

A KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG KERETÉBEN MŰKÖDŐ TANÁCS ÚTMUTATÓJA

2023. 02. 20.



A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója

a hiánypótlás szabályairól

(2023. február 20.)

A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács *a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény* (a továbbiakban: Kbt.) 183. §-ának c) pontja alapján az alábbiak szerint útmutatót ad ki a Kbt. 71. §-a szerinti hiánypótlási szabályokról.

Előzetesen rögzítendő, hogy a Kbt. 71. §-ában megfogalmazott hiánypótlási szabályokat – mivel minden egyes közbeszerzési eljárás eltérő specifikumokat hordoz – mindig az adott konkrét ügy egyedi körülményei, adatai alapján kell megvizsgálni, így a jelen útmutatóban tett megállapítások sem alkalmazhatóak általános jelleggel a közbeszerzési eljárásokban.

I. A hiánypótlás célja

A hiánypótlás jogintézményét a jogalkotó annak érdekében hozta létre, hogy a közbeszerzési eljárásokban biztosítsa a széles körű versenyt, azáltal, hogy az érvénytelenség minél kevesebb ajánlatot vagy részvételi jelentkezést érintsen, és a közbeszerzési eljárások – hiányosan vagy nem megfelelően benyújtott ajánlatokra vagy részvételi jelentkezésekre visszavezethető – eredménytelensége minél kevesebb számban forduljon elő. A hiánypótlás lehetősége hozzájárul ahhoz, hogy a kevésbé rutinos, közbeszerzési szakértelemmel nem rendelkező gazdasági szereplők is nagyobb eséllyel tudjanak sikeresen részt venni a közbeszerzési eljárásokban.

A hiánypótlás jogintézményének abszolút korlátját képezi az az elvárás, hogy az ajánlattevő az általa tett megajánlást ne változtathassa meg, illetőleg az elmulasztott megajánlást ne tehesse meg azt követően, hogy az ajánlati kötöttség beállt. A tárgyalat jogintézmény tehát nem lehet eszköze az ajánlati kötöttség megsértésének, illetve egy meg nem tett vállalat nem lehet hiánypótlás keretében megtenni.

A másik oldalról a hiánypótlás célja a közbeszerzési eljárásokban a gazdasági szereplők által benyújtott dokumentumok hibáinak, hiányosságainak javítása, pótlása, illetve az erre való figyelemfelhívás. Ezzel összefüggésben a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács felhívja a figyelmet arra, hogy az ajánlat és a részvételi jelentkezés tartalmi és formai követelményeknek megfelelő elkészítése a gazdasági szereplő kötelezettsége [Kbt. 66. § (1) bekezdés], ezért a hiánypótlás jogintézménye nem szolgálhat a gazdasági szereplők e kötelezettsége teljesítésének helyettesítésére.

II. A Kbt. hiánypótlásra, felvilágosítás kérésre és számítási hiba javítására vonatkozó szabályai kapcsán felmerülő egyes kérdések

A hiánypótlás szabályainak alkalmazása a nyilatkozási elv mellett

A közbeszerzési eljárásban az előzetes igazolások bírálata során („első” bírálati szakasz) az ajánlatkérő köteles megállapítani, hogy mely ajánlat vagy részvételi jelentkezés érvénytelen, és hogy van-e olyan gazdasági szereplő, akit az eljárásból ki kell zárni. Az ajánlatkérő a bírálat során az alkalmassági követelmények és a kizáró okok, továbbá a 82. § (5) bekezdése szerinti kritériumok ellenőrzésére köteles elfogadni az egységes európai közbeszerzési dokumentumba foglalt nyilatkozatot, valamint minden egyéb tekintetben a részvételi jelentkezés és az ajánlat megfelelőségét ellenőrizni, szükség szerint a 71-72. § szerinti bírálati cselekményeket elvégezni [Kbt. 69. § (2) bekezdés].

A bírálat ezen szakaszában az egységes európai közbeszerzési dokumentum hiányosságait és hibáit is lehet hiánypótlás keretében korrigálni.

Az előzetes igazolások bírálatát („első” bírálati szakasz) követően az ajánlatkérő értékeli a megfelelőnek ítélt ajánlatokat.

A Kbt. 81. § (4) bekezdés első mondata szerint nyílt eljárásban az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumokban rendelkezhet úgy, hogy a bírálatnak az aránytalanul alacsony ár vagy költség vizsgálatára vonatkozó részét az ajánlatok értékelését követően végzi el. Az említett rendelkezés 2021. február 1-jei hatállyal akként változott, hogy az ajánlatkérő az aránytalanul alacsony ár mellett az egyéb aránytalan vállalkozások vizsgálatát is elvégezheti az ajánlatok értékelését követően. Emellett változás, hogy a Kbt. 81. § (4) bekezdés szerinti bírálatot ajánlatkérő az általa meghatározott számú, sorrendben legkedvezőbb ajánlattevő ajánlata vonatkozásában végezheti el. A Kbt. 81. § (5) bekezdés első mondata szerint az ajánlatkérő nyílt eljárásban a közbeszerzési dokumentumokban rendelkezhet úgy is, hogy az ajánlatok bírálatát - az egységes európai közbeszerzési dokumentumban foglalt nyilatkozat alapján - az ajánlatok értékelését követően végzi el. A 2021. február 1-je után indult közbeszerzési eljárások alapján kötött keretmegállapodásokat követő versenyújranyitások során is lehetőség van a Kbt. 81. § (5) bekezdés szerinti fordított bírálat alkalmazására. Ezt az ajánlatkérőnek a közbeszerzési eljárás közbeszerzési dokumentumaiban kell jeleznie. A fenti rendelkezések a fordított bírálatról szólnak, amelynek lehetősége nagy segítséget jelenthet az ajánlatkérő számára a nyílt eljárásban vagy a keretmegállapodás alapján történő verseny újranyitás során beérkező magas számú ajánlatok bírálata során. A fordított bírálat esetében a megajánlás megalapozottságának vizsgálatához feltétlenül szükséges bírálati

cselekmények elvégzésére – így a hiánypótlásra is – lehetőség van már az értékelési szakaszban is.¹

Az ajánlatkérő a legkedvezőbbnek tekinthető ajánlattevőt az eljárás eredményéről szóló döntés meghozatalát megelőzően felhívja a kizáró okok, az alkalmassági követelmények, valamint az eljárást megindító felhívásban előírt igazolások benyújtására. A Kbt. 2020. február 1-jétől hatályos 69. § (5) bekezdésének rendelkezései egyértelműen elkülönítik azt az esetet, ha az ajánlattevő egyáltalán nem, vagy kizárólag határidőn túl nyújt be igazolást a kizáró okok, alkalmassági feltétel(ek) vagy a Kbt. 82. § (5) bekezdése szerinti objektív kritérium tekintetében, valamint azt, ha az igazolások hiányosan kerültek benyújtásra, illetve nem egyértelmű tartalmúak. Amíg az első esetben az ajánlattevő ajánlata érvénytelen, addig a második esetben lehetőség van hiánypótlásra és/vagy felvilágosítás kérésére. Ezzel összefüggésben a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács felhívja a figyelmet a Közbeszerzési Döntőbizottság (a továbbiakban: Döntőbizottság) D.428/16/2021. számú határozatának 48. pontjára, melyben a Döntőbizottság rámutatott arra, hogy a Kbt. 69. § (5) bekezdése nem tesz különbséget a Kbt. 69. § (4) bekezdése szerinti felhívást megelőzően, illetőleg azt követően benyújtott igazolások tekintetében. (Ezen elkülönítés hiánya visszavezethető a Kbt. 69. § (4) bekezdés utolsó mondata szerinti jogi fikcióra, amely az eltérő időpontban benyújtott igazolásokra ugyanazt a jogi szabályozást vonatkoztatja.) Erre való tekintettel, a Kbt. 69. § (4) bekezdése szerinti dokumentumok határidő lejártáig történő benyújtásának teljes körű elmulasztása – amennyiben az ajánlat/résztvételi jelentkezés részeként sem került benyújtásra semmilyen Kbt. 69. § (4) bekezdés szerinti igazolás – érvénytelenséget von maga után az ajánlatkérő hiánypótlási, felvilágosítás-kérelmi kötelezettsége nélkül. Azaz, amennyiben a kizáró ok vagy alkalmassági feltétel, valamint adott esetben a 82. § (5) bekezdése szerinti objektív kritérium tekintetében valamely igazolás benyújtására nem kerül sor, úgy az hiánypótlás tárgyát képezheti, automatikus érvénytelenséget az eredményezhet, ha egyáltalán nem nyújt be az ajánlattevő/résztvételre jelentkező határidőben egyetlen igazolást sem a Kbt. 69. § (4) bekezdés szerinti felhívásra, és korábban, az ajánlata/résztvételi jelentkezése részeként sem tette ezt meg

A korábbi joggyakorlat többféle jogszerű megoldást alkalmazott arra vonatkozóan, ha az ajánlattevő/résztvételre jelentkező a Kbt. 69. § (5) bekezdés szerinti igazolásokat az ajánlatában/résztvételi jelentkezésében már benyújtotta. A következő kiegészítéssel a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács az erre vonatkozó gyakorlatot kívánja egységesíteni.

¹ Kbt. 76. § (13) bekezdés: az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumokban olyan előírásokat határoz meg, amelyek biztosítják, hogy az ajánlatkérő az ajánlattevők által benyújtott információkat ellenőrizni tudja annak megállapítása érdekében, hogy az ajánlat mennyiben felel meg az értékelési szempontoknak. Kétség esetén az ajánlatkérőnek meg kell győződnie az ajánlattevő által benyújtott információk helytállóságáról.

Abban az esetben, ha az ajánlattevő/résztételre jelentkező a Kbt. 69. § (4) bekezdés szerinti igazolásokat az ajánlatában/résztételi jelentkezésében már benyújtja, a Kbt. 69. § (4) bekezdés utolsó mondata alapján az ajánlatkérő nem hívja fel az ajánlattevőt az igazolások ismételt benyújtására, hanem úgy tekinti, mintha a korábban benyújtott igazolásokat az ajánlatkérő felhívására nyújtották volna be, és szükség szerint hiánypótlást rendel el vagy felvilágosítást kér.

Amennyiben az ajánlattevő/résztételre jelentkező a Kbt. 69. § (4) bekezdés szerinti igazolásokat az ajánlatában/résztételi jelentkezésében részben nyújtja be, jogszerű megoldás, ha az ajánlatkérő nem hívja fel az ajánlattevőt/résztételre jelentkezőt a korábban már benyújtott igazolások ismételt benyújtására, hanem úgy tekinti, mintha a korábban benyújtott igazolásokat az ajánlatkérő felhívására nyújtották volna be, és szükség szerint hiánypótlást rendel el vagy felvilágosítást kér ezen benyújtott igazolásokkal kapcsolatban. Ekkor az ajánlatkérő csak a hiányzó igazolások vonatkozásában hívja fel a Kbt. 69. § (4) bekezdés alapján az ajánlattevőt, majd az ezt követően – a Kbt. 69. § (4) bekezdés szerinti felhívásra – beérkezett igazolások (az összes igazolást ideértve) tekintetében szükség szerint hiánypótlást rendel el vagy felvilágosítást kér. Ezzel együtt a Döntőbizottság D.428/16/2021. számú határozatában foglaltak értelmében, ha a Kbt. 69. § (4) bekezdés szerinti igazolások az ajánlatban/résztételi jelentkezésben részben benyújtásra kerültek, és az ajánlattevő/résztételre jelentkező egyáltalán nem nyújt be igazolást a Kbt. 69. § (4) bekezdés szerinti felhívásra, akkor a Kbt. 69. § (4) bekezdésének utolsó mondatában szereplő jogi fikció alapján úgy kell tekinteni, hogy a korábban már benyújtott igazolást/igazolások az ajánlattevő/résztételre jelentkező az ajánlatkérőnek a Kbt. 69. § (4) bekezdés szerinti felhívására nyújtotta be, ennél fogva ilyen esetben helye van hiánypótlásnak.

Lényeges szabály, hogy 2023. január 1. napjától kezdődően módosult a Kbt. 73. § (1) bekezdés c) pontja szerinti, ajánlat/résztételi jelentkezés érvénytelenségét eredményező jogalap, és ezzel összefüggésben a Kbt. 71. § (4) bekezdése is.

Az új - Kbt. 73. § (1) bekezdés c) pontja szerinti - szabályozásnak megfelelően az ajánlat/résztételi jelentkezés érvénytelen, ha az ajánlattevő /résztételre jelentkező alvállalkozója, vagy az alkalmasság igazolásában részt vevő szervezet a Kbt. 62. § (1) bekezdés i), j) vagy o) pontja szerinti kizáró ok miatt kizárásra került és az ajánlattevő/résztételre jelentkező nem bizonyította, hogy a kizáró ok fennállásáról nem tudott, vagy arról az adott helyzetben általában elvárható gondosság mellett nem kellett tudomást szereznie, valamint a Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pontja szerinti esetben az előbbieken túl nem bizonyította, hogy a kizáró ok fennállása az ajánlattételt/résztételi jelentkezést nem befolyásolta. Ehhez is kapcsolódóan, a 2023. január 1. napjától hatályos Kbt. 71. § (4) bekezdés szerint abban az esetben, ha az ajánlattevő/résztételre jelentkező az alkalmasság igazolásához olyan gazdasági

szereplő kapacitásaira támaszkodik, vagy olyan alvállalkozót nevezett meg, amely a Kbt. 62. § (1) bekezdése szerinti, vagy - ha az ajánlatkérő előírta - a Kbt. 63. § szerinti kizáró ok hatálya alatt áll, akkor az ajánlatkérőnek nem az ajánlattevőt/résztételre jelentkezőt kell kizárnia az eljárásból, hanem a kizáró okkal érintett gazdasági szereplőt (alvállalkozót vagy kapacitást biztosító szervezetet). Az érintett gazdasági szereplő helyett az ajánlattevő/résztételre jelentkező másik alvállalkozót vagy kapacitást biztosító szervezetet jelenthet be hiánypótlás útján az ajánlatkérő felhívására. Az ajánlatkérőnek fel kell hívnia az ajánlattevőt/résztételre jelentkezőt, hogy - szükség esetén - új alvállalkozót, vagy kapacitást biztosító szervezetet nevezzen meg, kivéve, ha az ajánlat vagy a résztvételi jelentkezés a Kbt. 73. § (1) bekezdés c) pontja szerint érvénytelen. Ezzel összefüggésben fontos felhívni a figyelmet arra, hogy továbbra is lehetőség van a kizáró ok hatálya alá eső alvállalkozó vagy az alkalmasság igazolásában részt vevő szervezet cseréjére. Ez korábban egyes kizáró okok megvalósulása esetén nem volt lehetséges és az ajánlat automatikusan érvénytelennek minősült, azonban 2023. január 1. napjától bizonyos - fentiekben is jelzett - feltételek megvalósulása esetén már lehetőség van a Kbt. 62. § (1) bekezdés i), j) vagy o) pontja szerinti kizáró ok fennállása esetén is a cserére anélkül, hogy az ajánlat erre hivatkozással automatikusan érvénytelenné nyilvánításra kerüljön.

A jogalkotói indokolás is rögzíti a fenti módosításokat érintően, hogy ezek eredményeképpen nem lesz automatikusan érvénytelen az az ajánlat /résztvételi jelentkezés, amelyben az ajánlattevő/résztételre jelentkező által a teljesítésbe bevonni kívánt alvállalkozó vagy kapacitást nyújtó szervezet a Kbt. 62. § (1) bekezdés i) pontja értelmében hamis adatot szolgáltatott, vagy a Kbt. 62. § (1) bekezdés j) vagy o) pontja szerinti cselekményt követett el az adott közbeszerzési eljárásban. E helyett az ajánlat/résztvételi jelentkezés csupán akkor minősül érvénytelennek, ha az ajánlattevő/résztételre jelentkező tudott az alvállalkozó vagy kapacitást nyújtó szervezet által benyújtott hamis adatszolgáltatás, vagy a Kbt. 62. § (1) bekezdés j) vagy o) pontja szerinti cselekmény tényéről, vagy kellő gondosság mellett erről tudnia kellett volna, vagy, ha a Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pontja szerinti versenyt korlátozó megállapodásról ugyan az ajánlattevő/résztételre jelentkező nem tudott, de nem bizonyítható, hogy az ilyen megállapodás nem volt hatással az ajánlatra, illetve résztvételi jelentkezésre. Ellenkező esetben a Kbt. 71. § (4) bekezdése alapján, más kizáró okokhoz hasonlóan, az ajánlattevőnek/résztételre jelentkezőnek lehetősége van a kizárt helyett más gazdasági szereplő megnevezésére. Az új szabályozás az arányosság elvének való megfelelést szolgálja azzal, hogy az ajánlattevőt/résztételre jelentkezőt nem teszi felelőssé olyan cselekményért, amelyről nem volt információja vagy nem kellett volna információval rendelkeznie. Az említett feltételeket az érintett ajánlattevőnek/résztvételi jelentkezőnek kell bizonyítania, amelyre az ajánlatkérő köteles felvilágosítás kérése keretében felhívni az ajánlattevőt/résztételre jelentkezőt a Kbt. 73. § (7) bekezdésben előírtak alapján.

A Kbt. 71. § (4) bekezdésével összefüggésben fontos kiemelni azt is, hogy új alvállalkozó vagy kapacitást biztosító szervezet megnevezése a kizárt helyett nem

kötelező, ugyanakkor az ajánlat/részvételi jelentkezés érvényessége érdekében szükséges lehet, ha ennek hiányában az ajánlattevő/részvételre jelentkező alkalmassága nem lenne igazolt teljes körűen.

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

A Kbt. 71. § (9) bekezdése az értékelésre kerülő szakember, illetve a szakemberrel kapcsolatos követelmények hiánypótlási szabályait illetően előírja, hogy:

- a Kbt. 76. § (3) bekezdés b) pontja szerinti értékeléshez az ajánlatkérő által bemutatni kért szakemberek személye hiánypótlás keretében csak a Kbt. 71. § (4) bekezdésben foglalt, vagy az alkalmassági követelménynek való megfelelés miatt szükséges esetben és csak úgy változhat, hogy
- a bemutatott új szakember az értékeléskor figyelembe veendő minden releváns körülmény tekintetében a korábbival legalább egyenértékű (magasabb tapasztalattal vagy képzettséggel rendelkező szakember bemutatása nem befolyásolja az értékelést, valamint abban az esetben, ha a szakember tapasztalata vagy képzettsége ugyan alacsonyabb a korábbinál, de így is meghaladja az értékelésre kerülő maximális mértéket, a legalább egyenértékűség ebben a viszonylatban megállapítható).

Fontos felhívni a figyelmet arra, hogy kizárólag a megajánlás alátámasztása céljából nem kerülhet sor a szakember cseréjére.

Ezúton hívja fel az ajánlatkérők figyelmét a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács arra, hogy különös körülménnyel járjanak el az értékelési szempontok (így adott esetben a szakemberrel kapcsolatos értékelési szempont) és az arra tett megajánlás alátámasztására benyújtandó dokumentumok előírása során. Ebben a körben a szakemberrel kapcsolatos értékelési szempontot ajánlatkérőnek oly módon kell meghatároznia, hogy a szakember személye egyértelműen beazonosítható legyen.² A Kbt. 66. § (1) bekezdés alapján ugyanis az ajánlattevőknek (részvételre jelentkezőknek) az ajánlatot (részvételi jelentkezést) a közbeszerzési dokumentumokban meghatározott tartalmi és formai követelményeknek megfelelően kell elkészíteniük és benyújtaniuk, azon túl további elvárások nem követelhetők meg ajánlatkérő részéről. Másrészt ajánlatkérők az általuk tett előírások mentén tudják

² Ez a követelmény jelenik meg a Közbeszerzési Hatóságnak a nyertes ajánlattevő kiválasztására szolgáló értékelési szempontrendszer alkalmazásáról szóló útmutatójában is (KÉ 2020 évi 60. szám, 2020. március 25.)

megítélni, hogy adott esetben valamely irat hiánypótlás (felvilágosítás-kérés) tárgyát képezheti-e.

2020. február 1-jétől hatályos változás a felolvasólapon szereplő információk elsődlegességét rögzíti, amikor kimondja, hogy

- ha az értékeléshez a felolvasólapon feltüntetett adat és az azt alátámasztó dokumentum tartalma között olyan ellentmondás van, hogy a felolvasólapon az értékelésre kerülő szakember tapasztalatát érintő kedvezőbb értéket tüntetett fel az ajánlattevő, és nem sikerül felvilágosítás vagy a már bemutatott szakemberre vonatkozó dokumentum hiánypótlása keretében a felolvasólapon feltüntetett adatot alátámasztani, az ajánlatkérő az ajánlatot érvénytelenné nyilvánítja;
- ha olyan ellentmondás áll fenn a felolvasólap és az alátámasztó dokumentum között, hogy a felolvasólapon feltüntetett adat kevésbé kedvező, az értékeléskor – továbbra is – a felolvasólapon szereplő adatot kell figyelembe venni.

A Kbt. 71. § (9) bekezdés a) pontjához képest a 2021. február 1-jétől a Kbt. 71. § új (9a) bekezdése arra irányul, hogy az ajánlat ne legyen érvénytelen akkor, ha az ajánlattevő ugyan nem tudja megfelelően alátámasztani az ajánlatában megjelölt vállalást, de megállapítható, hogy az ajánlati elemre ettől függetlenül is az elérhető legmagasabb pontszámot kell adni. Amennyiben tehát az ajánlatkérő a Kbt. 77. § (1) bekezdés szerint az eljárást megindító felhívásban úgy rendelkezett, hogy meghatározta azt a legkedvezőbb értéket, amelyre, illetve amelynél kedvezőbb vállalatokra egyaránt a legmagasabb pontszámot adja és valamely ajánlattevő a szakemberre vonatkozóan a felolvasólapon e legkedvezőbb értékhez viszonyítva kedvezőbb megajánlást tett, mint amelyet ténylegesen alá tud támasztani, de a legmagasabb értékelési pontszámhoz szükséges értéket ajánlattevő alátámasztotta, az ajánlat nem nyilvánítható érvénytelenné és a (9) bekezdés b) pontja nem alkalmazandó.

A Kbt. 71. § (10) bekezdése alapján abban az esetben, ha a hiánypótlás túlterjeszkedik azon, hogy az ajánlat/részvételi jelentkezés a közbeszerzési dokumentumokban és a jogszabályokban rögzített előírásnak megfelelően, akkor az a hiánypótlási korlátokba ütközik és ez esetben, vagy ha a hiánypótlást nem teljesítették vagy nem határidőben teljesítették, az ajánlatot/részvételi jelentkezést az eredeti tartalma alapján kell elbírálni, azaz a felsoroltak bármelyike nem jelent automatikus érvénytelenséget.

Nemzeti eljárásrendben a Kbt. 2020. február 1-jétől hatályos 114/A. §-a mentén az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívásban a nyilatkozási elvtől eltérhet, ebben az esetben a Kbt. 69. § (2)-(9) bekezdés szerinti rendelkezései nem alkalmazandók. 2021. február 1-jétől a Kbt. 114/A. § (1) bekezdése rögzíti, hogy a Kbt. 69. § (11) bekezdés szerinti adatbázisok adatait az ajánlatkérő a bírálat során valamennyi gazdasági szereplő ajánlata vonatkozásában ellenőrzi.

A számítási hiba javítása³

Átalánydíjas szerződés esetén az ajánlatkérőnek előbb a számítási hiba javítását kell elvégeznie, majd ezt követően van lehetősége – szükség szerint – hiánypótlást kérni. Azokban az esetekben, amikor nem állapíthatók meg a szükséges alapadatok a számítási hiba javításának elvégzéséhez, abban az esetben szükségszerűen meg kell előznie a számítási hiba javítását valamilyen előzetes bírálati cselekménynek.

A számítási hiba javítása a módosított rendelkezések alapján kétlépcsőssé vált. Az új rendelkezések szerint abban nem változott az ajánlatkérő kötelezettsége, hogy a számítási hiba észlelése esetén a hiba javításának eredményét meg kell állapítania (első lépcső). A változás abban áll, hogy magát a hiba javítását az ajánlattevőnek kell elvégeznie (második lépcső). A módosított rendelkezések szerint érvénytelenségi ok, ha az ajánlatkérő felhívására az ajánlattevő a módosítást nem teljesíti, az előírt határidőn túl teljesíti, vagy az ajánlatkérő által megadott adatot hibásan vezeti át az ajánlatában.

Abban az esetben, ha az ajánlatkérő nyílt eljárásában fordított bírálatot alkalmaz, a megajánlás megalapozottságának vizsgálata során bármely ajánlatban előforduló számítási hiba javítása szükségszerű a közbeszerzési alapelveknek való megfelelés érdekében. Erre vonatkozóan az ajánlatkérő tesz javaslatot, és azt technikailag az ajánlattevő végzi el.

Ajánlati biztosíték rendelkezésre állásával kapcsolatos hiánypótlás

A Kbt. 71. §-a 2021. február 1-jétől egy új, (3a) bekezdéssel egészült ki, mely szerint az ajánlati biztosíték Kbt. 54. § (2) bekezdés szerinti rendelkezésre bocsátása vonatkozásában hiánypótlásra van az ajánlattevőnek lehetősége, ha az ajánlatában a biztosítékra vonatkozó igazolást nem csatolja, vagy nem az előírt formában csatolja, de a biztosíték rendelkezésre bocsátása az előírásoknak megfelelően megtörtént vagy a biztosíték kötelezettje garanciavállalás esetén a garanciavállaló nyilatkozatot, készfizető kezesség biztosítása esetén a kezességvállaló nyilatkozatot vagy a biztosítási szerződés alapján a készfizető kezességvállalást tartalmazó kötelezvényt az ajánlati kötöttség beálltaig kiállította.

III. A hiánypótlással kapcsolatban felmerülő gyakori kérdések, különös tekintettel a Döntőbizottság gyakorlatára

Az alábbiakban a jogértelmezési gyakorlatban leggyakrabban felmerülő kérdéseket vesszük sorra a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács jogértelmezésében, valamint ehhez kapcsolódóan a Döntőbizottság egyes döntései tartalmát ismertetjük. A Döntőbizottság döntései minden esetben egyedi ügyekre vonatkoznak, ugyanakkor

³ Hatályos 2019. április 1-től.

a jogértelmezés számára iránymutatásul szolgálnak. A Kbt. 2015. november 1-jén lépett hatályba. Az útmutatóban ismertetésre kerülnek azok a Döntőbizottság által hozott korábbi határozatok, amelyek alapjául szolgáló jogszabályi rendelkezések tartalma a korábbi szabályozáshoz képest érdemben nem változott, így az említett határozatok az új szabályozási környezetben változatlanul irányadónak tekinthetők.

A kétszeres hiánypótlás tilalma

Nem ütközik a kétszeres hiánypótlás tilalmába, ha az ajánlat/részvételi jelentkezés benyújtásakor hiányzó dokumentumot hiánypótlásban nyújtanak be először, de hibás tartalommal⁴ vagy egy hiányosan benyújtott dokumentum hiánypótlása során egy teljesen új dokumentumot nyújtanak be ismételten hiányos tartalommal. Ezekben az esetekben a hiba, hiányosság újabb hiánypótlással korrigálható, feltéve, hogy nem ugyanaz az elem hiányzik az új dokumentumból, mint a korábban hiánypótlottatott dokumentumból.

Amennyiben az ajánlatkérő olyan hiányt észlel, amely az eredeti ajánlat/részvételi jelentkezés vonatkozásában merült fel, de arra vonatkozóan hiánypótlási felhívást még nem bocsátott ki, köteles azt hiánypótlatni. A Kbt. 71. § (6) bekezdése a hiánypótlásra felhívás kötelezettsége alóli kivételként rögzíti, ha a hiánypótlással az ajánlattevő vagy részvételre jelentkező az ajánlatban/részvételi jelentkezésben korábban nem szereplő gazdasági szereplőt von be az eljárásba, és erre a gazdasági szereplőre tekintettel lenne szükséges az újabb hiánypótlás. A kivétel alkalmazásának azonban feltétele, hogy az ajánlatkérő a Kbt. 2020. április 1-jétől hatályos szabályai alapján a közbeszerzési dokumentumokban feltüntette, hogy ilyen esetben nem – vagy csak az általa meghatározott korlátozással – rendel el újabb hiánypótlást.

A hiánypótlási határidő meghosszabbítása

A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács álláspontja szerint a hiánypótlás teljesítésére megállapított határidő minden ajánlattevő/részvételre jelentkező egyidejű tájékoztatása mellett, a hiánypótlási határidő lejártá előtt meghosszabbítható, feltéve, hogy az alapelvi sérelmekkel nem jár.

Hiánypótlási határidő folyamatban léte nélkül benyújtott önkéntes hiánypótlás kérdése

A Kbt. 71. § (5) bekezdése alapján az ajánlattevő/részvételre jelentkező önkéntes hiánypótlás keretében nem tehet eleget utólagosan, az ajánlatkérő által eredetileg megadott határidőben nem teljesített eredeti hiánypótlási felhívásnak, tekintettel arra

⁴ Döntőbizottság D.992/11/2011. számú határozata

– és egyben függetlenül attól –, hogy az eredeti hiánypótlási határidőben erre módja és lehetősége volt.⁵

Kiemelendő, hogy önkéntes hiánypótlás teljesítésére csak az ajánlatkérő által elrendelt hiánypótlás határidejében kerülhet sor. 2021. február 1-jétől továbbá a Kbt. 71. § (5) bekezdés egyértelművé teszi, hogy amennyiben a hiánypótlási felszólítás az ajánlatkérő Kbt. 69. § (4) bekezdése szerinti felhívására benyújtott dokumentumokra vonatkozik, vagy a hiánypótlási felhívás a Kbt. 80. § (4) bekezdése alapján történik, csak a hiánypótlásra felhívott ajánlattevő vagy részvételre jelentkező élhet az e bekezdésben szabályozott, önkéntes hiánypótlás lehetőségével.

Hiánypótlás elrendelése és annak nem teljesítése formai hiba esetén

Az ajánlatkérő formai hiányosság esetén is köteles hiánypótlást elrendelni, tekintettel arra, hogy a hiánypótlás célja, hogy az ajánlat/részvételi jelentkezés megfeleljen az ajánlati, részvételi, illetve ajánlattételi felhívás, a közbeszerzési dokumentumok vagy a jogszabályok előírásainak.

Fontos azonban különbséget tenni a törvény által előírt és az ajánlatkérő által meghatározott formai követelmények között, figyelemmel arra, hogy a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja szerint az ajánlat vagy a részvételi jelentkezés érvénytelen, ha egyéb módon nem felel meg az ajánlati, ajánlattételi vagy részvételi felhívásban és a közbeszerzési dokumentumokban, valamint a jogszabályokban meghatározott feltételeknek, ide nem értve a részvételi jelentkezés és az ajánlat ajánlatkérő által előírt formai követelményeit.

Érvénytelenné tehát csak – az adott esetben irányadó – jogszabályok által előírt formai előírások hiánya esetén lehet nyilvánítani az ajánlatot/részvételi jelentkezést. Az ajánlatok Kbt. 41/C. § (1) bekezdés e)-f) pont szerinti papíralapon történő benyújtása esetén a formai követelményeket a Kbt. 47. § (2a) bekezdése, a Kbt. 41/C. § szerinti bármely esetben a Kbt. 68. § (2) bekezdése rögzíti. Az ajánlatkérő által előírt formai követelmények hiánya esetében az ajánlat/részvételi jelentkezés nem nyilvánítható érvénytelennek. Fontos továbbá, hogy a bírálati kötelezettség alapján ajánlatkérő valamennyi, általa előírt formai követelménynek való megfelelést is vizsgáljon meg és dokumentáljon [különös tekintettel egy későbbi esetleges Kbt. 98. § (2) bekezdés a) pont szerinti hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás lehetőségére].

Hiánypótlás kizáró ok fennállása esetén

A Kbt. 62. § (1) bekezdése szerint az eljárásban nem lehet ajánlattevő, részvételre jelentkező, alvállalkozó, és nem vehet részt az alkalmasság igazolásában olyan

⁵ Döntőbizottság D.238/11/2015. számú és a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 26. K.33.319/2014/2012. számú ítéletével érintett D.366/15/2014. számú határozata

gazdasági szereplő, aki az itt [a)-o) pontokban] felsorolt kizáró ok bármelyikének hatálya alatt áll. A Kbt. 74. § (1) bekezdése kimondja, hogy az ajánlatkérőnek ki kell zárnia az eljárásból azt az ajánlattevőt, részvételre jelentkezőt, alvállalkozót vagy az alkalmasság igazolásában részt vevő szervezetet, aki a) a kizáró okok [62. §, és ha az ajánlatkérő előírta 63. §] hatálya alá tartozik; b) részéről a kizáró ok az eljárás során következett be.

Fentiek értelmében, a kizáró okok hiányának a közbeszerzési eljárás teljes tartama alatt megállapíthatónak kell lennie, így bármikor valósulnak meg valamely kizáró ok feltételei, az érintett gazdasági szereplőt ki kell zárni a közbeszerzési eljárásból, e tekintetben nincs lehetőség hiánypótlásra.

Az ajánlattevő, részvételre jelentkező, alvállalkozó vagy alkalmasság igazolásában részt vevő gazdasági szereplő a Kbt. 62. § (1) bekezdés b) és f) pontjában említett kizáró okok kivételével bármely egyéb kizáró ok fennállása ellenére - beleértve azokat az eseteket, amikor a törvényben meghatározott köteleességszegés vagy jogsértés az ajánlatkérő mérlegelése alapján vezet kizáráshoz⁶ - kezdeményezheti a Közbeszerzési Hatóságnál a megbízhatósága megállapítását. Az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról szóló 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 4. § (3) bekezdése szerint az erre vonatkozó végleges határozatot az egységes európai közbeszerzési dokumentum formanyomtatványa mellékleteként, az ajánlat/részvételi jelentkezés részeként kell benyújtani. Amennyiben az ajánlattevő/részvételre jelentkező rendelkezik az ajánlattétel/részvételre jelentkezés időpontjában a Közbeszerzési Hatóság említett véglegessé vált határozatával – vagy annak megtámadására irányuló közigazgatási per esetén a bíróság Kbt. 188. § (5) bekezdése szerinti jogerős határozatával –, azonban annak benyújtása az ajánlatban/részvételi jelentkezésben elmarad, az említett hiányosság hiánypótlás keretében pótolható. Az öntisztázás részletszabályaira vonatkozóan a Közbeszerzési Hatóság Elnöke tájékoztatót tett közzé.⁷

A Kbt. 71. § (4) bekezdése alapján az ajánlatkérő a kizáró okkal érintett gazdasági szereplő kizárása mellett hiánypótlás keretében felhívja az ajánlattevőt vagy részvételre jelentkezőt a kizárt alvállalkozó vagy kapacitást nyújtó gazdasági szereplő helyett szükség esetén más gazdasági szereplő megnevezésére. A jogszabályhely megnevezi azon kizáró okokat, amelyek esetében ez a szabály alkalmazható.

⁶ Hatályos: 2021. február 1.

⁷ https://www.kozbeszerzes.hu/kozbeszerzes-z/magyar-jogi-hatter/elnoki-tajekoztatok/kozbeszerzesi-hatosag-elnokenek-tajekoztatoja-kbt-64-es-188-szerinti-ontisztazas-gyakorlati-tapasztalatairol__

A Kbt. 69. § (13) bekezdés alkalmazása és a hiánypótlás kapcsolata

A Kbt. 69. § (13) bekezdése alapján az ajánlatkérő jogosult az ajánlatban vagy részvételi jelentkezésben benyújtott igazolás, nyilatkozat tartalmának ellenőrzése érdekében más állami vagy önkormányzati szervtől, hatóságtól vagy gazdasági szereplőtől információt kérni. A megkeresett szervezet három munkanapon belül köteles az információt megadni.

A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács hangsúlyozza, hogy a Kbt. 69. § (13) bekezdésének alkalmazása nem helyettesíti a hiánypótlás alkalmazását.

Üzleti titokká nyilvánítás jogszerűsége, hiánypótlás keretében történő kezelése

A Kbt. 73. § (1) bekezdés f) pontja alapján az ajánlat vagy a részvételi jelentkezés érvénytelen, ha az ajánlattevő vagy részvételre jelentkező valamely adatot a Kbt. 44. § (2)-(3) bekezdésébe ütköző módon minősít üzleti titoknak és ezt az ajánlatkérő hiánypótlási felhívását követően sem javítja; vagy a Kbt. 44. § (1) bekezdése szerinti indokolás a hiánypótlást követően sem megfelelő.

A korábban hatályos Kbt. sok vitát kiváltó rendelkezéseit a gyakorlati tapasztalatok alapján a jogalkotó újragondolta és a hatályos Kbt. az üzleti titokra való hivatkozás lehetőségét bizonyos mértékben korlátok közé szorítja (a korábbi gyakorlatban sok esetben fordult elő, hogy egyes gazdasági szereplők teljes ajánlatukat vagy részvételi jelentkezésüket üzleti titokká nyilvánították). A Kbt. 44. §-ának (4) bekezdése rögzíti, hogy amennyiben a gazdasági szereplő meghatározott információk, adatok üzleti titokká nyilvánítása során a Kbt. 44. § (1)-(3) bekezdésben foglaltakat nem tartotta be, úgy az ajánlatkérő hiánypótlás keretében köteles felhívni az érintett gazdasági szereplőt a megfelelő tartalmú dokumentum benyújtására. Ha az érintett gazdasági szereplő a hiánypótlási felhívásra sem nyújtja be a törvényi előírásoknak megfelelően az üzleti titkot tartalmazó dokumentumot, akkor ajánlata, vagy részvételi jelentkezése a Kbt. 73. § (1) bekezdés f) pontja alapján érvénytelen.⁸

Felolvasólap hiánypótlása

A Döntőbizottság a D.527/20/2013. számú határozatában arra a megállapításra jutott, hogy az adott ügyben a felolvasólap hiánya egyszerű, nem jelentős, egyedi részletkérdésre vonatkozó tartalmi ajánlati hibának minősült, amelynek korrigálását a Kbt. – egyéb feltételek fennállása esetén – lehetővé teszi, így az adott esetben e hiány önkéntes hiánypótlással történő korrigálása nem járt az ajánlati kötöttség megsértésével. Az ügy egyedi jellege alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlati ár az ajánlat egyik lényegi elemét adja a megvalósítandó műszaki ajánlaton kívül. Ez fejeződik ki a jogalkotó azon szabályozásában, ahol kötelező tartalmi elemként rögzíti az ellenszolgáltatás összegét, mint az értékelés egyik mércéjét. Jelen

⁸ Kbt.-hez írt miniszteri indokolás

esetben ajánlatkérő az egyösszegű ajánlati áron kívül kérte a költségvetés kitöltését. Ebből következően a felolvasólap és a tételes költségvetés egymással összefügg, külön-külön nem kezelhető, így egyik dokumentum sem nevezhető fajsúlyosabbnak a másiknál. Fontos annak kiemelése is, hogy jelen esetben az érintett ajánlattevő által önkéntes hiánypótlásként becsatolt felolvasólap azonos összeget tartalmazott, mint az árazott költségvetésben és a szerződéstervezetben feltüntetett ajánlati ár. Az ajánlati árat tulajdonképpen a tételes költségvetés benyújtásával kellett meghatározni, amelynek az érintett ajánlattevő hiánytalanul eleget tett, ténylegesen és teljes körűen a beszerzés tárgyára megtevé ajánlatát. A felolvasólap hiánypótlása – és az abban feltüntetett ajánlati ár – így nem eredményezte sem az ajánlati ár vagy annak értékelés alá eső részösszegének, sem az ajánlattevők közötti verseny eredményének és az értékeléskor [69. § (3) bekezdése] kialakuló sorrend változását.

Fentiekből következik, hogy amennyiben a Kbt. 68. § (4) bekezdése szerinti információk (főbb számszerűsíthető adatok, amelyek az értékelési szempontok alapján értékelésre kerülnek) az ajánlatból megállapíthatók, a felolvasólap hiánypótlás keretében is benyújtható, ellenkező esetben (bármely értékelési szempontra tett megajánlás hiányzik) a hiány nem pótolható.

Annak vizsgálatakor, hogy mely okból adódhat a felolvasólap és az ajánlat egyéb adatai közötti eltérés, és lehet-e a Kbt. előírásai szerint – pl. hiánypótlással – korrigálni, az ajánlat egésze vizsgálendő és annak valamennyi adata önállóan is és annak rendszerében is számításba veendő. Amennyiben az ajánlatban fellelhető, felolvasólapon kívüli összes többi adat egymással összhangban áll, akkor helytállóan jut az ajánlatkérő arra a megállapításra, hogy az ajánlattevő által megajánlott nettó ellenszolgáltatás összege az ajánlattevő ajánlata alapján – a felolvasólapon vétett elírás ellenére – egyértelműen megállapítható, azzal kapcsolatosan további kétség nem merülhet fel. Az érvénytelenség mindaddig nem állapítható meg, ameddig valamely eszköz (számítási hiba kijavítása, hiánypótlás, felvilágosítás kérés) rendelkezésre áll. Az ajánlat valamennyi, szerkezetében elkülönült eleme azonos megítélés alá esik az értékelés szempontjából. Ha egy adat az ajánlat eltérő részein más tartalommal jelenik meg, az ajánlat hibás, és az ajánlatkérőnek élnie kell a közbeszerzési törvényben biztosított valamely korrekciós lehetőséggel, ennek elmaradása nem indokolható azzal, hogy az ajánlat egyes részei kiemelt jelentőségűek, ezért az ott szereplő adatokat kell irányadónak tekinteni. A felolvasólapnak sincs megkülönböztetett jelentősége, az abban szereplő, az ajánlatból kiemelt adatok csak a bontás szempontjából, az alapelvek érvényesíthetősége, a nyilvánosság biztosítása okából, technikailag jelentős részei az ajánlatnak⁹.

⁹ Lásd a Fővárosi Törvényszék 103.K.705.108/2020/10. sz. ítéletének [15]-[16] bekezdését, melyet a Döntőbizottság D.173/10/2020. sz. határozatának felülvizsgálata eredményeként hozott.

Kizárólag felolvasólap kerül benyújtásra

Előfordulhat, hogy az ajánlattevő csak felolvasólapot nyújt be az ajánlattételi határidő lejártáig. A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács álláspontja szerint ebben az esetben az ajánlat akkor minősül érvénytelennek, ha az ajánlatkérő olyan dokumentum csatolását is előírta, amely vonatkozásában hiánypótlási felhívás kibocsátásának nincs helye (pl. szakmai ajánlat teljes hiánya, ajánlati biztosíték rendelkezésre bocsátásának teljes hiánya).

Hiánypótlási felhívás egyértelműsége

Tekintettel a kérdéskör kiemelt fontosságára és más kérdéskörökkel – mindenekelőtt a kétszeres hiánypótlás tilalmával – való összefüggésére, a Döntőbizottság több döntésében is foglalkozott a hiánypótlási felhívás egyértelmű megfogalmazásával.

A D. 459/11/2014. számú határozatában a jogorvoslati szerv rögzítette, hogy a Kbt. azt tette az ajánlatkérő számára kötelezővé, hogy a benyújtott ajánlatokat bírálja el, értékelje, és ennek során alkalmazza azokat a jogintézményeket, melyek alapján az ajánlat megfelel az ajánlatkérői és a jogszabályi elvárásoknak, és amelyek alapján megalapozott döntést hozhat. A jogalkotó széles körben biztosította a hiánypótlás lehetőségét annak érdekében, hogy minél több ajánlat érvényesként vehessen részt az ajánlattevők szerződés elnyerésére irányuló versenyében. Az állandósult joggyakorlat szerint az ajánlatkérőnek hiánypótlási felhívásában egyértelműen kell megfogalmaznia az adott ajánlatban általa fellelt hiányokat, hiányosságokat, az érintett ajánlattevő tudomására kell hoznia, hogy a szóban forgó ajánlat mely hiányosságát kell pótolnia és milyen módon, hogy az ajánlat érvényes legyen.

A D.81/12/2013. számú határozatában pedig megállapította, hogy az ajánlatkérőnek a hiánypótlási felhívás keretében tájékoztatást kell kérnie, hogy melyek azok a nem egyértelmű adatok az alkalmasság igazolása körében, melyekből az adott hiányosságra, a szakmai gyakorlati idő elégtelen voltára következtetett. Ebben az esetben az ajánlatkérő a következő hiánypótlási felhívást tette: „Hiánypótlásként pótlendő az X. oldalon becsatolt projektasszisztens önéletrajza, melyből minden kétséget kizáró módon kiderül, hogy a szakember legalább 3 éves irodai munkatapasztalattal bír.” A hiánypótlás benyújtását követően, az ajánlatkérő mégis érvénytelennek nyilvánította az ajánlattevő ajánlatát a következő hivatkozással: "Ajánlattevő hiánypótlás keretében csatolt, szakember önéletrajzából továbbra sem állapítható meg minden kétséget kizáró módon, hogy az adott szakember rendelkezik 3 éves irodai munkatapasztalattal (...)." Az ajánlattevő arra hivatkozott, hogy az ajánlatkérő a dokumentációban az életrajzra vonatkozóan iratmintát, tartalmi és formai előírásokat nem határozott meg, továbbá azt sem írta elő, hogy a 3 év munkatapasztalatot milyen módon kell bemutatni. A Döntőbizottság ebben az esetben megállapította, hogy nem volt elvárható az adott ajánlattevőtől, hogy a

hiánypótlási felhívásból következtetni tudjon arra, hogy az ajánlatkérő az adott előírást pontosan miként értelmezi.

„0”-s megajánlás és a hiányzó megajánlás hiánypótolhatósága, az árazott költségvetés hiánypótlása

1. Átalánydíjas szerződések esete

Az átalánydíjas szerződések esete azért képez külön csoportot, mert a jogalkotó a Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontjában engedi ezen szerződések esetén az árazott költségvetés valamely tételének és egységárának a pótlását, módosítását, kiegészítését vagy törlését.

A korábbi szabályozáshoz képest változás, hogy a Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontja egyértelművé teszi, hogy az árazott költségvetés javítására átalánydíjas szerződésnél minden beszerzési tárgy esetében lehetőség van.

A Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontja alapján a hiánypótlás vagy a felvilágosítás megadása során az ajánlatban a beszerzés tárgyának jellemzőire, az ajánlattevő szerződéses kötelezettsége végrehajtásának módjára vagy a szerződés más feltételeire vonatkozó dokumentum tekintetében csak olyan nem jelentős, egyedi részletkérdésre vonatkozó hiba javítható vagy hiány pótolható, továbbá átalánydíjas szerződés esetén az árazott költségvetés (részletes árajánlat) valamely tétele és egységára pótolható, módosítható, kiegészíthető vagy törölhető, amelynek változása a teljes ajánlati árát vagy annak értékelés alá eső részösszegét és az ajánlattevők között az értékeléskor kialakuló sorrendet nem befolyásolja.

Mindenekelőtt fontos kiemelni, hogy az ajánlatkérőnek a közbeszerzés feltételrendszerében nem javasolt olyan előírást meghatározni, amely szerint az árazott költségvetés sorai nem tartalmazhatnak 0-s megajánlást.

A Döntőbizottság a D.20/21/2021. számú határozatában rögzíti, hogy az ajánlatkérő azon előírása, miszerint nem fogadja el a 0.-Ft-os megajánlást az árazott költségvetés egyes során/sorain, sérti a verseny tisztasága, továbbá az esélyegyenlősége és az egyenlő bánásmód alapelveket¹⁰. Ha a beszerzés tárgya kivitelezésre irányuló átalánydíjas építési beruházás, akkor a szerződés tárgya oszthatatlan. Ebben az esetben értékelésre kerülő ellenszolgáltatás az egyösszegű ajánlati ár, mint átalánydíj. Az ajánlati ár magában foglalja egyrészt a műszaki tartalom megvalósításának teljes költségét, másrészt a munkákkal kapcsolatban felmerülő valamennyi díjat, adót, illetéket, járulékot, egyéb költségeket. A vállalkozó az egyösszegű vállalkozói díjon felül semmilyen jogcímen nem érvényesíthet többletköltséget. Egy ilyen közbeszerzési eljárásban kizárólag tehát az egyösszegű ellenszolgáltatásra kell, mint az ajánlati árra vonatkozó vállalatot megtenni, a Kbt. 72. §-a szerint lényeges ajánlati

¹⁰ Lásd a Döntőbizottság D.20/21/2021. sz. határozatának 38. pontját.

elem tehát a fix összegű vállalkozói díj, különösen, ha az ajánlatkérő nem határozott meg részszerzőpontot az ajánlati ár bármely más önállóan értékelt elemére. Közbeszerzési jogi szempontból annak van jogi relevanciája, a Kbt. alapelveit az sérti, ha az ajánlattevő árképzése azon alapul, hogy az egyik ajánlati részelemmel egybeépíti a másik részelemet annak érdekében, hogy azáltal jogtalan előnyhöz jusson az ajánlatkérői feltételeket teljesítő, ténylegesen megosztott vállalatokat megtevő ajánlattevőkkel szemben. Jelen esetben azonban, figyelemmel a fix összegű, átalány jellegű vállalkozói díjra, a közbeszerzési jogi szempontból tiltott keresztfinanszírozás a költségvetési tételen belül, az ott feltüntetett anyagár/munkadíj költségelei között kizárható. Önmagában a 0.-Ft anyag- vagy díj költségvetési tétel feltüntetése nem feltétlenül azt jelenti, hogy hiányzik a teljeskörű műszaki tartalomra tett vállalat, illetőleg ingyenes juttatás nyújtására tett megajánlást.

A tárgyi határozat hangsúlyozza, hogy a Kbt. 2. § (1) és (2) bekezdésébe ütközik az olyan ajánlatkérői előírás, amely átalánydíjas szerződés esetén a tételes költségvetés egyes tételeire, vagy annak összetevő elemeire vonatkozóan eleve kizárja a szakmai ajánlat érdemi bírálatát, mentesíti az ajánlatkérőt a Kbt.-ben előírt eljárási, vizsgálati kötelezettségei alól, és megfosztja attól az ajánlattevőket, hogy éljenek az egyébként jogszerűen alkalmazható, a Kbt.-ben rendelkezésre álló jogintézmények által biztosított lehetőségeikkel.¹¹

A fentiekre építetten az ajánlatkérő sem mentesülhet azon kötelezettsége alól, hogy egyedileg, mégpedig érdemben vizsgálja meg, hogy az ajánlattevő az előírt műszaki tartalomra teljeskörű, teljesíthető, megalapozott ajánlati vállalatot tett-e¹².

Az ajánlatkérőnek 0-ás megajánlás esetén tehát kötelessége hiánypótlást elrendelni, felvilágosítást kérni. Ez alól kivételt képezhet, ha például a 0-ás megajánlások száma, illetve az ahhoz tartozó tétel(ek) jelentősége (pl.: komplett szakág hiánya) alapján egyértelműen megállapítható, hogy az nem valamely egyedileg meghatározható tétel vagy egységár hiányát jelenti, hanem ezeket meghaladó mértékű, az ajánlat egészét érintő általánosabb hiány, melyek hiánypótlás keretében való orvoslása a Kbt. 71. § (8) bekezdésének tilalmába ütközik. Ebben az esetben az ajánlatot – hiánypótlás és/vagy felvilágosítás kibocsátása nélkül – a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja szerint érvénytelenné kell nyilvánítani. A megadott hiánypótlás, felvilágosítás alapján sem állapítható meg automatikusan az ajánlat érvénytelensége (érvényessége). A hiánypótlás, felvilágosítás „értékelése” során szintén figyelembe kell vennie ajánlatkérőnek például a 0-ás megajánlások számát, illetve az ahhoz tartozó tétel jelentőségét. Ez utóbbiak nagyobb száma, illetve az érintett tétel nagyobb jelentősége szintén afelé mutathat, hogy az ajánlatot – hiánypótlás/felvilágosításkérés kibocsátását követően – a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja szerint érvénytelenné kell nyilvánítani. Amennyiben azonban például jelentéktelen, kisebb súlyú tételt érint a 0-

¹¹ Lásd a Döntőbizottság D.20/21/2021. sz. határozatának 38. pontját.

¹² Lásd a Döntőbizottság D.20/21/2021. sz. határozatának 44. pontját.

s megajánlás, vagy az ajánlattevő az adott tétel 0-val jelölt „költségét” a munkadíjba vagy anyagköltségbe építette be, akkor mindez önmagában nem eredményez automatikus érvénytelenséget. Ajánlatkérőnek minden esetben az adott beszerzés körülményeire tekintettel kell vizsgálnia a megadott hiánypótlás/felvilágosítás elfogadhatóságát.

A Döntőbizottság D.399/9/2017. számú határozata szerint az ajánlatkérőnek tisztáznia kell, hogy miért szerepel (a jogorvoslati eljárás alapjául szolgáló esetben az érintett, anyagráfordítással járó munkanem esetében az anyagköltségre vonatkozóan) az ajánlatban „0”-Ft megajánlás, és csak a beérkezett ajánlattevői válaszok alapján foglalhat állást az ajánlatok érvényessége kérdésében.

A Kúria a Döntőbizottság D.494/15/2019. sz. határozatával kapcsolatosan meghozott Kf.V.40.222/2020/7. sz. közbenső ítéletének [33]-[37] bekezdései szerint, amennyiben az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumokban olyan kikötést tesz, mely szerint „a beárazott tételes költségvetésnek a költségvetési kiírásnak megfelelő tartalommal kell elkészülnie”, másrészt az ajánlatnak meg kellett felelnie azon előírásnak is, miszerint „nem fogad el olyan ajánlatot az ajánlatkérő, mely valamilyen ingyenes juttatást vagy ajándék megajánlást tartalmaz”, az ajánlattevő pedig az ajánlatát az árazatlan költségvetésben írt tételek alapján, és oly módon készítette el, hogy amely munkáknál tartalmazott az árazatlan költségvetés anyagnevet, csak azoknál a munkanemeknél tüntetett fel az ajánlattevő ajánlata is 0 forinttól eltérő anyagköltség összeget, akkor az ajánlatkérőnek tisztáznia kell, hogy a 0 forintos megajánlások azért szerepelnek-e az ajánlathoz csatolt költségvetésben, mert ott – az ajánlattevő kalkulációja szerint – egyáltalán nem merült fel anyagköltség, vagy azért, mert az anyagköltséget (ami például szolgáltatáshoz kapcsolódhat) az ajánlattevő a díjköltségnél számolta el. Ennek hiányában nem átlátható, – további magyarázat nélkül – nem egyértelmű, hogy az ajánlattevő ajánlata az ajánlati ár és az egységárak megadására vonatkozó, valamint az ingyenes juttatás kizártságát kimondó valamennyi ajánlatkérői előírásnak együttesen megfelelt-e.

2. Egyéb esetek

Nem átalánydíjas szerződések esetén a jogalkotó, eltérően a Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontjától, kifejezetten nem rendelkezik az árazott költségvetés valamely tétele, illetve egységára pótlásáról, módosításáról, kiegészítéséről, illetve törléséről. Így ezekben az esetekben hiánypótlás keretében csak olyan nem jelentős, egyedi részletkérdésre vonatkozó hiba javítható vagy hiány pótolható, amelynek változása a teljes ajánlati árat vagy annak értékelés alá eső részösszegét és az ajánlattevők között az értékeléskor kialakuló sorrendet nem befolyásolja.

Mindazonáltal az ajánlatkérőnek ezen esetekben célszerű figyelemmel lennie a korábbi döntőbizottsági joggyakorlatra, mely alapján, ha valamely ajánlattevő nem teszi meg az ajánlatát a teljes beszerzési tárgyra, a teljes műszaki tartalomra, a

hiánypótlási szabályok szerint nem áll fenn jogszerű lehetőség az ajánlat ezen hibájának korrigálására.¹³

Hiánypótlás és felvilágosítás kérés kapcsolata

A Kbt. 71. §-ából az következik, hogy a felvilágosítás megadása nem járhat azzal, hogy az ajánlatkérő által már korábban hiánypótlási felhívásban megjelölt és az ajánlattevő által nem pótolta hiányok a felvilágosítás adásának keretében kerülhessenek benyújtásra. A hiánypótlás és a felvilágosítás intézménye egymást követően is alkalmazható az ajánlatkérő részéről, azonban a felvilágosítás kérés tekintetében is figyelembe kell venni a Kbt. 71. § (6) bekezdésében és a Kbt. 71. § (8) bekezdésében foglalt tilalmakat [D.496/15/2012.]. Ajánlatkérőnek tehát lehetősége van mindkét jogintézmény alkalmazására, ugyanakkor azok nem irányulhatnak azonos elemre. A két jogintézmény célja azonos, ez pedig az ajánlat/résztvételi jelentkezés megfelelővé tétele a közbeszerzési dokumentumok, jogszabályok előírásainak. Kiemelt figyelmet kell fordítani ugyanakkor arra, hogy a felvilágosítás-kérés nem irányulhat hiánypótlás keretében nem teljesített kötelezettség pótlására, az a kétszeres hiánypótlás tilalmába ütközik.¹⁴

Az új gazdasági szereplő bevonása

A Kbt. 71. §-a nem tartalmazza azt a tilalmi szabályt, miszerint új gazdasági szereplő bevonása hiánypótlás keretében nem lehetséges. Ugyanakkor az ajánlatkérői oldalon az új gazdasági szereplő bemutatásával járó újabb hiányok feltárása megnövelheti az eljárások időigényét. Ennek a helyzetnek a kezelését a jogalkotó az ajánlatkérőre bízta a Kbt. 71. § (6) bekezdésének második mondata alapján azzal, hogy a Kbt. 2020. április 1-jétől hatályos szabályai alapján a közbeszerzési dokumentumokban maga rendelkezzen arról, hogy az újonnan bemutatott gazdasági szereplők vonatkozásában benyújtott iratok tekintetében kizárja a hiánypótlást, illetve csak az általa meghatározott korlátozással biztosítja azt.

Jogalkotói cél, hogy a közbeszerzési eljárások szereplői növelni tudják az érvényes résztvételi jelentkezések/ajánlatok számát. Ennek egyik módja az új gazdasági szereplők bevonása az eljárásba. Ugyanakkor az új gazdasági szereplő bevonása nem sértheti a közbeszerzési alapelveket, az ajánlati kötöttség szabályait, valamint a verseny tisztaságát.

A Kbt. 71. § (6) bekezdése szerint az ajánlatkérőnek az alábbi lehetőségei lehetnek az újonnan bemutatott gazdasági szereplők kapcsán felmerülő ismételt hiánypótlást illetően:

¹³ Lásd a D.426/9/2012. és a D.431/2012. számú határozatokat, valamint a 4.K.31.610/2013/6. számú ítéletet, amely a D.431/2012. számú határozat bírósági felülvizsgálata eredményeként született

¹⁴ Lásd: D.460/19/2020. számú határozat

1. biztosítja azt teljes körűen – vagy kifejezetten, vagy pedig azért, mert elmulasztotta a közbeszerzési dokumentumokban a kizárásról való rendelkezést –;
2. teljesen kizárja;
3. részlegesen biztosítja.

Az utóbbi két esetben erről a közbeszerzési dokumentumokban kell az ajánlatkérőnek rendelkeznie.

Ha az ajánlatkérő nem él a Kbt. 71. § (6) bekezdése szerinti kizárási vagy korlátozási lehetőséggel, abban az esetben mindaddig folytatnia kell a hiánypótlást, míg az lehetséges vagy szükséges a hiánypótlásra vonatkozó szabályok szerint, tehát arra való figyelemmel is, hogy csak a korábbi hiánypótlási felhívásban nem szereplő hiányok tekintetében kell újabb hiánypótlási felhívást kibocsátania. Természetesen önkéntes hiánypótlásra is módot kell adni, ha egyébként a Kbt. 71. § (2) bekezdés szerinti felszólításban, illetve értesítésben megjelölt határidő van folyamatban.

A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács álláspontja szerint továbbá az új gazdasági szereplő bevonásának lehetősége azt is jelentheti a teljes hiánypótlás biztosítása esetén, hogy adott esetben az újabb hiánypótlás elrendelésekor a már újonnan bemutatott gazdasági szereplő helyett új gazdasági szereplő bevonására is módot kell adni.

Amennyiben az ajánlatkérő el kívánja kerülni a sokszoros hiánypótlást, érdemes a fent említett második vagy harmadik lehetőséggel élnie, annak mérlegre tétele mellett, hogy így szűkülhet a verseny az eljárásában.

A fentiekkel összefüggésben érdemes megjegyezni, hogy a Kbt. 71. § (4) bekezdése nem hiány pótlására, hanem arra az esetre vonatkozik, ha kizáró ok áll fenn valamely kapacitást biztosító szervezet vagy alvállalkozó vonatkozásában. Ilyenkor a Kbt. 71. § (4) bekezdésében foglaltaknak megfelelően kell hiánypótlási felhívást kiküldeni, amelynek a célja, hogy a kizárt gazdasági szereplő helyett az ajánlattevő szükség esetén másik gazdasági szereplőt nevezzen meg.

Elképzelhető továbbá, hogy az új gazdasági szereplő megnevezését követően kerül sor a Kbt. 71. § (6) bekezdésének alkalmazására.

A kétszakaszos eljárások második, ajánlattételi szakaszában pedig új gazdasági szereplő bevonására csak az ajánlatkérő Kbt. 71. § (4) szerinti felhívása alapján és kizárólag akkor kerülhet sor, ha a gazdasági szereplő az ajánlattételi szakaszban kerül kizáró ok hatálya alá. Amennyiben a gazdasági szereplő már a részvételi szakaszban kizáró ok hatálya alá került, azonban ez csak az ajánlattételi szakaszban jut az ajánlatkérő tudomására, úgy felmerül a hamis nyilatkozattétel kérdése.

Kétszakaszos eljárásban, annak ajánlattételi szakaszában tehát új gazdasági szereplő saját kezdeményezésre – azaz a Kbt. 71. § (4) bekezdés szerinti ajánlatkérői felhíváson túl – nem vonható be az eljárásba, az alábbiakra is tekintettel.

Kétszakaszos közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérő kizárólag a részvételi szakasz alapján alkalmasnak minősített jelentkezőknek küldheti meg az ajánlattételi felhívást, tehát ebben a tekintetben új gazdasági szereplő nem vonható be ajánlattételi szakaszban.

A Kbt. 84. § (1) bekezdés d) pontja alapján meghívásos eljárásban az ajánlattételi felhívásnak tartalmaznia kell többek között a részvételi vagy közvetlen részvételi felhívásban előírtakkal összhangban az ajánlattételi szakaszban az egységes európai közbeszerzési dokumentumban foglalt nyilatkozat alátámasztására a 69. § szerint benyújtandó igazolások meghatározását, valamint - ha szükséges - az ajánlathoz csatolandó azon nyilatkozatok, dokumentumok meghatározását, amelyek igazolják, hogy az ajánlattevő, illetve alvállalkozója és az alkalmasság igazolásában részt vevő szervezet az ajánlattételi szakaszban sem tartozik a kizáró okok hatálya alá. Az ajánlattevőnek az ajánlathoz nem kell csatolni azt az igazolást, nyilatkozatot, amelyet a részvételi jelentkezéshez már csatolt, kivéve, ha a korábban benyújtott igazolás vagy nyilatkozat már nem alkalmas az előírtak bizonyítására [Kbt. 84. § (3) bekezdés]. Előbbi rendelkezések a tárgyalásos eljárás ajánlattételi szakaszára is irányadók a Kbt. 87. § (2) és (5) bekezdés alapján, azonban fontos megjegyezni, hogy a Kbt. 84. § (3) bekezdése – illetőleg a Kbt. 69. § (9) bekezdése – alapján az ajánlattevő nem vonhat be új gazdasági szereplőt a kétszakaszos eljárás ajánlattételi szakaszában, hiszen ezen rendelkezés(ek) nem új gazdasági szereplő megjelölését, hanem ugyanazon gazdasági szereplő vonatkozásában új – kizáró ok hiányát, illetőleg alkalmasságot igazoló – dokumentum benyújtását teszik lehetővé.

Kétszakaszos eljárásban a részvételi szakaszban tehát lezárul a kizáró okok és az alkalmasság vizsgálata, és az ajánlattételi szakaszban – a Kbt. 69. § (7)-(8) bekezdés kivételével – a kizáró okok, alkalmassági feltételek igazolására kerül sor a Kbt. a 69. § (4) bekezdés szerint dokumentumok benyújtásával az értékelési szempontokra figyelemmel legkedvezőbbnek tekinthető ajánlattevő, illetve adott esetben az azt követő legkedvezőbb ajánlatot tevő vonatkozásában, valamint abban az esetben, ha a korábban benyújtott igazolások nem alkalmasak annak bizonyítására, hogy az adott ajánlattevő, alvállalkozó, alkalmasság igazolásában részt vevő szervezet az ajánlattételi szakaszban sem tartozik a kizáró okok hatálya alá, illetve megfelel az előírt alkalmassági követelményeknek.

Kétszakaszos eljárás ajánlattételi szakaszában tehát az *adott ajánlattevő, alkalmasság igazolásában részt vevő szervezet* egységes európai közbeszerzési dokumentumában foglaltak alátámasztására szolgáló igazolások benyújtására kerül sor, illetve amennyiben azokat az ajánlattevő, alkalmasság igazolásában részt vevő szervezet,

alvállalkozó vonatkozásában a részvételi szakaszban benyújtották, de az igazolás, nyilatkozat az ajánlattételi szakaszban nem alkalmas – az adott esetben – kizáró okok hiányának, alkalmassági feltételek fennállásának igazolására, újabb nyilatkozatok, igazolások csatolása szükséges *ugyanazon* ajánlattevő, alkalmasság igazolásában részt vevő szervezet, alvállalkozó vonatkozásában.

Fentieket erősíti meg a Fővárosi Törvényszék 103.K.704.388/2020/14. számú ítélete (38. pont): „Tévesen érvelt a felperes amellett, hogy a bevonás lehetőségét csak kifejezett jogszabályi rendelkezéssel lehetne korlátozni, mert egyrészt - a fentiek szerint - az új gazdasági szereplő bevonása eleve csak bizonyos feltételek megvalósulása esetén áll fenn a kétszakaszos eljárásokban, másrészt a Kbt. 2. § (7) bekezdése alapján e törvény szabályaitól - így a Kbt. 85. § (1) bekezdésben foglaltaktól is - csak annyiban lehet eltérni, amennyiben e törvény az eltérést kifejezetten megengedi.”

Kbt. 69. § (2) bekezdése körébe eső dokumentumok hiánypótlása

A gyakorlatban kérdésként merül fel, hogy az új „kétkörös” bírálat alapján lehetőség van-e a Kbt. 69. § (4) bekezdése alapján csatolt dokumentumok benyújtását követően olyan dokumentumokra vonatkozóan is hiánypótlást elrendelni, amelyek a Kbt. 69. § (2) bekezdése szerinti ún. „első körös” bírálat során már elbírálásra kerültek.

Figyelemmel ugyanis arra, hogy az alkalmasság keretében csatolt dokumentumok szorosan kapcsolódnak az ajánlatban csatolt egyéb dokumentumokhoz, így felmerülhet, hogy a Kbt. 69. § (4) bekezdése alapján csatolt dokumentumok nem megfelelősége esetén (pl. alkalmasság igazolásában részt vevő gazdasági szereplő cseréje okán) olyan dokumentumok hiánypótlásának elrendelése is szükségessé válhat, amelyeket ajánlatkérő már a Kbt. 69. § (2) bekezdése szerinti bírálat során megfelelőnek talált [pl. Kbt. 66. § (6) bekezdése szerinti alvállalkozói nyilatkozat].

A Kbt. 71. § (6) bekezdése időbeli korlátozást nem tartalmaz, így a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács álláspontja szerint a korábban megfelelőnek minősített dokumentumok hiánypótlására is sor kerülhet, amennyiben az nem ütközik a kétszeres hiánypótlás tilalmába.