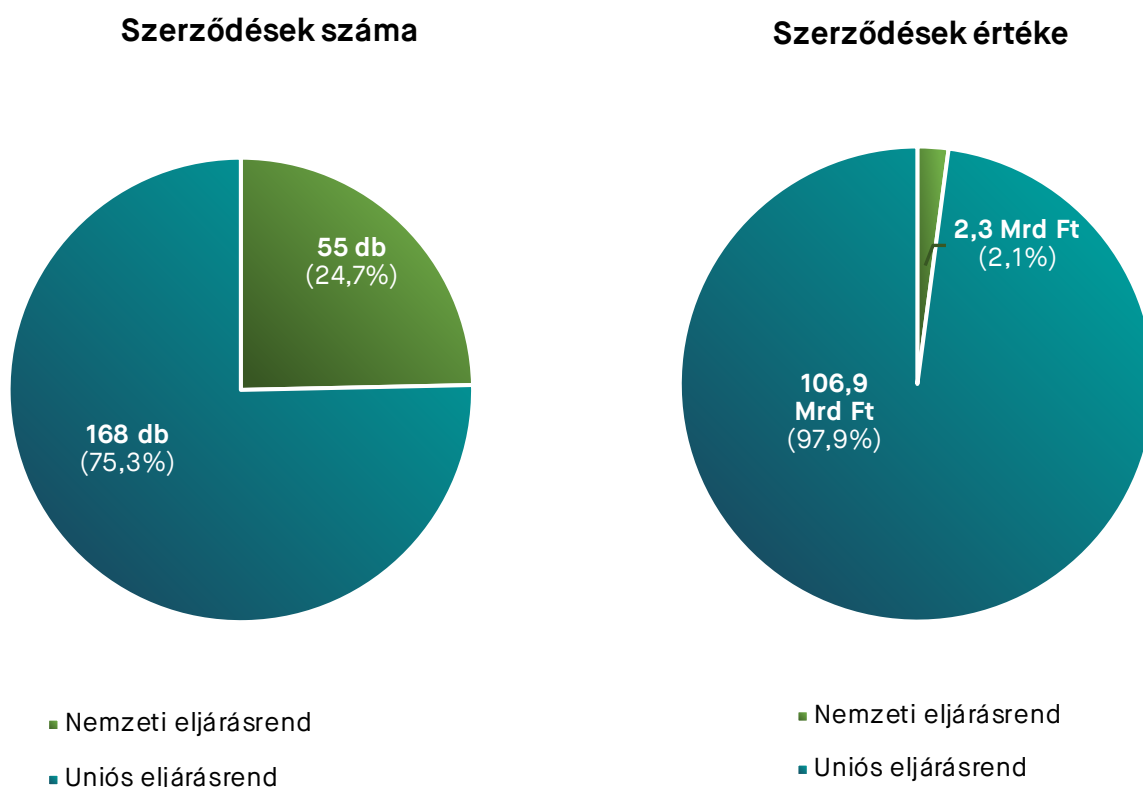
Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A szerződések darabszámát az eljárásrendek szerinti megoszlás szerint vizsgálva 2024-ben, a megkötésre került eredményes hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásokhoz kapcsolódó közbeszerzési szerződések többségét a magasabb értékű uniós eljárásrend keretében (75,3%), míg kisebb hányadukat az alacsonyabb értékű nemzeti eljárásrendben (24,7%) kötötték. Szám szerint ez 168 darab szerződést jelentett az uniós, és 55 darab szerződést a nemzeti eljárásrend keretében.

Amennyiben a szerződések értéke alapján vizsgáljuk a megoszlást 2024-ben, azt látjuk, hogy a megkötésre ke-

rült eredményes hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásokhoz kapcsolódó közbeszerzési szerződések döntő többségét az uniós eljárásrend keretén belül kötötték, és csak jóval kisebb hányaduk született a nemzeti eljárásrend szerint. Az uniós eljárásrend keretén belül 106,9 milliárd forint összértékben került sor szerződés-kötésre, mely az összes megkötött HNT szerződés 97,9 százaléka, a nemzeti eljárásrend keretén belül pedig csupán összesen 2,3 milliárd forint értékben kötöttek szerződést, ami mindössze 2,1 százalékos hányadot jelentett.

6. ÁBRA: AZ EREDMÉNYES HNT ELJÁRÁSOKHOZ KAPCSOLÓDÓ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK ÉS ÉRTÉKÉNEK MEGOSZLÁSA ELJÁRÁSRENDEK SZERINT 2024-BEN



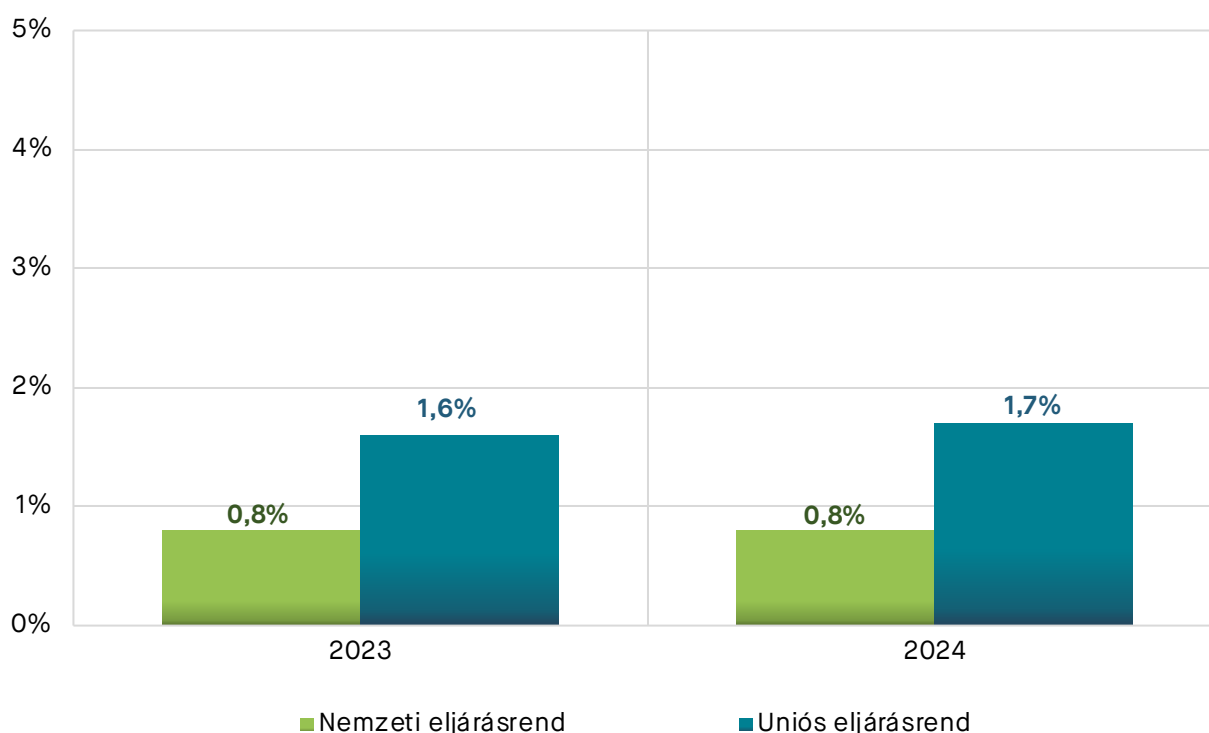
Forrás: Közbeszerzési Hatóság

2024-ben a 6550 darab nemzeti eljárásrendben megkötött szerződésből csupán 55 darab kapcsolódott eredményes hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásokhoz, azaz a nemzeti eljárásrendben megkötött szerződéseknek csupán 0,8%-a volt HNT szerződés. Az uniós eljárásrendben 9891 darab szerződésből 168 darab volt eredményes hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásokhoz kapcsolódó közbeszerzési szerződés, ami az uniós-

eljárásrendben megkötött szerződések 1,7%-a.

A megkötésre került eredményes hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásokhoz kapcsolódó közbeszerzési szerződések számának aránya a nemzeti eljárásrendben megegyezett az előző év számarányával, az uniós eljárásrendben pedig csupán 0,1 százalékponttal volt magasabb, mint egy évvel korábban.

7. ÁBRA: AZ EREDMÉNYES HNT ELJÁRÁSOKHOZ KAPCSOLÓDÓ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMARÁNYA A NEMZETI ÉS UNIÓS ELJÁRÁSRENDEN 2023 ÉS 2024 KÖZÖTT



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

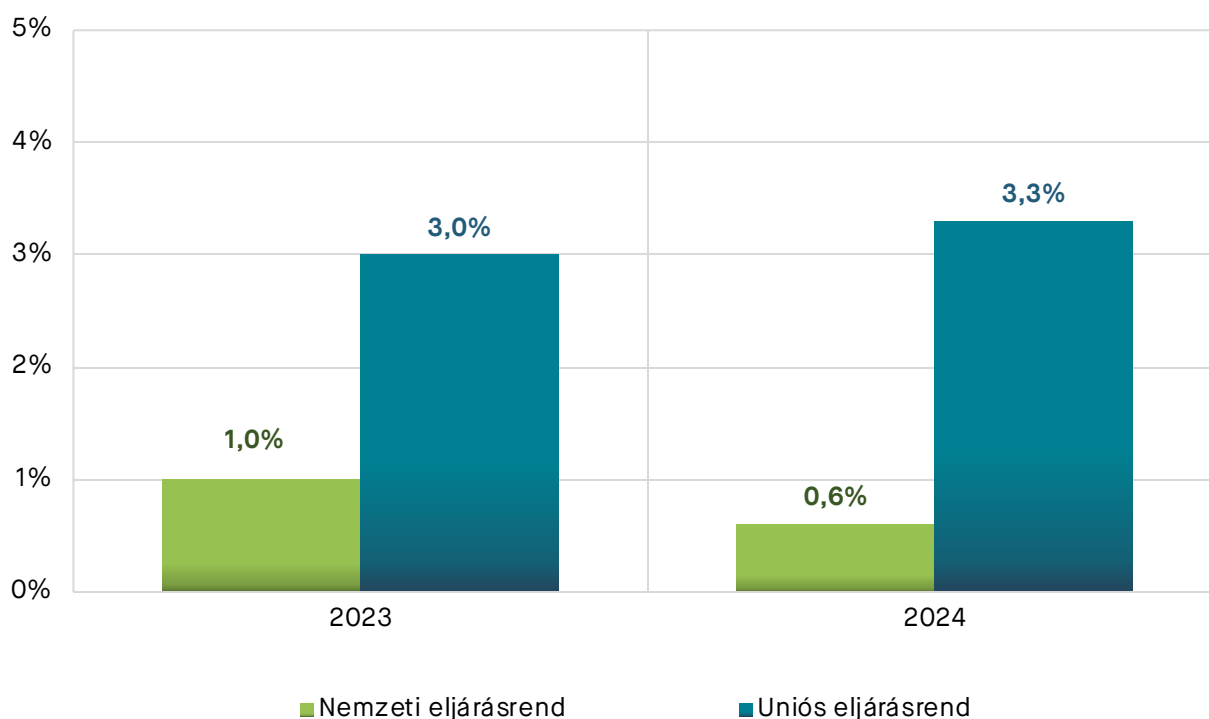
2024-ben összesen 405,4 milliárd forint összértékben került sor szerződéskötésre a nemzeti eljárásrendben, melyből a megkötésre került eredményes hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásokhoz kapcsolódó közbeszerzési szerződések értéke 2,3 milliárd forint volt, ami a nemzeti eljárásrendben megkötött összes szerződés értékének csupán 0,6 százaléka.

Az uniós eljárásrendben 2024-ben összesen 3286,2 milliárd forint értékben történt szerződéskötés, ebből a megkötésre került eredményes hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásokhoz kapcsolódó közbeszerzési szerző-

dések értéke 106,9 milliárd forint volt, amely az uniós eljárásrendben megkötött szerződések mindössze 3,3 százaléka.

2024-ben a megkötött eredményes hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásokhoz kapcsolódó közbeszerzési szerződések értékének aránya a nemzeti eljárásrendben 0,4 százalékponttal alacsonyabb volt, mint 2023-ban, míg az uniós eljárásrendben megkötött HNT szerződések értékaránya 0,3 százalékkal emelkedett az előző évhez képest.

8. ÁBRA: AZ EREDMÉNYES HNT ELJÁRÁSOKHOZ KAPCSOLÓDÓ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK ÉRTÉKARÁNYA A NEMZETI ÉS UNIÓS ELJÁRÁSRENDEN 2023 ÉS 2024 KÖZÖTT

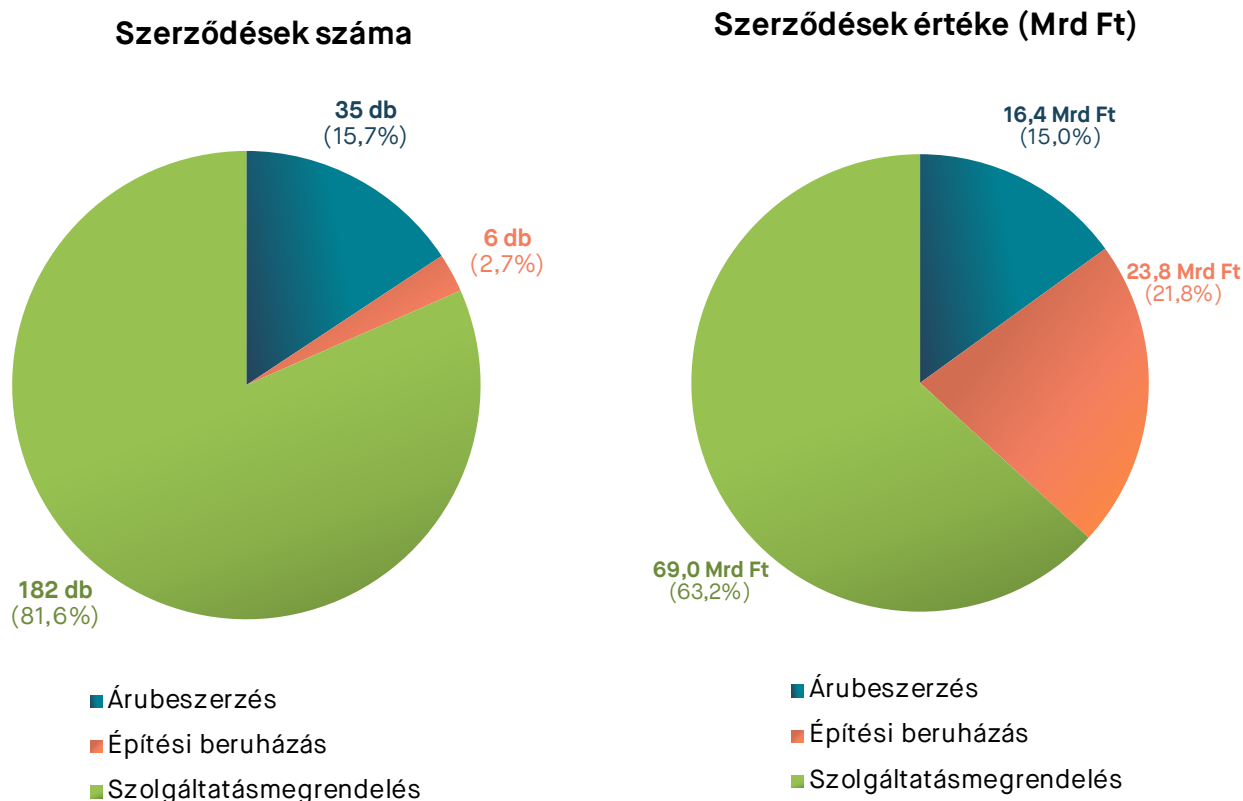


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A HNT szerződéseket a beszerzés tárgya szerint vizsgálva, a közbeszerzési szerződések számát tekintve 2024-ben a legtöbb megkötésre került eredményes hirdetmény nélküli tárgyalásos eljáráshoz kapcsolódó közbeszerzési szerződés szolgáltatásmegrendelés volt, a beszerzések több, mint négyötödét, 81,6 százalékát ebben a tárgyban bonyolították. Az árubeszerzések a beszerzések közel egyhatodát tették ki 15,7 százalékkal, míg az építési beruházások aránya mindössze 2,7 százalék volt.

A közbeszerzési szerződések értékét tekintve szintén a szolgáltatásmegrendelések tették ki a legnagyobb hányadot a beszerzés tárgya szerint, a szerződések közel kétharmadát ebben a tárgyban kötötték 63,2 százalékkal. A második legnagyobb hányadot a szerződések számarányával ellentétben nem az árubeszerzések, hanem az építési beruházások tették ki, 21,8 százalékkal. Az árubeszerzések értékaránya a számarányához hasonlóan alakult, a megkötött szerződések 15 százalékát bonyolították ebben a tárgyban.

9. ÁBRA: AZ EREDMÉNYES HNT ELJÁRÁSOKHOZ KAPCSOLÓDÓ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK (DB) ÉS ÉRTÉKÉNEK (MRD FT) MEGOSZLÁSA A BESZERZÉS TÁRGYA SZERINT 2024-BEN



Forrás: Közbeszerzési Hatóság



**KÖZBESZERZÉSI
HATÓSÁG**