



KÖZBESZERZÉSI
HATÓSÁG

A KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG ÚTMUTATÓJA

2016. december 21.

2016

147.

A Közbeszerzési Hatóság útmutatója

a hiánypótlás szabályainak alkalmazásáról és az ajánlat érvénytelenségéről

(KÉ 2016. évi 147. szám; 2016. december 21.)

A Közbeszerzési Hatóság *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.

A Közbeszerzési Hatóság előrebocsátja, 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, az által, 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 vállalat nem lehet hiánypótlás keretében megtenni.

A másik oldalról a hiánypótlás célja a közbeszerzési eljárásokban a gazdasági szereplők által benyújtott dokumentumok hibáinak, hiányosságaink 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

A Kbt. a következőképpen rendezi a hiánypótlás szabályait:



KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG

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

(2) A hiánypótlásra vagy a felvilágosítás nyújtására vonatkozó felszólítást az ajánlatkérő a többi ajánlattevő vagy részvételre jelentkező egyidejű értesítése mellett közvetlenül köteles az ajánlattevő, illetve részvételre jelentkező részére megküldeni, megjelölve a határidőt, továbbá a hiánypótlási felhívásban a pótlendő hiányokat.

(3) A hiányok pótlása csak arra irányulhat, hogy az ajánlat vagy részvételi jelentkezés megfeleljen a közbeszerzési dokumentumok vagy a jogszabályok előírásainak. A hiánypótlás során az ajánlatban vagy részvételi jelentkezésben szereplő iratokat - ideértve a 69. § (4)-(5) bekezdése szerint benyújtandó dokumentumokat is - módosítani és kiegészíteni is lehet.

(4) Ha az ajánlatkérő megállapítja, hogy az ajánlattevő vagy részvételre jelentkező az alkalmasság igazolásához olyan gazdasági szereplő kapacitásaira támaszkodik, vagy olyan alvállalkozót nevezett meg, amely a 62. § (1) bekezdés a)-h), k)-n) és p) pontja szerinti, korábbi eljárásban tanúsított magatartás alapján a j) pontja szerinti vagy - ha az ajánlatkérő előírta - a 63. § szerinti kizáró ok hatálya alatt áll, a kizáró okkal érintett gazdasági szereplő kizárása mellett hiánypótlás keretében felhívja az ajánlattevőt vagy részvételre jelentkezőt a kizárt helyett szükség esetén más gazdasági szereplő megnevezésére.

(5) Amíg bármely ajánlattevő vagy részvételre jelentkező számára hiánypótlásra vagy felvilágosítás nyújtására - a (2) bekezdés szerinti felszólításban, illetve értesítésben megjelölt - határidő van folyamatban, az ajánlattevő vagy részvételre jelentkező pótolhat olyan hiányokat, amelyekre nézve az ajánlatkérő nem hívta fel hiánypótlásra.

(6) Az ajánlatkérő köteles újabb hiánypótlást elrendelni, ha a korábbi hiánypótlási felhívás(ok)ban nem szereplő hiányt észlelt. Nem köteles az ajánlatkérő újabb hiánypótlást elrendelni, ha a hiánypótlással az ajánlattevő vagy részvételre jelentkező az ajánlatban vagy a részvételi jelentkezésben korábban nem szereplő gazdasági szereplőt von be az eljárásba, és e gazdasági szereplőre tekintettel lenne szükséges az újabb hiánypótlás, feltéve, hogy az eljárást megindító felhívásban feltüntette, hogy ilyen esetben nem - vagy csak az általa meghatározott korlátozással - rendel el újabb hiánypótlást. A korábban megjelölt hiány a későbbi hiánypótlás során már nem pótolható.

(7) Az ajánlatkérő kizárólag az (1)-(2) bekezdésben foglaltak szerint és csak olyan felvilágosítást kérhet, amely az ajánlatok vagy részvételi jelentkezések elbírálása érdekében szükséges.

(8) A hiánypótlás vagy a felvilágosítás megadása:

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

b) 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.

(9) A 76. § (3) bekezdés b) pontja szerinti értékeléshez az ajánlatkérő által bemutatni kért szakemberek személye hiánypótlás keretében csak úgy változhat, hogy a hiánypótlásban az



KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG

értékeléskor figyelembe veendő minden releváns körülmény tekintetében a korábbival legalább egyenértékű szakember kerül bemutatásra. Ha a hiánypótlás során a korábbinál nagyobb tapasztalattal, magasabb képzettséggel rendelkező személy kerül bemutatásra, az ajánlatkérő az értékeléshez akkor is csak az általa pótoltatott szakember adatait veheti figyelembe, a hiánypótlás ilyenkor is csak az érvényessé tételt szolgálja, és nem eredményezi az értékeléskor figyelembe veendő tényezők változását.

(10) Az ajánlatkérő köteles meggyőződni arról, hogy a hiánypótlás vagy a felvilágosítás megadása az e §-ban foglaltaknak megfelel. A (3) vagy (8)-(9) bekezdés rendelkezéseinek megsértése esetén, vagy ha a hiánypótlást, felvilágosítást megadását nem, vagy nem az előírt határidőben teljesítették, kizárólag az eredeti ajánlati vagy részvételi jelentkezési példányt (példányokat) lehet figyelembe venni az elbírálás során.

(11) Ha az ajánlatkérő az ajánlatban az értékelésre kiható számítási hibát észlel, annak javítását az ajánlatkérő végzi el úgy, hogy a közbeszerzés tárgya elemeinek tételesen meghatározott értékeit (az alapadatokat) alapul véve számítja ki az összesített ellenértéket vagy más - az ajánlatban megtalálható számításon alapuló - adatot. A számítási hiba javításáról az összes ajánlattevőt egyidejűleg, közvetlenül, írásban, haladéktalanul tájékoztatni kell.

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 ellenőrzésére köteles elfogadni az egységes európai közbeszerzési dokumentumba foglalt nyilatkozatot és szükség szerint köteles azt hiánypótoltatni [Kbt. 69. § (2) bekezdés].

A közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról szóló 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 3. §-ának (1) bekezdése alapján az ajánlattevő vagy részvételre jelentkező az ajánlatával vagy részvételi jelentkezésével együtt benyújtja a megfelelő képviseleti jogosultsággal rendelkező személy által aláírt, a 4-7. §-nak és az ajánlatkérő által a 2. §-nak megfelelően kért módon kitöltött formanyomtatványt.

A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a nyilatkozati elvből és annak a bírálat első szakaszában betöltött kiemelt szerepéből, valamint a nyilatkozatban foglaltakkal összefüggésben a nyilatkozatot tevőre telepített szigorú felelősségből [lásd például a Kbt. 62. § (1) bekezdésének i) pontját] következően az aláírás a nyilatkozat elválaszthatatlan eleme, ezáltal képes ugyanis az előbb említett funkcióját betölteni. Ennélfogva a nyilatkozat léte feltételezi a nyilatkozatot tartalmazó dokumentum aláírását, hiszen az ezáltal személyesen meg, ennek révén kapcsolható össze a nyilatkozatot tevő személyével. Az előzőek fényében az aláírás – akár hiánypótlást követő – elmaradása nem tekinthető olyan formai követelménynek való meg nem felelésnek, ami ne eredményezne érvénytelenséget [lásd a Kbt. 73. § (1) bekezdésének e) pontját], így ebben az esetben az – esetleges hiánypótlást követően is – aláírás nélküli nyilatkozatot tartalmazó ajánlatot, részvételi jelentkezést az ajánlatkérőnek érvénytelenítenie kell.



KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG

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

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

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. Az ajánlattevő által beküldött ezen igazolások tekintetében szintén a hiánypótlás szabályait alkalmazza az ajánlatkérő abban az esetben, ha azokat az ajánlattevő nem nyújtotta be megfelelően [Kbt. 69. § (5) bekezdés].

Új 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)* 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 jelölhet be hiánypótlás útján. Ebben az esetben 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.

A Kbt. 71. § (8) bekezdése újraszabályozta az ajánlat szakmai tartalmának korrekciójára vonatkozó rendelkezéseket is. A Kbt. 71. § (8) bekezdése értelmében 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.

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 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



KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG

korábbi szabályozáshoz képest érdemben nem változott, így az említett határozatok az új szabályozási környezetben változatlanul irányadónak tekinthetők.

A hiánypótlással kapcsolatban felmerülő gyakori kérdések



KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG

A kétszeres hiánypótlás tilalma

Nem ütközik a kétszeres hiánypótlás tilalmába, ha az ajánlat/részvételi jelentkezés benyújtásakor hiányzó dokumentumot hiánypótlásban nyújtanak be először, de hibás tartalommal¹ vagy egy hiányosan benyújtott dokumentum hiánypótlása során egy teljesen új dokumentumot nyújtanak be ismételt 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.

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 alapelvi sérelmekkel nem jár.

Hiánypótlási határidő túlértékelése 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.²

Amennyiben valamely ajánlattevő/részvételre jelentkező önkéntes hiánypótlásban kíván valamely dokumentumot benyújtani, úgy, hogy az ajánlatkérő nem bocsátott ki hiánypótlást, ezáltal nincs folyamatban a hiánypótlási határidő, úgy az ajánlattevőnek/részvételre jelentkezőnek célszerű előzetes vitarendezés keretében felhívni az ajánlatkérő figyelmét arra, hogy adott ajánlattevő/részvételre jelentkező nem tartja jogszerűnek a hiánypótlási felhívás kibocsátásának elmaradását, tekintettel arra is, 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 [Kbt. 73. § (1) bekezdés].

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

¹Közbeszerzési Döntőbizottság D.992/11/2011. számú határozata

²Közbeszerzési 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



KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG

feltételeknek, ide nem értve a részvételi jelentkezés és az ajánlat ajánlatkérő által előírt formai követelményeit.

Érvénytelenné tehát csak a Kbt. által előírt formai előírások hiánya esetén lehet nyilvánítani az ajánlatot/részvételi jelentkezést. Ezeket a formai követelményeket a Kbt. 47. § (2) bekezdése, valamint 68. § (2) bekezdés rögzíti (Kbt. 66. § (2) bekezdése szerinti nyilatkozat eredeti aláírt példánya, ajánlat/részvételi jelentkezés írásban és zártan történő benyújtás). Az ajánlatkérő által előírt formai követelmények hiánya esetében az ajánlat/részvételi jelentkezés nem nyilvánítható érvénytelennek.

Hiánypótlás kizáró ok fennállása esetén

A Kbt. 62. § (1) bekezdés szerint „az eljárásban nem lehet ajánlattevő, részvételre jelentkező, alvállalkozó, és nem vehet részt az alkalmasság igazolásában olyan gazdasági szereplő, aki...” valamely kizáró ok 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.

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 megjelöli 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.



KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG

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 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 érvénytelen³.

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 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 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

³ Kbt.-hez írt miniszteri indokolás



KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG

kerülnek) az ajánlatból megállapíthatóak, 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 zárt borítékban 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 – mindenekeelőtt 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.



KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG

„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 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 közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (rég. 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.

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



KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG

ajánlatát a teljes beszerzési tárgyra, a teljes műszaki tartalomra, a hiánypótlási szabályok szerint nem áll fenn jogszerű lehetőség az ajánlat ezen hibájának korrigálására⁴.

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 csoportosíthatók 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 korrekcióra kerülhessenek. 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 [Közbeszerzési Döntőbizottság D.496/15/2012. számú határozata].

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.

⁴ 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



KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG

Az utóbbi két esetben erről az eljárást megindító hirdetményben 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.

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