

**KÖZLEMÉNY A KBT. 55. § (6) BEKEZDÉS ALKALMAZÁSÁRÓL**

Jelen közleményben a Miniszterelnökség – az uniós forrásfelhasználás szabályosságának biztosítása és a szabálytalanságok miatt kiszabható pénzügyi korrekciók kockázatának csökkentése érdekében – a jogalkalmazóknak a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (Kbt.) 55. § (6) bekezdésének egyes értelmezési kérdéseire kívánja felhívni a figyelmét.

Viszonylag gyakran fordul elő, hogy a közbeszerzési eljárást megindító felhívás és dokumentáció közzététele után az ajánlatkérő részéről felmerül azok módosításának igénye. A Kbt. több helyen is szól a közbeszerzési dokumentumok módosításáról.

A Kbt. 52. § (4) bekezdés *b)* pontja és ehhez kapcsolódóan ugyanezen § (5) bekezdése kimondja, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumok módosítása esetén alapvetően köteles meghosszabbítani az ajánlattételi vagy részvételi határidőt. Kivételt jelent a határidő-hosszabbítási kötelezettség alól az az eset, ha a módosítást a Kbt. 52. § (5) bekezdése szerinti határidőben közzétették és a módosítás nem jelentős. Nem jelentős a közbeszerzési dokumentumok módosítása, ha nem befolyásolja a részvételi jelentkezések vagy ajánlatok időben történő megfelelő előkészítését.¹ Az ajánlatkérőnek tehát meg kell vizsgálnia, hogy a tervezett módosítás milyen jelentőségű, és a Kbt. szerint megkülönböztetett három kategória melyikébe sorolható be:

1. Előfordulhat, hogy csak olyan egyszerű pontosításról vagy nyilvánvaló tévedés javításáról van szó, amelyre tekintettel – feltéve, hogy időben közzétették – nem szükséges meghosszabbítani az ajánlattételi határidőt, mert a változás nem befolyásolja azt, hogy az ajánlattevők a rendelkezésre álló időben egyenlő eséllyel, megfelelően kidolgozott ajánlatot tudnak tenni.

2. Amennyiben nem ilyen egyszerű pontosításról van szó, akkor az ajánlattételi határidőt meg kell hosszabbítani.

3. A harmadik eset az, amikor a tervezett módosítás a verseny szempontjából olyan jelentőségű, hogy a Kbt. 55. § (6) bekezdése alapján vagy a Kbt. alapelveire figyelemmel csak új közbeszerzési eljárás indításával kezelhető. Nem minden esetben lehetséges ugyanis a közbeszerzési dokumentumok módosítása, még az ajánlattételi határidő meghosszabbítása mellett sem – függetlenül attól, hogy az ajánlatkérő akár jelentősebb időtartammal hosszabbítaná meg a határidőt. A Kbt. 55. § (6) bekezdése a közbeszerzési dokumentumok módosításának konkrét tartalmi korlátját jelöli ki a következők szerint:

„55. § (6) A felhívás és az egyéb közbeszerzési dokumentumok módosítása nem eredményezheti a beszerzés tárgyára vagy a szerződés feltételeire vonatkozó feltételek olyan jelentőségű módosítását, ahol az új feltételek ismerete alapvetően befolyásolhatta volna az érdekelt gazdasági szereplők arra vonatkozó döntését, hogy a közbeszerzési eljárásban tudnak-e részvételre jelentkezni vagy ajánlatot tenni, vagy a változást figyelembe véve az ajánlatkérőnek az alkalmassági követelményeket úgy kellett volna meghatároznia, hogy az eljárásban több gazdasági szereplő is részt vehetett volna.”

A Kbt. rendelkezéseinek értelmezéséhez segítséget nyújthat a 2014/24/EU irányelv (81) preambulumbekzdése, amely – az Európai Bíróság joggyakorlata alapján² – ad iránymutatást a közbeszerzési dokumentumok módosításának eseteit és korlátját illetően.

„(81) Egyértelművé kell tenni, hogy annak szükségessége, hogy a gazdasági szereplőknek elegendő idő álljon rendelkezésére az igényre szabott ajánlatok összeállítására, azzal is járhat,

¹ A továbbiakban a szöveg könnyebb érthetősége érdekében csak az ajánlatra utalunk, a leírt elvek az eljárás jellemzőinek megfelelően alkalmazandók több szakaszból álló eljárásokban is.

² Lásd különösen a Bíróság a C-298/15. számú, „Borta” UAB ügyben hozott döntését.



hogy az eredetileg megállapított határidőket esetleg meg kell hosszabbítani. Ilyen helyzet állna elő különösen akkor, ha a közbeszerzési dokumentumokat jelentősen módosítanák. Le kell szögezni azt is, hogy ilyen esetben jelentős módosításnak az olyan változtatások tekintendők – különösen, ha a műszaki leírásra vonatkoznak –, amelyek nyomán a gazdasági szereplőknek további időre lenne szüksége ahhoz, hogy azokat megfelelően értelmezzék, illetve azokra megfelelően reagáljanak. Tisztázni kell azonban, hogy e változtatások nem lehetnek olyan jelentős mértékűek, amelyek miatt az eredetileg kiválasztott ajánlattevőkön kívül mások is részt vehettek volna, vagy több résztvevő nyújtotta volna be jelentkezését a közbeszerzési eljárásra. Ez a helyzet állhat elő különösen akkor, ha a változások a szerződést vagy a keretmegállapodást a közbeszerzési dokumentumokban eredetileg meghatározottól jelentősen eltérő jelleggel ruháznák fel.”

A Kbt. 55. § (6) bekezdése két önálló feltételt ismertet korlátként, amely feltételekben az egyenlő bánásmód (esélyegyenlőség) és az annak érvényesülését szolgáló transzparencia elve jelenik meg. Az ajánlatkérő olyan lényeges változtatásokat, amelyek a versenyt torzító hatásúak lennének, **sértenék az egyenlő bánásmód és a transzparencia elvét, nem kezelhet a közbeszerzési dokumentumok módosításával.** A Kbt. a közbeszerzési dokumentumok ilyen lényeges, új eljárás indítása nélkül nem kezelhető változásának két esetét határozza meg:

- a módosítás azt eredményezné, hogy az eljárás megindításához képest bővül azon gazdasági szereplők köre, akik megfelelnek az alkalmassági követelményeknek, vagy
- az eljárásban utóbb merül fel olyan információ, amelynek már az eljárás megindításakor ismerete alapvetően befolyásolhatta volna a gazdasági szereplők arra vonatkozó döntését, hogy tudnak-e ajánlatot tenni az eljárásban.

A közbeszerzési dokumentumok fentiek szerinti módosítása azért sértené az egyenlő bánásmód és a transzparencia alapelvét, mert a gazdasági szereplők

- nem feltétlenül követnek nyomon egy olyan eljárást, amellyel kapcsolatban annak megindításakor megalapozottan úgy értékelték, hogy abban nem tudnak vagy nem érdekeltek részt venni, vagy elhanyagolható esélyük van a nyertességre,
- ha észre is veszik a módosítást, rendszerint kevesebb idő áll rendelkezésükre az ajánlatuk megtételére, mint a már eredetileg is ajánlatot tenni képes gazdasági szereplők számára.

A közbeszerzési dokumentumoknak a Kbt. 55. § (6) bekezdésébe – vagy amennyiben az eljárásban olyan feltétel módosul, amelyre az 55. § (6) bekezdés nem utal – a Kbt. alapelveibe ütköző módosítása (amelyre a továbbiakban „lényeges módosítás”-ként hivatkozunk) tehát a törvény alapján tilos. Ha az ajánlatkérőnek e módosítás hiányában nem áll érdekében az eljárás folytatása, akkor a módosítás helyett a közbeszerzéstől való visszalépés (Kbt. 53. §), a felhívás visszavonása és adott esetben új eljárás indítása válik szükségessé.

Az ajánlatkérőnek akkor, amikor a közbeszerzési dokumentumok módosításának lényegességét ítéli meg, minden esetben **az adott beszerzés összes körülményét** figyelembe kell vennie. Csak az egyedi eset körülményeinek összességét figyelembe véve dönthető el például, hogy egy kivitelezési szerződés teljesítési határidejének meghosszabbítása vagy valamely konkrét műszaki paraméter változása olyan jelentőségű-e, hogy az alapvetően befolyásolhatta volna az adott eljárásban ajánlattételi szándékkal való részvételről hozott döntést.

A módosítás lényegessége megítélésekor többek között **a beszerzés tárgya szerinti piac aktuális sajátosságait is figyelembe kell venni.** Ennek ismeretében ítélhető meg különösen az, hogy a műszaki leírás valamely elemének, például a megvásárolni kívánt áru egy jellemzőjének változása milyen jelentőségű:



- csupán egy nyilvánvaló tévedés javításáról van szó, amely változtatás az ajánlattétel folyamatára nem hat ki, azaz még azt sem igényli, hogy az ajánlattételi határidőt meghosszabbítsák, vagy
- nem kellően pontos feltételek pontosításáról, esetleg hibásan meghatározott követelmények olyan javításáról, amelyre tekintettel meg kell hosszabbítani az ajánlattételi határidőt, de amely nem befolyásolja érdemben a versenyt, vagy
- a változtatás lényeges, mert azzal a hatással jár, hogy más piaci szereplők számára is megnyitja vagy érdemben vonzóbbá teszi az eljárásban való részvétel lehetőségét.

Az előbbieket számos esetben szükségessé teszik az ajánlatkérő részéről a kérdés megítélésében a beszerzés tárgya szerinti szakértelemmel rendelkező szakember részvételét, az ajánlatkérőnek ugyanis megalapozott információkkal kell rendelkeznie annak eldöntéséhez, hogy a tervezett módosítás milyen piaci hatással jár és a Kbt. 55. § (6) bekezdésébe ütközne-e.

Amellett, hogy mindig az adott eset összes körülményét figyelembe kell venni, bizonyos általánosan érvényes iránymutatások is megfogalmazhatóak. A következő változások esetében mindig indokolt kiemelt körültekintéssel eljárni, mert – az adott eset körülményeinek figyelembe vétele mellett – jelentősen befolyásolhatják a gazdasági szereplők arra vonatkozó döntését vagy képességét, hogy az eljárásban részt kívánjanak, illetve tudnak-e venni:

- a beszerzés volumenének jelentős csökkenése (ez az adott eset körülményeitől függően megvalósulhat pl. a teljes mennyiség csökkenésével),
- az értékelési szempontrendszer érdemi módosítása (pl. ahol a változtatásra tekintettel az ajánlatkérő más tulajdonságokat/jellemzőket értékel pozitívan vagy a súlyozás megváltoztatásával az értékelt szempontok jelentősége megváltozik),
- a teljesítés időpontjának vagy időtartamának az eredetileg meghatározotthoz képest jelentős elhalasztása, illetve meghosszabbítása,
- az alkalmassági követelmények érdemi enyhítése, elhagyása vagy olyan változtatása, amely más gazdasági szereplők számára nyitja meg a részvétel lehetőségét,
- a finanszírozási vagy biztosítéknyújtási feltételeknek a gazdasági szereplők számára jóval kedvezőbb átalakítása (pl. a teljesítés megkezdésének költségeit fedező előleg elérhetővé tétele akkor, amikor a közbeszerzési dokumentumok eredetileg nem rendelkeztek előlegről),
- a beszerzés tárgyának érdemi jelentőségű megváltozása (pl. az eredetileg beszerezni kívánt szolgáltatások mellett a beszerzés tárgya olyan új szolgáltatásokkal bővül, amelyek nem tekinthetők pusztán az adott szolgáltatáshoz a piacon szokásosan kapcsolódó feladatoknak, hanem érdemben új és a teljesítés egészét tekintve nem jelentéktelen kötelezettségeket jelentenek, vagy további részajánlattételi kör hozzáadása az eljáráshoz).

A műszaki leírás paramétereinek megváltozása kapcsán hangsúlyozni kell, hogy az ajánlatkérő eredetileg is csak akkor felel meg a Kbt. 58. § (3) bekezdésének (amely a törvényben az egyenlő bánásmód alapelvét megjelenítő egyik konkrét követelmény), amennyiben a műszaki leírásba nem foglal a beszerzési igényének kielégítéséhez nem szükséges, a megajánlható áruk, szolgáltatások körét indokolatlanul szűkítő feltételeket. A közbeszerzési dokumentumok módosítása nem alkalmas annak korrigálására, ha az ajánlatkérő észleli, hogy a nem megfelelő előkészítés miatt a műszaki leírásban a versenyt indokolatlanul korlátozó feltétel szerepel. Ez a hiba csak új közbeszerzési eljárás indításával orvosolható.

**KÖZLEMÉNY**
MINISZTERELNÖKSÉG

Az esetleges újabb tervezett módosítások hatásait, azok jogszerűségét a korábbi módosításokkal együttesen, összefüggésükben szükséges vizsgálni. Vagyis például a dokumentumokat érintő második, harmadik vagy akár negyedik módosítás esetén nem kizárólag az adott módosítás hatásait szükséges önmagában figyelembe venni, hanem az addigi változtatások és az újabb módosítás együttes hatását az eredeti közbeszerzési dokumentumokhoz képest.

A Kbt. több helyen is tartalmaz olyan előírást, amely az egyenlő bánásmód és a transzparencia elvére tekintettel korlátozza a közbeszerzés eredeti feltételeinek megváltozását az eljárás valamely szakaszában vagy már a szerződés megkötése után (pl. 81. § (11) bekezdés, 88. § (6) bekezdés, 141. §). A korlátozás mértéke és feltételei részben eltérőek attól függően, hogy a közbeszerzés egyes szakaszaiban az egyenlő bánásmód és az átláthatóság elve mit kíván meg.

A Kbt. 55. § (6) bekezdésében foglaltak az egyenlő bánásmód elve érvényesülésének érdekében felállított olyan korlátot jelentenek, amely egyaránt alkalmazandó a közbeszerzési dokumentumoknak egy szakaszból álló eljárásokban az ajánlattételi határidő lejártáig vagy több szakaszból álló eljárásban a részvételi vagy ajánlattételi határidő lejártáig megtehető módosítására. A Kbt. 55. § (5) bekezdése a meghívásos eljárásban további korlátként fogalmazza meg, hogy nem módosítható az ajánlattételi felhívás vagy a közbeszerzési dokumentumok olyan eleme, amely a részvételi felhívásban is szerepelt.