



2019 / 227

A KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG ÚTMUTATÓJA

2019. november 26.

A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója

a hiánypótlás szabályairól

(KÉ 2019. évi 227. szám; 2019. november 26.)

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 tárgyalt jogintézmény tehát nem lehet eszköze az ajánlati kötöttség megsértésének, illetve egy meg nem tett vállalást 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 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 nyilatkozati 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 az eljárást megindító felhívásban rendelkezhet úgy, hogy a bírálatnak az aránytalanul alacsony ár vagy költség vizsgálatára vonatkozó részét az ajánlatok értékelését követően végzi el. A Kbt. 81. § (5) bekezdés első mondata szerint az ajánlatkérő nyílt eljárásban az eljárást megindító felhívásban rendelkezhet úgy is, hogy az ajánlatok bírálatát - az egységes

európai közbeszerzési dokumentumban foglalt nyilatkozat alapján - az ajánlatok értékelését követően végzi el. A fenti rendelkezések a fordított bírálatról szólnak, amelynek lehetősége nagy segítséget jelenthet az ajánlatkérő számára a nyílt eljárásban 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. 69. § (5) bekezdésének 2019. április 1. napjától hatályos rendelkezései egyértelműen elkülönítik azt az esetet, ha az ajánlattevő egyáltalán nem, vagy határidőn túl nyújt be igazolást valamely kizáró ok, alkalmassági feltétel vagy a Kbt. 82. § (5) bekezdése szerinti objektív kritérium tekintetében, valamint azt, ha az igazolás hiányos, illetve nem egyértelmű tartalmú. Amíg az első esetben az ajánlattevő ajánlata érvénytelen, addig a második esetben lehetőség van hiánypótlásra és/vagy felvilágosítás kérésére.

Lényeges szabály a Kbt. 71. § (4) bekezdésében, hogy abban az esetben, ha az ajánlattevő (részvételre jelentkező) olyan alvállalkozót nevezett meg, vagy olyan kapacitást biztosító szervezetre támaszkodik, amely a Kbt. 62. § (1) bekezdés a)-h), k)-n) és p)-q) pontja, vagy korábbi eljárásban tanúsított magatartása miatt j) pontja, illetőleg – ha az eljárásban alkalmazásra kerül – a Kbt. 63. §-a szerinti kizáró ok hatálya alatt áll, az ajánlatkérőnek nem az ajánlattevőt (részvételre jelentkezőt) kell kizárnia az eljárásból, hanem a kizáró okkal érintett alvállalkozót vagy kapacitást biztosító szervezetet, amely helyett az ajánlattevő (részvételre jelentkező) másik alvállalkozót vagy kapacitást biztosító szervezetet jelenthet be hiánypótlás útján, akként, hogy a kizárással érintett gazdasági szereplő kizárásával egyidejűleg az ajánlatkérőnek fel kell hívnia az ajánlattevőt (részvételre jelentkezőt), hogy – szükség esetén – új alvállalkozót, vagy kapacitást biztosító szervezetet nevezzen meg. Új alvállalkozó vagy kapacitást biztosító szervezet megnevezése nem kötelező, ugyanakkor az ajánlat érvényessége érdekében

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.

szükséges lehet, ha ennek hiányában az ajánlattevő alkalmassága nem lenne igazolt teljes körűen.

A Kbt. 71. § (8) bekezdése a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvényhez (2011-es Kbt.) képest újraszabályozta az ajánlat szakmai tartalmának korrekciójára vonatkozó rendelkezéseket is. A Kbt. 71. § (8) bekezdése értelmében az átalánydíjas szerződés esetén immár beszerzési tárgytól függetlenül lehetőség van az árazott költségvetés (részletes árajánlat) valamely tételének és egységárának pótlására, módosítására, kiegészítésére vagy törlésére feltéve, hogy a teljes ajánlati ár vagy annak értékelés alá eső részösszege és az ajánlattevők között az értékeléskor kialakuló sorrend nem változik.

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) bekezdés a)-h), k)-n) és p)-q) pontja szerinti, korábbi eljárásban tanúsított magatartás alapján a j) pontja szerinti vagy – ha az ajánlatkérő előírta – a 63. § szerinti kizáró ok hatálya alatt áll vagy az alkalmassági követelményeknek való megfelelés miatt szükséges.

A Kbt. 71. § (9) bekezdése szerinti hiánypótlás további korlátja, hogy a bemutatott új szakembernek az értékeléskor figyelembe veendő minden releváns körülmény tekintetében a korábbival legalább egyenértékűnek kell lennie (magasabb tapasztalattal vagy képzettséggel rendelkező szakember bemutatása nem befolyásolja az értékelést, valamint abban az esetben, ha a szakember tapasztalata vagy képzettsége ugyan alacsonyabb a korábinál, de így is meghaladja az értékelésre kerülő maximális mértéket, a legalább egyenértékűség ebben a viszonylatban megállapítható). Ha az értékeléshez a felolvasólapon feltüntetett adat és az azt alátámasztó dokumentum tartalma között ellentmondás van, és nem sikerül felvilágosítással vagy hiánypótlással a felolvasólapon feltüntetett adatot alátámasztani, azt az adatot kell figyelembe venni, amelyet a szakemberre vonatkozó csatolt dokumentumok alátámasztanak. Ezt a rendelkezést nem lehet alkalmazni, ha az így figyelembe veendő érték a felolvasólapon rögzítetttnél kedvezőbb lenne. Ebben az esetben (ha az ellentmondás fennáll, és a felolvasólapon feltüntetett adat kevésbé kedvező) az értékeléskor a felolvasólapon szereplő adatot kell figyelembe venni.

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 megfeleljen, akkor az a hiánypótlási korlátokba ütközik és ez esetben vagy ha a hiánypótlást nem teljesítették vagy nem határidőben teljesítették az ajánlatot/részvételi jelentkezést eredeti tartalma alapján kell elbírálni, azaz a felsoroltak bármelyike nem jelent automatikus érvénytelenséget.

A számítási hiba javítása²

Átalánydíjas szerződés esetén az ajánlatkérőnek előbb a számítási hiba javítását kell elvégeznie, majd ezt követően van lehetősége – szükség szerint – hiánypótlást kérni.

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.

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

Az alábbiakban a jogértelmezési gyakorlatban legtöbbször felmerülő kérdéseket vesszük sorra a Közbeszerzési Hatóság jogértelmezésében, valamint ehhez kapcsolódóan a Közbeszerzési Döntőbizottság egyes

² Hatályos 2019. április 1-től.

döntései tartalmát ismertetjük. A Közbeszerzési Döntőbizottság döntései minden esetben egyedi ügyekre vonatkoznak, ugyanakkor a jogértelmezés számára iránymutatásul szolgálnak. A Kbt. 2015. november 1-jén lépett hatályba. Az útmutatóban ismertetésre kerülnek azok a Közbeszerzési 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 tartalommal³ 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 hiánypótlott 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 az eljárást megindító felhívásban feltüntette, hogy ilyen esetben nem – vagy csak az általa meghatározott korlátozással – rendel el újabb hiánypótlást.

A hiánypótlási határidő meghosszabbítása

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

³ Közbeszerzési Döntőbizottság D.992/11/2011. számú határozata

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 – és egyben függetlenül attól –, hogy az eredeti hiánypótlási határidőben erre módja és lehetősége volt.⁴

Kiemelendő, hogy önkéntes hiánypótlás teljesítésére csak az ajánlatkérő által elrendelt hiánypótlás határidejében kerülhet sor.

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 papíralapon történő benyújtása esetén [Kbt. 41/C. § (1) bekezdés e)-f) pont] ezeket a formai követelményeket a Kbt. 47. § (2a) bekezdése, valamint a Kbt. 68. § (2) bekezdése rögzíti.⁵ 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

⁴ Közbeszerzési 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

⁵ Hatályos 2019. április 1-től

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 gazdasági szereplő, aki az itt [a)-q) 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 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 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.⁶

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.

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 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 44. § (2)-(3) bekezdésébe ütköző módon minősít üzleti titoknak és ezt az ajánlatkérő hiánypótlási felhívását követően sem javítja; vagy a 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

⁶https://www.kozbeszerzes.hu/data/filer_public/b4/be/b4bea98e-5b7b-41cb-932f-dd2cd266adc3/elnoi_tajekoztato_az_ontisztazasrol.pdf

titokká nyilvánítása során a 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.⁷

Felolvasólap hiánypótlása

A Közbeszerzési 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 Közbeszerzési 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 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 másikkal. 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 teljeskörűen a beszerzés tárgyára megtéve 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 megállapíthatóak,

⁷ Kbt.-hez írt miniszteri indokolás

úgy a felolvasólap hiánypótlás keretében is benyújtható, míg ellenkező esetben (bármely értékelési szempontra tett megajánlás hiányzik) a hiány nem pótolható.

Kizárólag felolvasólap kerül benyújtásra

Előfordulhat, hogy az ajánlattevő csak felolvasólapot nyújt be az ajánlattételi határidő lejártáig. A Közbeszerzési Hatóság 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 teljes hiánya).

Hiánypótlási felhívás egyértelműsége

Tekintettel a kérdéskör kiemelt fontosságára és más kérdéskörökkel – mindenekelőtt a kétszeres hiánypótlás tilalmával – való összefüggésére, a Közbeszerzési 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 Közbeszerzési 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 hiánypótlhatósága, 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 árat vagy

annak értékelés alá eső részösszegét és az ajánlattevők között az értékeléskor kialakuló sorrendet nem befolyásolja.

A Közbeszerzési Döntőbizottság D.231/2013. számú határozata alapjául szolgáló ügyben az ajánlattevő nem csatolt kereskedelmi ajánlatot (amely az árazott költségvetést tartalmazta). A Közbeszerzési Döntőbizottság úgy ítélte meg, hogy ez nem tekinthető olyan nem jelentős egyedi részletkérdésre vonatkozó hibának, amely a 2011-es Kbt. 67. § (8) bekezdése alapján pótolható lett volna.

Az ajánlatkérőnek 0-ás megajánlás esetén – főszabály szerint – kötelessége hiánypótlást elrendelni, de figyelembe kell vennie például a 0-ás megajánlások számát, illetve az ahhoz tartozó tétel jelentőségét. Ez utóbbiak nagyobb száma, illetve az érintett tétel nagyobb jelentősége afelé mutathat, hogy az ajánlatot a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja szerint érvénytelenné kell nyilvánítani.

A Közbeszerzési Döntőbizottság D.446/16/2013. számú határozata szerint átalánydíjas szerződés esetén – amennyiben az ajánlattevő egyes tételeket 0 összegű ellenértékkal szerepeltetett a költségvetésben – az ajánlatkérő arra vonatkozóan hiánypótlást/felvilágosítást kérhet, hogy az ajánlattevő az ajánlati ár meghatározásakor az adott tételek műszaki ellenértékeként milyen értékkel kalkulált, illetve az ellenértéket mely költségvetési soron szerepeltette. Nem kötelező azonban felvilágosítást kérni, ha a 0 összegű ellenérték indoka egyértelmű például azért, mert a munka jellegéből adódóan az adott tételhez nem társul anyagköltség vagy díjköltség.

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

2. Egyéb esetek

Nem átalánydíjas szerződések esetén a jogalkotó, eltérően a 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.⁸

A 0-val történő megajánlás mellett nincs valós ajánlattétel, ez nem minősül tényleges, valós ár megajánlásnak a Közbeszerzési Döntőbizottság megítélése szerint (D.432/16/2012). A költségeket az ajánlattevőnek ott kell feltüntetnie, ahol az valójában felmerül. Így az egyes költségtényezők nem csoportosíthatóak át sem egy adott feladaton belül, sem pedig pl. harmadik személyekkel kötött más szerződések költségei között (D.808/8/2010., D.725/20/2011.).

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/részvételi 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.

⁸ 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

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 az eljárást megindító felhívásban 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 részvételi 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:

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

Az utóbbi két esetben erről az eljárást megindító felhívásban 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 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 minden esetben hiánypótlási felhívást kell küldeni, 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.

Új alkalmasságot igazoló szervezet bevonására fentiek alapján kizárólag egyszakaszos eljárásokban, illetve kétszakaszos eljárás részvételi szakaszában van lehetőség.

Kétszakaszos eljárásban – annak ajánlattételi szakaszában – új gazdasági szereplő nem vonható be az eljárásba az alábbiakra tekintettel.

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.

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.

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 álláspontja szerint a korábban megfelelőnek minősített dokumentumok hiánypótlására is sor kerülhet, amennyiben az nem ütközik a kétszeres hiánypótlás tilalmába.