

# JOGI FÓRUM PUBLIKÁCIÓ

**A szerződési szabadság korlátai a közbeszerzési  
szerződéseknél, különös tekintettel a szerződések  
módosítására**

**Szerzők:**

**dr. Bana-Nagy Adrienn és dr. Magyar Zsuzsanna**

Tatabánya, 2017. március 31.

## I. Bevezetés

A dolgozatban a közbeszerzési szerződések létrejöttét, a szerződéskötés folyamatát, illetve a már létrejött szerződések körében azok módosítását kívánjuk vizsgálni a szerződési szabadság tükrében. A szerződési szabadság, mint alapvetés a közbeszerzési eljárások lefolytatása során csak korlátozottan érvényesül, a szerződéskötés folyamata, a másik szerződő fél kiválasztása előre szabályozott, szigorú eljárásrendben történik, a szerződő felek szerződéskötési autonómiája korlátozott.

A közbeszerzési szerződés vegyes jellegű magánjogi szerződésnek tekintendő. A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) alkalmazása megelőzi a polgári törvénykönyvről szóló 2015. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) rendelkezéseinek alkalmazását, a szerződések megkötésére, módosítására vonatkozó polgári jogi szabályok csak korlátozottan, mögöttes jelleggel alkalmazhatók.

A Ptk.-nak a szerződésekről rendelkező kötete a szerződéseket alkotó jogok és kötelezettségek tekintetében alapvetően diszpozitív szabályozást tartalmaz, ami azt jelenti, hogy a felek szabadon állapíthatják meg a szerződés tartalmát, a törvényben meghatározott szabályoktól egyező akarattal eltérhetnek, ha a Ptk. az eltérést nem tiltja. A Kbt. ugyanakkor kógens jelleggel számos szabályt állapít meg a szerződések tartalmával kapcsolatban, melyhez az ajánlatkérő és az ajánlattevő kötve vannak. A diszpozitivitás és kógencia találkozása a joggyakorlatban értelmezési nehézségekhez vezet, melyeket kizárólag a Kbt. és a Ptk. együttes alkalmazásával, a két törvény céljainak figyelembe vételével lehet megoldani.

A szerződésekre vonatkozó általános rendelkezések ismertetését követően a szerződéskötés folyamatát kívánom vizsgálni, mind az ajánlatkérő, mind az ajánlattevő szemszögéből, kiemelten a szerződéskötési kötelezettség intézményére.

A dolgozatban különös tekintettel kívánjuk vizsgálni azokat az esetköröket, amikor a szerződés módosítása új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül valósulhat meg. Ebben az esetben is ismertetni kívánjuk a szerződési szabadság korlátozottságát a Kbt. vonatkozó, hatályos rendelkezéseinek, illetve a Közbeszerzési Döntőbizottság egyedi döntésein alapuló joggyakorlatának tükrében.

## II. A szerződéskötési szabadság fogalma a Kbt. tükrében, a Ptk. rendelkezéseinek alkalmazása, eltérés a Kbt. szabályaitól

A közbeszerzési eljárás lefolytatásának eredményeként megkötött szerződés ugyan egyértelműen magánjogi szerződés, azonban mint arra már a bevezetésében is utaltam, a Ptk. szerződésekre vonatkozó rendelkezései csak mögöttes jelleggel alkalmazandók, elsődlegesen a Kbt. vonatkozó szabályai nyernek alkalmazást.

A Ptk. 6:59. § [Szerződési szabadság] (1)-(2) bekezdése az alábbiak szerint rendelkezik. A felek szabadon köthetnek szerződést, és szabadon választhatják meg a másik szerződő felet. A felek szabadon állapíthatják meg a szerződés tartalmát. A szerződéseknek a felek jogaira és kötelezettségeire vonatkozó szabályaitól egyező akarattal eltérhetnek, ha e törvény az eltérést nem tiltja. „A Ptk. a szerződési szabadság elvét – a piacgazdaság követelményeinek megfelelően – a szerződési jog alapelveként, a szerződési jog alapelvei közül elsőként emeli ki. A magánautonómia széles körű elismerése a szerződések világában a szerződéskötési szabadságban ölt testet.”<sup>1</sup> A szerződési szabadság magában foglalja a szerződéskötési szabadságot. A szerződni kívánó felek eldönthetik, hogy szeretnének-e szerződést kötni és, hogy kivel kívánnak szerződést kötni, utóbbit nevezzük a partnerválasztás szabadságának. A szerződési szabadság harmadik eleme a szerződés tartalmára vonatkozó szabadság, amely keretében a Ptk. is elismeri a típuszabadságot.<sup>2</sup>A diszpozitivitás a szerződésben foglalt jogok és kötelezettségek tekintetében érvényesül a polgári jogban, .

A szerződéskötési szabadság a közbeszerzési eljárásokban korlátozottan érvényesül. Az ajánlatkérő nem jogosult szabadon meghatározni a másik szerződő felet, hiszen közbeszerzési eljárást köteles lefolytatni annak kiválasztása céljából. Az ajánlatkérő kizárólag arra jogosult – közbeszerzési jogi értelemben köteles –, hogy az eljárást megindító felhívásban előzetesen meghatározza azokat a szempontokat, melyek alapján ki fogja választani a nyertes ajánlattevőt. Az ajánlattevő oldalán ugyanakkor érvényesül a szerződéskötési szabadság ezen eleme, hiszen szabadon mérlegelheti a közbeszerzési eljárásban való részvételét, amiből az is következik, hogy

---

<sup>1</sup> Vékás Lajos (szerk.): A Polgári Törvénykönyv magyarázatokkal. Complex Kiadó Kft. é.n. 544-545. p.

<sup>2</sup> Vékás Lajos (szerk.): A Polgári Törvénykönyv magyarázatokkal. Complex Kiadó Kft. é.n. 545. p.

lényegében szabadon dönthet arról, hogy kíván-e a közbeszerzési eljárásban részt venni, azaz az ajánlatkérővel nyertessége esetén szerződést kötni.

A közbeszerzési eljárás szerződéskötési kötelezettséget keletkeztet mindkét fél oldalán, akik kizárólag a Kbt.-ben meghatározott szűk törvényi esetkörben mentesülhetnek ezen kötelezettségük alól.

A típuszabadság is féloldalasan jelenik meg a közbeszerzési szerződések világában, hiszen a szerződés típusát az ajánlatkérő határozza meg, az ajánlattevő szabadsága csupán annak mérlegeléséig terjed, hogy az ajánlatkérő által a közbeszerzési eljárásban meghatározott típusú szerződésre figyelemmel nyújt-e be ajánlatot.

A közbeszerzési szerződés tartalmának meghatározása körében is azt tapasztalhatjuk, hogy a felek mozgásterét lényegesen korlátozottabb a tisztán magánjogi szerződésekhez képest. Az ajánlatkérő a Kbt.-ben és más közbeszerzési eljárásokra vonatkozó jogszabályokban meghatározott közens rendelkezésekre figyelemmel köteles meghatározni a szerződéses feltételeket.<sup>3</sup>

A szerződési szabadság főszabályként érvényesül a kötelmi jogban, kivételes esetekben azonban az elvet a törvényi szabályozás áttöri. A szerződési szabadság értelmében a felek szerződési autonómiája - a szerződés megkötésén, a partner, a szerződési típus kiválasztásán és a szerződés tartalmának meghatározásán túl - kiterjed a már megkötött szerződés módosítására is. A közbeszerzési szerződések tekintetében a szerződési szabadság mind a megkötésénél, mind a módosításánál jelentősen korlátozott. A közbeszerzési szerződés módosításának lehetőségét a Kbt. 141. §-a rögzíti, amelyet egy későbbi fejezetben kerül részletesen ismertetésre.

---

<sup>3</sup> Cser-Palkovics Tamás: A Kbt. és az új Ptk. viszonyrendszere <http://ptk2013.hu/szakcikkek/cser-palkovics-tamas-a-kbt-es-az-uj-ptk-viszonyrendszere/4502>

### III. A szerződéskötésre vonatkozó általános rendelkezések

#### ***III.1. Tartalmi követelmények, a szerződéskötési folyamat szabályozottsága***

A közbeszerzési szerződés fogalmát a Kbt. az értelmező rendelkezései között definiálja. A Kbt. 3. § 24. pontja szerint közbeszerzési szerződés az e törvény szerinti ajánlatkérő által, írásban megkötött, árubeszerzésre, szolgáltatás megrendelésre vagy építési beruházásra irányuló visszterhes szerződés.

A szerződés tartalmát minden esetben a szerződő feleket illető jogok és terhelő kötelezettségek képezik. Közbeszerzési szerződés esetén a jogok és kötelezettségek rendszere látszólag az átlagosnál jóval bonyolultabb, azonban tulajdonképpen a beszerzés tárgyának megfelelő szerződési alaptípusnak megfelelően alakul, a feleket terhelő jogok és kötelezettségek az adott szerződés vonatkozásában értelmezendők, tehát azt kell vizsgálni, hogy mi a szerződés fő tárgya. Amennyiben csoportosítani szeretnénk a szerződéseket a fő szerződéses kötelezettségek alapján, megkülönböztethetünk árubeszerzésre, szolgáltatás igénybevételére és építési beruházás megvalósítására irányuló szerződéseket. Dologszolgáltató jellegű árubeszerzés esetén az adásvétel Ptk.-beli szabályaiból indulhatunk ki, így főkötelezettségként az ajánlattevőként szerződő fél köteles az ajánlatkérő által megrendelt dolog (áru) átadására és tulajdonjogának átruházására, az ajánlatkérő pedig a dolog átvételére és a vételár megfizetésére, amely megvalósulhat halasztott adásvételként is. Az első kategórián belül megkülönböztethetjük azokat az árubeszerzéseket, ahol az ajánlatkérő csupán a dolog használatának, hasznosításának jogát szerzi meg, ebben az esetben a bérleti szerződésre vonatkozó polgári jogi rendelkezések vehetők alapul, mely szerint a bérbeadó köteles a dolgot időlegesen a bérlő használatába adni, a bérlő pedig bért fizetni. Szolgáltatás-megrendelés esetén az ajánlattevő tevékenység kifejtésére köteles,. Építési beruházás esetén a vállalkozási szerződés szabályaiból kell kiindulnunk, hiszen az ilyen közbeszerzési szerződés esetén is az eredmény létrehozása a cél, amely megnyilvánulhat építmény tervezésében vagy kivitelezésében, és amelyért cserébe a megrendelő (ajánlatkérő) ellenértéket fizet.

Egyes szakirodalmi álláspontok szerint a közbeszerzési szerződés egy olyan sajátos magánjogi szerződéstípusként fogható fel, amely specialitását a kötelezett kiválasztására irányuló (versenyeztetési) eljárásból nyeri. Az eljárásra vonatkozó (közjogi jellegű) szabályokat a Kbt.

tartalmazza, azonban a szerződés megkötésétől kezdve a magánjogi, elsődlegesen polgári anyagi jogi szabályok érvényesülnek. Lényeges ugyanakkor, hogy a Ptk. rendelkezéseinek érvényesülése pusztán mögöttes jellegű, a Kbt. a *lex specialis*.<sup>4</sup>

A Kbt. 131. § (1) bek. határozza meg, hogy eredményes közbeszerzési eljárás alapján a szerződést a nyertes ajánlattevővel - közös ajánlattétel esetén a nyertes ajánlattevőkkel - kell írásban megkötni a közbeszerzési eljárásban közölt végleges feltételek, szerződéstervezet és ajánlat tartalmának megfelelően.

A Közbeszerzési Döntőbizottság egy korábbi, D.419/9/2006.. számú döntésében - Harkány Város Önkormányzatának „számítástechnikai eszközök beszerzése, továbbá a kapcsolódó strukturált helyi hálózat (LAN) kialakítása, illetve nyelvi labor beszerzése” tárgyú közbeszerzési eljárásai ellen hivatalból kezdeményezett jogorvoslati eljárásban - a 2003. évi CXXXIX. törvény (a továbbiakban: 2003. évi Kbt.) 99. §-a megsértését állapította meg. A 2003. évi Kbt. 99. § (1) bekezdésének első fordulata szerint eredményes közbeszerzési eljárás alapján a szerződést a 91. § szerinti szervezettel (személlyel) kell az ajánlati felhívás, a dokumentáció és az ajánlat tartalmának megfelelően írásban megkötni. Az ajánlatkérő az eljárást lezáró szerződéseket az ajánlati tartalomtól eltérően kötötte meg, a szerződésben az ajánlatban szereplő 16,2 hónap, illetve 13,69 hónap teljes körű jótállási garancia vállalási időtől eltérő tartalommal, 12 hónap teljes körű jótállási garancia vállalási időtartam került megjelölésre. A 2003. évi Kbt. ezen rendelkezése szintén már kimondta, hogy eredményes közbeszerzési eljárás alapján a szerződést a nyertes ajánlattevővel kell megkötni, továbbá egyértelművé teszi, hogy a szerződés nem térhet el az ajánlati felhívásban, az ajánlatban és a dokumentációban foglaltaktól.

A Kbt. meghatározza az írásbeliséget, tehát közbeszerzési szerződés érvényes módon csak írásban köthető, a szerződésnek tartalmaznia kell az eljárásban közölt végleges feltételeket, szerződéstervezet és az ajánlat tartalma alapján. Az ajánlattevő az ajánlatkérő által készített közbeszerzési dokumentumokban rögzített feltételeknek megfelelő ajánlatot kell, hogy készítsen, az ajánlatnak, nem csak jogi szempontból, hanem szakmai ajánlatként is meg kell felelnie az ajánlatkérő által előre rögzített feltételeknek. A Kbt. 131. § (2) bekezdés emellett meghatározza, hogy a szerződésnek tartalmaznia kell - az eljárás során alkalmazott értékelési szempontra tekintettel - a nyertes ajánlat azon elemeit, amelyek értékelésre kerültek. Az ajánlatok értékelése

---

<sup>4</sup> Juhász Ágnes A KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉS FŐBB JELLEMZŐI ÉS A VONATKOZÓ SZABÁLYOZÁS ÚJ IRÁNYAI <http://www.uni-miskolc.hu/~wwwdeak/Collegium%20Doctorum%20Publikaciok/Juh%E1sz%20%C1gnes.pdf>

a Kbt. vonatkozó rendelkezései alapján, objektív módon történik, az előre meghatározott értékelési szempontok alapján, amely a szerződés kötelező tartalmi elemévé válik.

A Kbt. 131. § (3) bekezdése értelmében ha az ajánlatkérő lehetővé tette a közbeszerzés egy részére történő ajánlattételt, az egyes részek tekintetében nyertesekkel kell szerződést kötni. A közbeszerzési eljárás eredményeképpen előfordulhat, hogy a közbeszerzési dokumentumokban rögzített értékelési szempont szerint egy-egy részajánlat tekintetében más-más ajánlattevő adta a legkedvezőbb ajánlatot, ebben az esetben egy eljárásban több nyertes ajánlattevő, tehát több szerződés is létrejöhethet, feltéve ha az ajánlatkérő előre meghatározta a részajánlattétel lehetőségét. A Kbt. 50. § (2) bekezdés k) pontja határozza meg, hogy a közbeszerzési eljárást megindító felhívás tartalmaznia kell különösen a részajánlattétel lehetőségét vagy annak kizárását. Ha részajánlat tételére lehetőség van, tájékoztatást arról, hogy egy vagy több, vagy valamennyi részre lehet-e ajánlatot tenni, valamint arról, hogy korlátozva van-e az egy ajánlattevőnek odaítélhető szerződésrészek száma. A részajánlat tételének kizárása esetén ennek indokait is rögzíteni kell az ajánlattételi felhívásban.

A Kbt. nem tartalmaz kógens rendelkezést arra vonatkozóan, hogy a közbeszerzési szerződést pontosan mely időpontban kell megkötni, ezt nem kell meghatározni pontosan az ajánlattételi felhívásban, azonban előírja, hogy a szerződést nem lehet megkötni a szerződéskötési moratórium alatt, valamint a szerződéskötésnek meg kell történnie az ajánlattevő ajánlati kötöttségének időtartama alatt. A Kbt. 131. § (5) bekezdése szerint az alábbiak szerint rendelkezik: a nyertes ajánlattevő és - a (4) bekezdés szerinti esetben - a második legkedvezőbb ajánlatot tett ajánlattevő ajánlati kötöttsége az ajánlatok elbírálásáról szóló írásbeli összegezésnek az ajánlattevők részére történt megküldése napjától számított harminc - építési beruházás esetén hatvan - nappal meghosszabbodik. A (6) bekezdés szerint az ajánlatkérő a szerződést az ajánlati kötöttség (5) bekezdés szerinti időtartama alatt köteles megkötni. Ha e törvény másként nem rendelkezik, nem köthető meg azonban a szerződés az írásbeli összegezés - ha az összegezés javítására kerül sor és az eljárás eredményességére, az ajánlat érvényességére vagy az értékelés eredményére vonatkozó adat módosul, a módosított összegezés - megküldése napját követő tíz napos időtartam lejártáig, a 115. § szerinti eljárás esetén az írásbeli összegezés megküldése napját követő öt napos időtartam lejártáig.

A szerződéskötési moratórium időtartama alatt is megköthető a szerződés az alábbi esetekben:



- a) ha a nyílt eljárásban, a hirdetémmel induló, egy szakaszból álló koncessziós beszerzési eljárásban vagy a 117. § szerint lefolytatott, egy szakaszból álló eljárásban csak egy ajánlatot nyújtottak be;
- b) ha a meghívásos, a tárgyalásos eljárás, a versenypárbeszéd, az innovációs partnerség eljárása során, a dinamikus beszerzési rendszer alapján történő szerződéskötés érdekében, a hirdetémmel induló, több szakaszból álló koncessziós beszerzési eljárásban vagy a 117. § szerint lefolytatott, több szakaszból álló eljárásban csak egy ajánlatot nyújtottak be, és ha az eljárásban volt érvénytelen részvételi jelentkezés vagy sor került kizárásra, az erre vonatkozó döntés ellen a jogorvoslat kezdeményezésének határideje az érintettek számára lejárt, vagy a döntést a Közbeszerzési Döntőbizottság jogszerűnek ítélte;
- c) ha a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárást a 98. § (2) bekezdés e) pontja alapján indították;
- d) a keretmegállapodás alapján történő beszerzés esetében, kivéve, ha a közbeszerzés a verseny újraindításával valósul meg, és ennek során több ajánlatot nyújtanak be;
- e) ha a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárást a 98. § (2) bekezdés c)-d) pontja, (3) bekezdése vagy (4) bekezdés b)-d) pontja alapján, egyetlen ajánlattevő felhívásával a 98. § (5) bekezdése szerint vagy a hirdetmény nélküli koncessziós beszerzési eljárást a 128. § (1) bekezdése a) pontja alapján indították, és a 152. § (3) bekezdése szerinti határidőben a Közbeszerzési Hatóság elnöke nem élt a jogorvoslati eljárás megindításának jogával;
- f) ha a 115. § szerinti eljárásban csak egy ajánlatot nyújtottak be.<sup>5</sup>

Fentiek alapján az ajánlattevő ajánlati kötöttsége az ajánlatok elbírálásáról szóló írásbeli összegezésnek az ajánlattevők részére történt megküldésének napjától harminc, illetve hatvan napig tart, illetve a szerződés nem köthető meg a szerződéskötési moratórium alatt, tehát a szerződéskötésre nyitvaállandó időintervallum fenti két eljárási cselekmény, illetve határidő közé kell hogy essen.

### ***III.2. Az ajánlatkérő szerződési szabadságának korlátozottsága***

Az ajánlatkérő szerződési szabadságát már alapjaiban a Kbt. személyi hatálya alá való tartozás determinálhatja. Ajánlatkérő a Kbt. hatálya alá tartozó árubeszerzések, szolgáltatás-megrendelések, építési beruházások során nem jogosult szabadon meghatározni a másik szerződő

---

<sup>5</sup> Kbt. 131. § (8) bekezdés

felet, hiszen közbeszerzési eljárást, egy speciális, szigorúan szabályozott eljárási cselekményeket magában foglaló eljárást köteles lefolytatni annak kiválasztása céljából. Az ajánlatkérő kizárólag arra jogosult - közbeszerzési jogi értelemben köteles -, hogy az eljárást megindító felhívásban előzetesen meghatározza azokat a szempontokat, melyek alapján ki fogja választani a nyertes ajánlattevőt.

A Kbt. 131. § (4) bekezdése szerint az ajánlatkérő csak az eljárás nyertesével kötheti meg a szerződést, vagy - a nyertes visszalépése esetén - az ajánlatok értékelése során a következő legkedvezőbb ajánlatot tevőnek minősített ajánlattevővel, ha őt az ajánlatok elbírálásáról szóló írásbeli összegezésben megjelölte. Amennyiben a közbeszerzési eljárás során több érvényes ajánlat is érkezett, az ajánlatok elbírálásáról szóló írásbeli összegzésben célszerű megjelölni a következő legkedvezőbb ajánlatot adó ajánlattevőt, mivel a Kbt. lehetőséget biztosít a nyertes visszalépése esetén a szerződés megkötésére, amely ajánlatkérő részére kedvező rendelkezés az eredményes közbeszerzési eljárás lefolytatása érdekében.

### ***III.3. Korlátok az ajánlatkérő oldalán***

Az ajánlatkérő erőfölényének ellensúlyozása céljából a Kbt. korlátok közé szorítja a szerződési feltételek egyoldalú meghatározását. A Kbt. 135. § (11) bekezdése ilyen korlátot állít ajánlatkérő irányába, miszerint semmis - a késedelmi kamat tekintetében a Ptk. 6:155. § (4) bekezdésében lehetővé tett eset kivételével - a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés azon rendelkezése, amely kizárja vagy korlátozza az ajánlatkérő szerződésszegése esetére irányadó jogkövetkezmények alkalmazását.

Szintén a Kbt. 135. § (3) bekezdés d) pontja - a Ptk. a szerződő hatóság számára pénztartozás teljesítésére vonatkozó határidőt szabályozó rendelkezéseivel összhangban - korlátok közé szorítja a halasztott fizetést az ajánlattevő védelmében, miszerint az ajánlatkérő az ajánlattevői és az alvállalkozói teljesítés ellenértékét a számla kézhezvételét követő harminc - vagy a Ptk. 6:130. § (3) bekezdése szerinti esetben legfeljebb hatvan - napon belül közvetlenül utalja át minden egyes ajánlattevőnek és alvállalkozónak.

A Közbeszerzési Döntőbizottság a D.188/11/2011. számú ügyben hivatalbóli kezdeményezésre vizsgálta a Dorog Város Önkormányzata, mint ajánlatkérő „Vállalkozási szerződés

megkötése a dorogi Dr. Magyar Károly Városi Bölcsőde bővítésének kivitelezésére” tárgyú közbeszerzési eljárását. A 2003. évi Kbt. 249. § (2) bek. f) pontja szerint az ajánlattételi felhívás kötelező tartalmi elemei között kell meghatározni az ellenszolgáltatás teljesítésének feltételeit, illetőleg a vonatkozó jogszabályokra hivatkozást. A 2003. évi Kbt. 305. § (3)-(4) bekezdésében a fizetési határidőt 15, illetve részben vagy egészben európai uniós támogatásból megvalósított közbeszerzés esetén a határidő negyvenöt nap. A jogszabály lehetővé tette a halasztott fizetésben történő megállapodást is. Az ajánlattételi felhívásban ajánlatkérő meghatározta - mivel a beruházás európai uniós támogatásból valósult meg - az elvégzett munkák ellenértékét az ajánlatkérő a szerződésben megállapított pénzügyi ütemterv szerint, a teljesítéstől számított 45 napon belül, átutalással forintban egyenlíti ki, a Kbt. 305. § (3) bekezdés szerint. Az ajánlattételi felhívás g) pontja szerint a bíráló szempontja az összességében legelőnyösebb ajánlat volt, az alábbi bírálati részszerzőpontok megadásával: ajánlati ár, az előírt késedelmi kötbér feletti vállalás, fizetési határidő (45 napon túl vállalt számlakiegyenlítési határidő napjai (nap)).

A Döntőbizottság határozatából kiemelendő, hogy az Ajánlatkérő az ajánlattételi felhívásban rögzítette a fizetési feltételeket, azonban a halasztott fizetés lehetőségét nem határozta meg. A 2003. évi Kbt. 305. § (4) bekezdés alapján csak a (3) bekezdés g) pontja szerinti ellenszolgáltatás tekintetében lehetséges, hogy felek az ellenszolgáltatás halasztott teljesítésében állapodjanak meg. Amennyiben tehát ajánlatkérő halasztott fizetésben kíván megállapodni, a felhívásnak erre vonatkozóan kell közlést tartalmaznia. Tárgyi közbeszerzési eljárás ajánlattételi felhívása nem tartalmazott arra vonatkozó közlést, hogy ajánlatkérő a (3) bekezdés g) pontja szerinti ellenszolgáltatás tekintetében halasztott fizetésben kíván megállapodni, ezért a Döntőbizottság - többek között e tényből kifolyóan - megállapította a jogsértést. A Döntőbizottság előbbi döntése ugyan a jelenleg hatályostól eltérő jogi környezetben született, annyiban azonban relevánsnak gondoljuk megemlíteni, hogy a jelenlegi jogszabályi rendelkezések mellett is álláspontunk szerint csak nagy körültekintés mellett írható elő olyan értékelési szempont, amely a fizetési határidő hosszabb vállalására irányul. A Kbt. és a Ptk. kógens határidő kereteit ilyen esetben sem léphetik át a felek, illetve a halasztott fizetésnek a szerződés jellegéből adódó indokoltsága is követelmény.

### **III.4. Az ajánlattevő szerződési szabadságának korlátozottsága**

A közbeszerzés alapján történő szerződéskötés további sajátossága, hogy az ajánlattevő szerződési szabadsága annak eldöntésére korlátozódik, hogy kíván-e az ajánlattételi felhívásban, a közbeszerzési dokumentumokban és a műszaki leírásban szereplő feltételek mellett az ajánlatkérővel szerződést kötni, tehát a közbeszerzési eljárásban részt venni, ott ajánlatot benyújtani. A szerződési feltételeket, a szerződés típusát és tartalmi elemeit tehát az ajánlatkérő előre meghatározza, az ajánlattevő pedig az ajánlat benyújtásával juttatja kifejezésre szerződéskötési szándékát. Tárgyalásos eljárástípusoknál az ajánlattevő lehetősége a szerződési tartalom alakításában nagyobb, hiszen lehetőség van a szerződési feltételek ajánlattevővel közösen történő kialakítására, az ajánlatkérő a tárgyalások során maga is alakíthatja a beszerzés tárgyával kapcsolatos elvárásait és szükség esetén igazodhat ajánlattevő lehetőségeihez.

### **IV. A szerződéskötési folyamat , szerződéskötés**

A szerződés létrejöttét megelőzi a közbeszerzési dokumentumok elkészítése, amely nagyban meghatározza a megkötendő szerződést és amely alapján a potencióális ajánlattevők mérlegelhetik, hogy részt kívánnak-e venni az adott közbeszerzési eljárásban. Ajánlattevő szerződéskötési autonómiája az eljárás ezen szakaszában érvényesül a leginkább, ajánlattevő döntése, hogy a rendelkezésre álló közbeszerzési dokumentum alapján kíván-e az eljárás során ajánlatot benyújtani, végső soron, érvényes és eredményes ajánlattétel esetén ajánlatkérővel szerződni. Az eljárás előkészítése során ajánlattevő elkészíti ezen dokumentumokat, amelynek legfontosabb elemei az eljárást megindító hirdetmény, a műszaki leírás és a szerződésstervezet. A Kbt. példálózó felsorolással határozza meg, hogy mik szerepelhetnek a közbeszerzési dokumentumok között. A Kbt. értelmező rendelkezései között, a 3. § 21. pontjában határozza meg a közbeszerzési dokumentum fogalmát. Minden olyan dokumentum, amelyet az ajánlatkérő a közbeszerzés vagy a koncesszió tárgya, illetve a közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárás leírása vagy meghatározása érdekében hoz létre, illetve amelyre ennek érdekében hivatkozik, így különösen az eljárást megindító hirdetmény, az eljárást megindító felhívásként alkalmazott előzetes

tájékoztató, műszaki leírás, ismertető, kiegészítő tájékoztatás, javasolt szerződéses feltételek, a gazdasági szereplők által benyújtandó dokumentumok mintái, részletes ártáblázat vagy árazatlan költségvetés.

A Kbt. 28. § (1) bekezdése meghatározza, hogy az ajánlatkérő köteles a közbeszerzési eljárást - a beszerzés tárgyára és becsült értékére tekintettel - megfelelő alaposággal előkészíteni. Az ajánlatkérő által rendelkezésre bocsátott közbeszerzési dokumentumoknak biztosítaniuk kell, hogy az eljárásban a gazdasági szereplők képesek legyenek műszakilag megfelelő, fizikailag megvalósítható és gazdasági szempontból reális ajánlatot adni. Mivel a közbeszerzési dokumentumok egy adott közbeszerzési eljárás alapját képezik, szükséges a megfelelő előkészítés. Az eljárás során biztosítani kell a megfelelő szakértelmet már az előkészítő szakaszban is. Ennek megfelelően a Kbt. előírja, hogy a közbeszerzési eljárás előkészítése, a felhívás és a dokumentáció elkészítése, az ajánlatok értékelése során és az eljárás más szakaszában - azaz a teljes eljárás során - az ajánlatkérő nevében eljáró, illetőleg az eljárásba bevont személyeknek és szervezeteknek megfelelő a közbeszerzés tárgya szerinti szakmai, közbeszerzési, jogi, és pénzügyi szakértelemmel kell rendelkezniük. Ezen szakmaiság hozzájárul ahhoz, hogy a közbeszerzési dokumentumok megfelelő részletességű, mélységű információkat nyújtsanak a potenciális ajánlattevőknek az eljárásban való részvétel mérlegeléséhez. A megfelelően előkészített, a különböző szakértelmek együttes munkájával létrehozott közbeszerzési dokumentumon alapuló eljárás biztosítja, hogy műszakilag megfelelő, fizikailag megvalósítható és gazdasági szempontból reális ajánlatot adni, tehát végső soron az ajánlatkérő által kívánt beszerzés megvalósulhasson.

A Kbt. 35. § (9) bekezdése szerint ha az ajánlatkérő a szerződés teljesítése érdekében lehetővé teszi vagy megköveteli gazdálkodó szervezet létrehozását (projekttársaság), a közbeszerzési dokumentumokban köteles megadni a létrehozandó gazdálkodó szervezettel kapcsolatos követelményeket, amelyek kizárólag a jogi formára, a jegyzett tőke minimális - a szerződés értékével arányosan meghatározott - összegére, a gazdálkodó szervezet tevékenységi körére, valamint tevékenységének ellenőrzésére vonatkozhatnak.

„A közbeszerzések teljesítésében részt vevő sajátos szervezet lehet a projekttársaság, melynek jellemzői az alábbiakban foglalhatók össze:

- ha a közbeszerzés szerződés teljesítése érdekében a nyertes ajánlattevő (ajánlattevők) projekttársaságot hoznak létre, a közbeszerzési szerződésben elő kell írni, hogy az abban foglalt

jogok és kötelezettségek a projektársaság létrejöttének időpontjától a projektársaságot illetik meg, illetve terhelik;

- a projektársaság és a nyertes ajánlattevő (ajánlattevők) a szerződés teljesítéséért egyetemlegesen felelnek;

- a projektársaság csak a közbeszerzési szerződés teljesítése érdekében szükséges tevékenységet végezhet és szerződéseket köthet, más gazdálkodó szervezetben részesedést nem szerezhet, valamint nem alakulhat át;

- a projektársaságban a nyertes ajánlattevőn (ajánlattevőkön) kívül más nem szerezhet részesedést. A projektársaság jegyzett tőkéjét és jegyzett tőkén felüli vagyonát az alapítók nem vonhatják el;

- a nyertes ajánlattevő (ajánlattevők) a projektársaságot akkor szüntetheti(k) meg, ha a projektársaság a szerződésben foglaltakat teljesítette és az ajánlatkérővel az egymás felé fennálló elszámolási kötelezettségeket is teljesítették, vagy a nyertes ajánlattevő (ajánlattevők) a közbeszerzési szerződésből, valamint a közbeszerzési szerződés teljesítése érdekében kötött szerződésből származó jogokat és kötelezettségeket a projektársaságtól teljes egészében átvállalták.”<sup>6</sup>

Egy eljárás lefolytatásához feltétlenül szükséges közbeszerzési dokumentumok összeállításához a Kbt. 57. § (1) bekezdése nyújt iránymutatást, amely előkészíti a szerződéskötés folyamatát. Az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumokat - az eljárás során adott kiegészítő tájékoztatás és az egyes eljárásfajtáknál meghatározott eltérő esetek kivételével - az eljárást megindító felhívás közzétételének vagy megküldésének időpontjától köteles rendelkezésre bocsátani. A megfelelő ajánlattétel és részvételi jelentkezés elősegítése érdekében, a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás kivételével, az ajánlatkérő - az e törvényben meghatározottak mellett - köteles az alábbi, a felhívást kiegészítő közbeszerzési dokumentumokat rendelkezésre bocsátani:

a) a szerződéstervezetet, kivéve tárgyalásos eljárásban és versenypárbeszéd esetén, ahol az ajánlatkérő jogosult szerződéstervezet helyett csak az általa ismert szerződéses feltételeket meghatározni (a szerződéstervezet és a szerződéses feltételek a továbbiakban együtt: szerződéstervezet),

---

<sup>6</sup> Dr. Boros Anita - Dr. Juhász Péter - Dr. Lantos Ottó: A közbeszerzés alapjai. Harmadik, átdolgozott kiadás.

b) az ajánlat és a részvételi jelentkezés elkészítésével kapcsolatban az ajánlattevők, illetve a részvételre jelentkezők részére szükséges információkról szóló tájékoztatást, az ajánlat és részvételi jelentkezés részeként benyújtandó igazolások, nyilatkozatok jegyzékét, valamint az egységes európai közbeszerzési dokumentum mintáját. Az ajánlatkérő további ajánlott igazolás- és nyilatkozatmintákat bocsáthat rendelkezésre.

Összességében megállapítható, hogy a szerződési feltételek meghatározása döntő jelentőségű mozzanat az eljárás eredményessége szempontjából, így az ajánlatkérőnek rendkívül gondosan és körültekintően kell eljárnia. Ez a követelmény abból is ered, hogy a szerződés nem térhet el az ajánlati felhívásban, a dokumentumokban és az ajánlatban foglaltaktól, vagyis beáll az ajánlati kötöttség, ami azt jelenti, hogy mind az ajánlatkérő, mind az ajánlattevő kötve van a felhívás és a dokumentáció feltételeihez, valamint az ajánlatban írtakhoz.

#### ***IV. 1. Szerződési kötelezettség***

A Kbt. szűk körben határozza meg ajánlatkérő mentesülést a szerződéskötési kötelezettsége alól. A Kbt. 131. § (9) bekezdése alapján az ajánlatkérő a nyertes ajánlattevővel szemben csak abban az esetben mentesül a szerződés megkötésének kötelezettsége alól, valamint a nyertes ajánlattevő az (5) bekezdésben meghatározott időtartam alatt akkor mentesül szerződéskötési kötelezettsége alól (szabadul ajánlati kötöttségétől), ha az ajánlatok elbírálásáról szóló írásbeli összegezés megküldését követően beállott, ellenőrzési körén kívül eső és általa előre nem látható körülmény miatt a szerződés megkötésére vagy teljesítésére nem lenne képes, vagy ilyen körülmény miatt a szerződéstől való elállásnak vagy felmondásnak lenne helye.

Fenti esetben ajánlatkérő részéről beállott, az írásbeli összegezés megküldését követően történt ajánlatkérőtől független, tehát ellenőrzési körén kívül eső és előre nem látható körülmény miatt következhet be az elállás, amely alapján, ha a szerződést már megkötötték volna, elállásnak vagy felmondásnak lenne helye. Ajánlattevő ezzel párhuzamosan, kizárólag ajánlati kötöttségének időtartama alatt bekövetkezett, ellenőrzési körén kívül eső és általa előre nem látható körülmény miatt mentesül, ha a szerződés megkötésére vagy teljesítésére nem lenne képes, vagy ilyen körülmény miatt a szerződéstől való elállásnak vagy felmondásnak lenne helye.

A Közbeszerzési Döntőbizottság D. 77/ 16 /2007. számú döntésében a 2003. évi Kbt. 99. § (1) bekezdésének megsértését állapította meg a kérelemre indult ügyben a Fővárosi Kertészeti Zrt., mint ajánlatkérő ellen kezdeményezett jogorvoslati eljárás során. A közbeszerzési eljárás tárgya a „Főkert Zrt. tulajdonában és/vagy fenntartásában lévő ingatlanok élőerős és biztonságtechnikai őrzés-védelmi tevékenységének 2010. december 31-ig tartó ellátása” volt. Az ajánlatkérő tárgyi ügyben eredményes közbeszerzési eljárást folytatott le, nyertest hirdetett. Ajánlatkérő a szerződés megkötését megelőzően annak előkészítése érdekében tárgyalásokat kezdeményezett, majd a szerződéskötést elhalasztotta, ezután a szerződés megkötésétől elállt. Ajánlatkérőnek az eljárás során előadott nyilatkozatai szerint a beszerzést vállalkozási és vagyongazdálkodási tevékenysége eredményéből kívánta biztosítani, a Döntőbizottság az eljárás során felhívta ennek igazolására, hogy jelölje meg, hogy milyen általa előre nem látható és elháríthatatlan ok következtében vált képtelenné arra, hogy vállalkozási és vagyongazdálkodási tevékenysége eredménye terhére a szerződést a nyertesnek hirdetett ajánlattevővel megkösse. A Döntőbizottság megállapította a Kbt. hivatkozott szakaszának megsértését, amikor az ajánlatkérő felhívás ellenére sem tett eleget bizonyítási kötelezettségének és nem igazolta, hogy milyen általa előre nem látható és elháríthatatlan ok következtében vált képtelenné a közbeszerzési eljárást lezáró szerződés megkötésére. A Döntőbizottság határozatának indokolása szerint a rendelkezésére bocsátott rendkívül hiányos információk arra engedtek következtetni, hogy ajánlatkérő az eredményhirdetést követően úgy döntött, hogy a beszerzés tárgyát képező szolgáltatást nem kívánta beszerezni.

## **V. A szerződés módosítása**

### ***V.1. A szerződés módosítása a szerződési szabadság tükrében***

„A szerződéses szabadság polgári jogi alapelv; eszerint a felek szabad akarata érvényesül a szerződés tartalmának meghatározásában és a szerződés megkötésében. A szerződéses szabadság a kötelmi jogviszony fennállása alatt is érvényesülő alapelv, így polgári jogi jogviszonyokban az a szerződés módosítása során is irányadó. (...)

Figyelemmel arra, hogy a Kbt.-ben szabályozottakon túl egyebekben a közbeszerzési



szerződésekre is a Ptk. rendelkezéseit kell alkalmazni, a közbeszerzési szerződés módosításához is szükséges természetesen a felek egybehangzó akarata, közös megegyezése.

Figyelemmel arra, hogy a Kbt.-ben szabályozottakon túl egyebekben a közbeszerzési szerződésekre is a Ptk. rendelkezéseit kell alkalmazni, a közbeszerzési szerződés módosításához is szükséges természetesen a felek egybehangzó akarata, közös megegyezése. A szerződés módosítására csak a szerződés időbeli hatályának fennállása alatt (pl. határozott időre kötött szerződés esetében a határozott szerződéses időtartam letelte előtt) kerülhet sor, azaz abban az esetben, ha a szerződés teljesítése során állnak be olyan körülmények, amelyek a szerződés módosítását igénylik. A megszűnt vagy hatályát veszített szerződés utólag már nem módosítható.<sup>3</sup> Kiemelendő, hogy ettől az esettől eltér, ha a nyertes ajánlattevő a szerződés teljesítésére vonatkozóan előírt teljesítési határidőt nem tartja be. Ez utóbbi esetben a szerződés nem szűnik meg, illetve nem veszti hatályát, hanem a késedelem jogkövetkezményei állnak be (pl. az ajánlatkérő késedelmi kötbért érvényesíthet), ami nem zárja ki a szerződés módosítását.”<sup>7</sup>

## ***V.2. A szerződésmódosítás feltételei***

A szerződések joga egyik legfőbb rendező elve a felek szerződési akaratának az érvényesülése, amely kiterjed a szerződések módosítására is. Egyértelmű szabályozás és irányadó ajánlások hiányában a közbeszerzési eljárások eredményeként megkötött szerződések módosítása és a módosítások terjedelme (ideértve a szerződő felek személyében bekövetkező változásokat is) tényleges nehézségeket okoztak a jogalkalmazók számára és a módosítások a szerződés érvénytelenségéhez is vezethettek. A közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló Európai Parlament és Tanács 2014/24/EU Irányelv (a továbbiakban: Irányelv) 2014. április 17. napján lépett hatályba. Az új Kbt. eltérve az Irányelvtől és követve a korábbi Kbt. logikáját nem a szerződésmódosításra vonatkozó szabályok között helyezi el a jogutódlással kapcsolatos szabályokat. A jogutódlás a szerződés teljesítésében részt vevőkre vonatkozó rendelkezések között kerül szabályozásra és összhangban az Irányelvvvel, szűk körben, de lehetővé teszi a részleges jogutódlást.

---

<sup>7</sup> A Közbeszerzési Hatóság útmutatója (2015. évi 116. szám) 2015. október 12.

Az Irányelv meghatározza a közbeszerzési szerződések módosításának azon eseteit, amelyekben új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül módosítható a már megkötött közbeszerzési szerződés. Erre vonatkozóan az Irányelv öt esetet határoz meg: (i) az eredeti közbeszerzési dokumentumok egyértelműen, pontosan meghatározzák a módosítási lehetőségeket; (ii) további szolgáltatások nyújtása, áruk szállítása vált szükségessé, de az eredeti szerződő fél személye - az Irányelvben pontosan meghatározott okokból - nem módosítható; (iii) a módosítás olyan körülmények miatt szükséges, amelyeket egy kellő gondossággal eljáró ajánlatkérő nem láthatott előre, feltéve, hogy a módosítás nem változtatja meg a szerződés általános jellegét és nem idéz elő az eredeti szerződéses értékhez viszonyított 50%-ot meghaladó árnövekedést; (iv) új szerződő fél lép az eredeti ajánlattevő fél helyébe; (v) egyéb, nem lényeges (lásd Pressetext ítélet) módosítások. A Pressetext ítéletben foglalt fenti feltételek a korábbi, a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvényben megfelelően kodifikálásra kerültek.

A szerződés módosítására kizárólag a szerződés hatályának fennállta alatt kerülhet sor, melyre a Közbeszerzési Döntőbizottság D.146/11/2010. számú határozata és D.260/6/2013. számú határozata is rámutatott.

A Közbeszerzési Döntőbizottság D.146/11/2010. számú határozatában foglaltak szerint ajánlatkérő - a MÁV Zrt. - megsértette a 2003. évi CXXXIX. törvény (a továbbiakban: 2003. évi Kbt.) 21. § (1) a) pontját és 303. §-át. Az eljárás kezdeményezésére hivatalból került sor. Ajánlatkérő eredményes közbeszerzési eljárást folytatott le személy- és kishaszongépjármű -bérlet és flottakezelés tárgyban, a szerződés az ajánlati felhívás alapján annak megkötésétől számított 48 hónap határozott időtartamra került megkötésre. A szerződés időbeli hatálya 2009. április 1-jén lejárt, azonban Ajánlatkérő az újabb közbeszerzési eljárás elhúzódása miatt továbbra is igénybe vette a bérlet- és flottakezelési szolgáltatásokat. Az eljárás során a Döntőbizottság elsősorban azt vizsgálta, hogy ajánlatkérő jogszerűen mellőzte-e a szerződés időbeli hatályának lejártát követően a közbeszerzési eljárás lefolytatásának kötelezettségét és kimondta, hogy a szerződés módosítása nem vonatkozhat a szerződés bármely elemére, a szerződésmódosítás legfőbb korlátjaként kiemelte, hogy az nem eredményezheti a közbeszerzési eljárás jogszerűtlen mellőzését. Eljárása során a Döntőbizottság megállapította, hogy ajánlatkérő a 2003. évi Kbt. 22. § (1) bek. h) pontja alapján annak alanyi hatálya alá tartozott, illetve a beszerzés tárgya annak tárgyi hatálya alá, a rendelkezésre álló iratanyag alapján megállapítást nyert, hogy a személy- és kishaszongépjármű -bérlet és flottakezelés tárgyban megkötött szerződés visszterhes, így a 2003. évi Kbt. 2. § (1)

bekezdésben foglalt eljárási kötelezettség fennáll (közbeszerzés). A Döntőbizottság kimondta, hogy fenti esetben az ajánlatkérőnek a jogszabály kóenciája alapján mérlegelési lehetősége nincs. A határozatból a közbeszerzési szerződések módosítása kapcsán kiemelendő, hogy tárgyi ügyben a közbeszerzési szerződés 48 hónap, határozott időre került megkötésre. Álláspontjuk alapján a határozott időtartamra kiírt közbeszerzési szerződések azt jelentik, hogy ajánlatkérő ezen időtartamra elégíti ki beszerzési igényét, ezen időtartam alatt áll fenn jogosultság és kötelezettség szerződő felek között. A határozott időtartamra lefolytatott közbeszerzési eljárás alapján, miután az azt követő időszakra vonatkozó beszerzés nem volt az eljárás tárgya egyben azt is jelenti, hogy a határozott időtartam lejártával beáll ajánlatkérő közbeszerzési eljárás lefolytatására való kötelezettsége, így ajánlatkérő jogszerűen nem mellőzheti a közbeszerzési eljárás lefolytatását. Nincs továbbá annak jogi relevanciája, hogy ajánlatkérő - egyéb külső körülmények miatt, például az engedélyezési eljárás elhúzódása - a szerződés időbeli hatályának lejárta előtt nem tudott eredményes eljárást lefolytatni. A közbeszerzési eljárás előkészítése során fentiekre is figyelemmel kell lenni és a szerződés módosítása nem pótolhatja az új eljárás lefolytatásának kötelezettségét. Összegezve az ismertetett döntés alapján a szerződés módosítására csak a szerződés időbeli hatályának fennállta alatt kerülhet sor, amely a hatályos szabályozásban is megjelenik. Megjegyezhető ugyanakkor, hogy - amennyiben arra a szerződés hatályban léte alatt sor kerül - a hatályos szabályozás nem zárja ki egy határozott idejű szolgáltatási szerződés kisebb értékű meghosszabbítását.

A Közbeszerzési Döntőbizottság fenti álláspontját D.260/6/2013. számú határozatában szintén megerősítette. Hivatalbóli eljárás kezdeményezésére került sor az Uzsoki Utcai Kórház „Villamos energia beszerzése 2011-2012” tárgyú eljárásában, mivel ajánlatkérő megsértette a 2003. évi Kbt. 303. § (1) bekezdését, illetve a 2011. évi CVIII. (a továbbiakban: 2011. évi Kbt.) 5. §-át. A tényállás szerint a közbeszerzési szerződést felek 2011. szeptember 9-én kötötték, amelyet több alkalommal módosítottak. A jogorvoslati eljárás során érintett szerződésmódosításra 2013. április 29-én került sor, amikor ajánlatkérő középírányító szerve eredménytelen közbeszerzési eljárást folytatott le, ami miatt új eljárás került meghirdetésre, ezért az intézmény folyamatos működtetésének biztosítása érdekében, az új közbeszerzési szerződés megkötéséig 2013. július 1-ig meghosszabbítottak. A Döntőbizottság eljárása során azt vizsgálta, hogy a közbeszerzési szerződés módosításának törvényi feltételei fennálltak-e. Álláspontjuk alapján a szerződés módosítására csak a szerződés időbeli hatályának fennállása alatt kerülhet sor, azaz abban az esetben, ha a teljesítés

során állnak be olyan körülmények, amelyek valamelyik szerződő fél lényeges jogos érdekének sérelmét jelentik és csak a szerződés módosításával háríthatók el. A megszünt szerződés utólag már nem módosítható a Ptk. és a bíróságok állandósult ítélkezési gyakorlata szerint. A Döntőbizottság fentiek mellett kimondta, hogy a határozott időtartam letelte nem minősül előre nem látható oknak, mivel ajánlatkérőnek tisztában kellett lennie fennálló beszerzési igényével, ami fennállt. A joggyakorlat alapján a határozott idő letelte után felmerülő szükséglet új beszerzési igénynek minősül.

Megjegyezendő, hogy a Közbeszerzési Hatóság 2015. október 12-én kelt útmutatója alapján, ha a nyertes ajánlattevő a szerződés teljesítésére vonatkozóan előírt teljesítési határidőt nem tartja be, a szerződés nem szűnik meg, illetve nem veszti hatályát, hanem a késedelem jogkövetkezményei állnak be, ami nem zárja ki a szerződés módosítását.

### *V.3. Az Európai Bíróság vonatkozó joggyakorlata*

A C-337/98. számú ügyben, amely az Európai Közösségek Bizottsága kontra Francia Köztársaság között zajlott, egy előzetes pályázati felhívás nélküli tárgyalásos eljárás során történő szerződés-odaítélés volt vitás, a rennes-i agglomeráció városi kerületében a könnyűmetró építési munkálatok tárgyában. A beszerzési eljárás vizsgálata során kérdésként merült fel, hogy a nyilvános versenyfelhívási kötelezettséget alkalmazni kell-e az adott ügyben. „A Bizottság v. Franciaország ügyben a Bíróság egy, a közszolgáltatókra vonatkozó 90/531 Irányelv hatálybalépését megelőzően megkezdett beszerzési eljárás során bekövetkezett változásokat vizsgálta abból a szempontból, hogy a szerződéses feltételekben bekövetkezett változások miatt új beszerzésről van-e szó, amelyre az időközben hatályba lépett irányelv rendelkezéseit alkalmazni kell”<sup>8</sup>

A C-496/99. számú ügyben az elsőfokú eljárást a CAS Succi di Frutta Spa ajánlattevő indította a Bizottság által lefolytatott beszerzési ügy kapcsán. A nyertes ajánlattevő részére a hirdetményben meghatározottakhoz képest az ellenszolgáltatásként járó termékek utólagos megváltoztatása történt, amely sértette a Bizottság által korábban kiadott rendeleteket, valamint az átláthatóságot és az egyenlő bánásmód követelményét. A Bizottság álláspontja szerint a nyertes ajánlattevőknek a hirdetményben meghatározott gyümölcsök helyett más termék szolgáltatása nem

---

<sup>8</sup> Dr. Várhomoki-Molnár Márta: A szerződésmódosítás lehetősége az új Kbt.-ben - európai jogi háttér és új megközelítés. In: Közbeszerzési Szemle 1. évfolyam 9-10- szám. 86. p.

sértette fenti elveket. A bíróság kimondta, hogy valamennyi ajánlatnak meg kell felelnie az ajánlatkérő által a hirdetményben meghatározott feltételeknek. A bíróság kimondta továbbá, hogy az eljárás valamennyi szakaszában érvényesülnie kell az ajánlattevőkkel szembeni egyenlő bánásmód és átláthatóság követelményeinek. Az ellenszolgáltatásként szereplő termékek megváltoztatásának joga a hirdetményben nem szerepelt, amely feltétel a Bíróság előtt megtámadott határozatban már meg volt határozva. Összességében megállapítható, hogy az egyenlő bánásmód és átláthatóság követelményeinek érvényesülésére a teljesítésre vonatkozó időszakban is figyelemmel kell lenni, illetve a nyertes kiválasztását követően nincs lehetőség az ellenérték megváltoztatására, feltéve, ha ezt a hirdetményben nem jelezték. Ajánlattevő kérésére a Bíróság a Bizottság határozatát megsemmisítette és a Bizottság fellebbezését elutasította.

A C 454/06. sz. ügyben - presstext Nachrichtenagentur GmbH kontra Republik Österreich (Bund) és társai - az Európai Bíróság az alábbiakat fejtette ki. A Presstext ítéletben foglalt lényegi megállapítások nagymértékben befolyásolták a szerződés módosítás szabályainak kialakulását. Az Európai Bíróság ezen ítéletében kimondta, hogy amennyiben a módosítás az eredeti szerződés feltételeitől lényegesen eltérő feltételeket határoz meg, akkor azt új szerződésnek kell tekinteni. Lényegesnek tekintendők az olyan feltételek, amelyek, ha szerepeltek volna az eredeti eljárásban, az eredetileg részt vett ajánlattevőkön kívüli más ajánlattevők részvételét is, vagy az eredetileg kiválasztott ajánlaton kívüli másik ajánlat kiválasztását is lehetővé tették volna, valamint akkor is, ha utóbb jelentős mértékben kiterjesztik a szerződést olyan szolgáltatásokra, amelyekre az eredetileg nem terjedt ki, illetőleg a szerződés gazdasági egyensúlya a nyertes ajánlattevő javára úgy kerül módosításra, hogy ezt az eredeti szerződésben nem kötötték ki.

Az ítélet kapcsán az alábbi három megállapítás kiemelkedő. Valamely közbeszerzési szerződésnek a hatályossága ideje alatt történő módosítását akkor lehet lényegesnek tekinteni, ha olyan feltételeket határoz meg, amelyek ha szerepeltek volna az eredeti odaítélési eljárásban, az eredetileg részt vett ajánlattevőkön kívüli más ajánlattevők részvételét is lehetővé tették volna. Amennyiben az új szerződő fél 100%-os tulajdonában álló leányvállalata az eredeti szerződő félnek, és ez utóbbi irányítási jogkörrel rendelkezik felette, továbbá e két vállalkozás között a veszteségek és nyereségek elszámolására vonatkozó megállapodás van érvényben, az ilyen tevékenységátadás nem minősül olyan, a szerződés alapvető feltételét érintő változásnak, amely a 92/50 irányelv értelmében új szerződés odaítélésnek minősülhet.

Az euróra való átállás következtében valamely hatályos szerződést úgy módosítanak, hogy az eredetileg nemzeti valutában kifejezett árakat euróra átváltják, nem a szerződés lényeges módosításáról van szó, hanem csak annak a módosult külső körülmények miatt történő kiigazításáról, feltéve hogy az euróban kifejezett összegeket a hatályos rendelkezéseknek megfelelően kerekítették. Másfelől a hatályos szerződésben meghatározott árak euróra való ilyen átváltása együtt járhat azok eredeti összegének - akár az euró bevezetésére vonatkozó rendelkezések által meghatározott összeget meghaladó - kiigazításával, anélkül hogy ez új szerződés odaítélésnek minősülne, feltéve hogy az ilyen kiigazítások minimálisak, és objektíven magyarázhatók, ami akkor áll fenn, ha azok a szerződés teljesítésének megkönnyítésére irányulnak például a számlázási műveletek egyszerűsítésével.

A szerződésmódosító záradékban nagyobb árkedvezmény rögzítését, amely az árcsökkenéshez hasonló gazdasági hatással jár, és amely ebből következően úgy értelmezhető, mint amely az eredeti szerződésben meghatározott kikötések hatálya alá tartozik, nem kell a szerződés lényeges módosításának tekinteni, ennél fogva a 92/50 irányelv értelmében nem jelent új szerződés odaítélést. Egyébiránt egyfelől az árkedvezmény növelése - mivel annak hatása az, hogy a nyertes ajánlattevő díjazása csökken az eredetileg meghatározotthoz képest - nem módosítja a szerződés gazdasági egyensúlyát a nyertes ajánlattevő javára. Másfelől a pusztán tény, hogy az ajánlatkérő a szerződés tárgyát képező szolgáltatások egy részére nagyobb árkedvezményt kap, nem alkalmas arra, hogy a versenyt a potenciális ajánlattevők rovására torzítsa.<sup>9</sup>

Összességében a Prettetext ítéletben foglaltak szerint megállapítható, hogy az eljárások átláthatósága és az ajánlattevőkkel szembeni egyenlő bánásmód biztosítása érdekében valamely közbeszerzési szerződés hatályosságának ideje alatt az annak rendelkezéseire vonatkozóan elfogadott módosításokat új szerződés-odaítélésnek kell tekinteni, amennyiben az eredeti szerződés feltételeitől lényegesen eltérőeket határoznak meg, és következésképpen a feleknek e szerződés alapvető feltételeinek újratárgyalására vonatkozó szándékát igazolják.

---

<sup>9</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:62006CJ0454&from=HU>

#### V. 4. A Kbt. vonatkozó rendelkezései

A közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (a továbbiakban: 2011. évi Kbt.) szabályozási logikája szerint azokat az eseteket nevesítette, amikor a szerződés nem módosítható. A 2011. évi Kbt. 132. § (1) bekezdése szerint felek nem módosíthatják a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződésnek a felhívás, a dokumentáció feltételei, illetve az ajánlat tartalma alapján meghatározott részét, ha

*a) a módosítás olyan feltételeket határoz meg, amelyek ha szerepeltek volna a szerződéskötést megelőző közbeszerzési eljárásban, az eredetileg részt vett ajánlattevőkön (részvételre jelentkezőkön) kívül más ajánlattevők (részvételre jelentkezők) részvételét, vagy a nyertes ajánlat helyett másik ajánlat nyertességét lehetővé tették volna; vagy*

*b) a módosítás a szerződés gazdasági egyensúlyát a nyertes ajánlattevő javára változtatja meg; vagy*

*c) a módosítás a szerződés tárgyát az eredeti szerződésben foglalt ajánlattevői kötelezettséghez képest új elemre terjeszti ki.*

*(2) Az (1) bekezdés a) pontjában foglalt feltétel fennállását nem kell vizsgálni, ha a szerződés módosítása olyan körülmény miatt vált szükségessé, amely a szerződéskötést követően - a szerződéskötéskor előre nem látható okból merült fel és a szerződés valamelyik fél lényeges jogos érdekét sérti. Ha a szerződés olyan eleme változik a módosítás eredményeként, amely a közbeszerzési eljárásban az ajánlatok értékelésének [63. § (4) bekezdés] alapjául szolgált, az ajánlatkérő köteles az eljárásban részt vett minden ajánlattevőt a módosításról és annak részletes indokairól értesíteni.*

*(3) Az (1) bekezdés b) pontjának alkalmazásában a szerződésben foglalt - amennyiben a felek a szerződésben tartalékkeretet kötöttek ki, akkor a tartalékkeret nélkül számított - eredeti ellenérték 5%-ot meghaladó növekedését minden esetben úgy kell tekinteni, hogy az a szerződés gazdasági egyensúlyát a nyertes ajánlattevő javára megváltoztatja.*

A (3) bekezdésre reflektál a Közbeszerzési Döntőbizottság D.541/5/2013. számú határozata, melyben ajánlatkérő megsértette a 2011. évi Kbt. 132. § (1) bekezdés b) pontját. Az eljárás során kiemelendő, hogy a Döntőbizottság megállapította, hogy az 5 %-os küszöb objektív határ, nincs lehetőség az ár ezt meghaladó mértékű emelése mögötti folyamatok vizsgálatára, mérlegelésére. A

jogorvoslati eljárás hivatalbóli kezdeményezés alapján Balatonföldvár Város Önkormányzata, mint ajánlatkérő ellen indult, az „Építési szerződés keretében Balatonföldvár Város Önkormányzata részére „Balatonföldvár Városközpont környezetrendezési felújítás” kivitelezési munkái” tárgyú közbeszerzési eljárás eredményeképpen megkötött közbeszerzési szerződés jogszabályba ütköző módon történt módosítása okán. Az ajánlatkérő eredményes közbeszerzési eljárást folytatott le, mely alapján a nyertes ajánlattevővel építési szerződést kötött. Az építési szerződés módosítására 2013. október 25-én került sor, amikor felek az eredeti vállalkozói díjat nettó 26.411.570.-Ft-ról 29.794.163.-Ft-ra módosították. A Döntőbizottságnak érdemben abban a kérdésben kellett döntést hoznia, hogy az építési szerződés 2013. október 25-i módosítása megváltoztatta-e a szerződés gazdasági egyensúlyát a nyertes ajánlattevő javára. A Döntőbizottság jogi érvelése alapján lefektetésre került, hogy a Kbt. 132. § (3) bekezdése szigorú törvényi vélelmet rögzít, amely szerint a szerződés ellenérték 5 %-ot meghaladó növekedését minden esetben úgy kell tekinteni, hogy az a szerződés gazdasági egyensúlyát a nyertes ajánlattevő javára megváltoztatja. A Döntőbizottság kimondta továbbá - dolgozatom témája szempontjából kiemelkedően fontos megállapítását- , hogy a Döntőbizottság érdemben nem azt köteles vizsgálni, hogy a szerződésmódosítás megfelel-e a polgári jog klasszikus alapelveinek, ugyanis az ismertetett jogorvoslati eljárás tárgya nem a szerződés, illetve annak módosítása polgári jogi normáknak való megfelelése, hanem azok Kbt.-be való ütközése.

A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) azokat az esetköröket szabályozza taxatív módon, amikor a szerződés módosítható, ellentétben a korábbi szabályozással. A Kbt. 141. §-a határozza meg a szerződésmódosítás lehetséges esetköreit. A rendelkezések hatálya egyaránt kiterjed a felek közös akaratából történő módosításra, valamely fél általi módosításra (A polgári törvénykönyvről szóló 2015. évi V. törvény 6:191. § (4) bek) és a felek jogviszonyának a szerződésben foglalt rendelkezéseknek megfelelő változására.<sup>10</sup> „A közbeszerzési eljárás lefolytatásának eredményeként megkötött szerződéseseten - szemben a magánjogi szerződésekkel - a felek szerződésmódosításra vonatkozó szerződési autonómiája csupán korlátozottan érvényesül, a felek pusztá akarategysége önmagában nem elegendő, azon felül

---

<sup>10</sup> Dr. Miklós Gyula: A közbeszerzési szerződéssel kapcsolatos újdonságok, változások az Új Kbt. szabályozásában  
<http://www.kozbeszerzok.hu/dokumentumok/konf151021/drmgy.pdf>



szükséges a Kbt.-ben meghatározott feltételek fennállása is.”<sup>11</sup> A szerződés módosítás rendszere három fő esetkörre tagozódik, amelyeket az alábbiakban szeretnék ismertetni.

Az első lehetséges módosítási esetkört, a de minimis szabályokat a Kbt. 141. § (2)-(3) bekezdése határozza meg. A szerződés - a (4) vagy (6) bekezdésben foglalt feltételek vizsgálata nélkül - új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül módosítható, ha a módosítás eredményeként az ellenérték növekedése - vagy több módosítás esetén azok nettó összértéke - nem éri el az alábbi értékek egyikét sem

a) az uniós értékhatárt elérő értékű eredeti szerződés esetén az uniós értékhatárt;

b) szolgáltatás, árubeszerzés és építési vagy szolgáltatási koncesszió esetén az eredeti szerződés értékének 10%-át, építési beruházás esetén az eredeti szerződéses érték 15%-át;

valamint a módosítás nem változtatja meg a szerződés általános jellegét és illeszkedik az eredeti szerződés jellegéhez.

(3) A (2) bekezdést arra a szerződésmódosításra lehet alkalmazni, amely a szerződés értékének változásával jár, a szerződéses jogviszony több elemét érintő módosítás esetén a módosítás azon elemeire, amelyek az érték változásával összefüggenek. Nem alkalmazható a (2) bekezdés a szerződésmódosításra akkor, ha a szerződéskötést megelőző közbeszerzési eljárást az ajánlatkérő olyan szabályok szerint indította meg, amelyek nem lettek volna jogszerűen alkalmazhatóak, ha az ajánlatkérő az eljárás becsült értékét a szerződésmódosítást követő értékét figyelembe véve határozta volna meg.

Fenti módosítási esetben további feltételek vizsgálata nem szükséges, a szerződés módosításának eredménye kizárólag a fizetendő ellenérték változása, növekedése. Az értékhatárt a jogszabály kógensen meghatározza, a de minimis szabály alkalmazásának korlátait jelenti több módosítás, a szerződés több elemét érintő módosítás, illetve hogy a módosítás nem változtathatja meg a szerződés általános jellegét és illeszkednie kell a szerződés általános jellegéhez.

A második lehetséges módosítási eset meghatározott körülmények fennállása esetén lehetséges, amelyek a de minimis szabályok mellett alkalmazandók. A Kbt. 141. § (4) bekezdése az alábbi eseteket nevesíti:

---

<sup>11</sup> Juhász Ágnes: A SZERZŐDÉS MÓDOSÍTÁSÁNAK HATÁRAI A KÖZBESZERZÉSSEN [http://www.matarka.hu/koz/ISSN\\_0866-6032/tomus\\_28\\_2010/ISSN\\_0866-6032\\_tomus\\_28\\_2010\\_373-393.pdf](http://www.matarka.hu/koz/ISSN_0866-6032/tomus_28_2010/ISSN_0866-6032_tomus_28_2010_373-393.pdf)

*a) ha a szerződés minden ajánlattevő számára előre megismerhető módon, egyértelműen rögzíti a szerződés meghatározott tartalmi elemei későbbi változásának (ideértve az opció gyakorlásának) pontos feltételeit és tartalmát. Az ilyen szerződéses feltételek azonban nem rendelkezhetnek olyan módosításokról, amelyek megváltoztatnák a szerződés általános jellegét.<sup>12</sup>*

Ebben az esetben olyan előre jelzett változásokról, változtatásokról van szó, melyek minden ajánlattevő számára előre tudottak, azonban a szerződés általános jellege ebben az esetben sem változhat meg. A pontos feltételeket és a tartalmat rögzíteni kell. A szó szoros értelmében nem beszélünk ebben az esetben szerződésmódosításról, mivel polgári jogi értelemben a szerződés nem módosul.

A meghatározott körülmények fennállása esetén a második nevesített tényállás, amikor műszaki vagy gazdasági indokból szükséges az eredeti szerződő féllel szükséges a további együttműködés vagy az ajánlatkérő számára indokolatlan többletköltséget jelentene az eredeti szerződő féltől eltérő személlyel történő szerződéskötés. Utóbbi esetben feltétel, hogy az ellenérték növekedése nem haladhatja meg az eredeti szerződés értékének 50%-át.

*b) az eredeti szerződő féltől további építési munkák, szolgáltatás vagy áruk beszerzése szükséges, amelyek nem szerepeltek az eredeti szerződésben, amennyiben a szerződő fél személyének változása*

*ba) nem megvalósítható gazdasági vagy műszaki okból, különösen az eredeti szerződéssel beszerzett, meglévő berendezésekkel, szolgáltatásokkal vagy létesítményekkel való felcserélhetőség vagy együttműködés miatt; és*

*bb) az ajánlatkérő számára jelentős hátránnyal vagy a költségek megsokszorozódásával járna. Az ellenérték növekedése - vagy több módosítás esetén azok együttes nettó értéke - azonban nem haladhatja meg az eredeti szerződés értékének 50%-át.<sup>13</sup>*

A következő lehetséges körülmény fennállta esetén is módosítható a közbeszerzési szerződés, amennyiben az alábbi, konjunktív feltételek teljesülnek:

*ca) a módosítást olyan körülmények tették szükségessé, amelyeket az ajánlatkérő kellő gondossággal eljárva nem láthatott előre;*

*cb) a módosítás nem változtatja meg a szerződés általános jellegét;*

---

<sup>12</sup> Kbt. 141. § (4) a.

<sup>13</sup> Kbt. 141. § (4) b.

*cc) az ellenérték növekedése nem haladja meg az eredeti szerződés értékének 50%-át. Ha egymást követően több olyan módosításra kerül sor, amelyek a ca) alpont szerinti több, egymással nem összefüggő körülmény miatt merültek fel, ez a korlátozás az egyes módosítások nettó értékére alkalmazandó. Az egymást követő módosítások nem célozhatják e rendelkezés megkerülését.<sup>14</sup>*

A harmadik nagy módosítási esetkörbe tartozó szerződésmódosítások esetén, a szerződés új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül akkor módosítható, ha a módosítás nem lényeges. A szerződés módosítása lényeges, ha az eredeti szerződéses feltételektől lényegesen eltérő érdemi feltételeket határoz meg. *A módosítást mindig lényegesnek kell tekinteni, ha*

*a) olyan feltételeket határoz meg, amelyek ha szerepeltek volna a szerződéskötést megelőző közbeszerzési eljárásban, az eredetileg részt vett ajánlattevőkön (részvételre jelentkezőkön) kívül más ajánlattevők (részvételre jelentkezők) részvételét vagy a nyertes ajánlat helyett másik ajánlat nyertességét lehetővé tették volna;*

*b) a módosítás a szerződés gazdasági egyensúlyát a nyertes ajánlattevő javára változtatja meg; vagy*

*c) a módosítás a szerződés tárgyát az eredeti szerződésben foglalt ajánlattevői kötelezettséghez képest jelentős új elemre terjeszti ki.*

Utóbbi két esetben az ajánlatkérő köteles a szerződés módosításáról a külön jogszabályban meghatározott minta szerinti tartalommal hirdetményt közzétenni.

Összességében megállapíthatjuk, hogy a törvényhozó jelentős könnyítéseket épített be a szerződés módosítás szabályozásába azzal, hogy a régi szabályozás alóli kivételként határozott meg több olyan a szerződés teljesítése során előforduló szituációt is, amit a régi szabályozásban még nem a szerződés módosítás esetkörében kezelt, vagy egyáltalán nem szabályozott. A szerződés fentiek során részletezett eseteken kívül csak új közbeszerzési eljárás eredményeként módosítható. Amennyiben a szerződés módosítására közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével kerül sor, a módosítás a Kbt. 137. § (1) bekezdés a) pontja alapján semmis.

## ***V. 5. Az építési beruházások speciális szabályai***

Az építési beruházások speciális szabályait az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes

---

<sup>14</sup> Kbt. 141. § (4) bek. c)

szabályairól 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kormányrendelet) határozza meg. A közbeszerzési szerződések módosításának témaköre az építési beruházásoknál két vetületben jelenik meg, az egyik ilyen kiemelkedő kérdéskör a tartalékkeret meghatározása, illetve annak felhasználása. A Kormányrendelet 20. §(1) bekezdése szerint ha az ajánlatkérő tartalékkeretet kíván a szerződésbe foglalni, a közbeszerzési dokumentumok részét képező szerződésben vagy szerződéses feltételekben részletesen rögzíteni szükséges a tartalékkeret felhasználásának szabályait, valamint meg kell jelölni annak mértékét. A (2) bekezdés határozza meg annak mértékét, amely legfeljebb a szerződés szerinti teljes ellenszolgáltatás 10%-a lehet. Funkciója az építési beruházás teljesítéshez, a rendeltetésszerű és biztonságos használathoz szükséges munkák ellenértékének biztosítása. (4) A (3) bekezdésben meghatározott keretek között a tartalékkeret felhasználása a Kbt. alapján nem vonja maga után szerződésmódosítás vagy közbeszerzési eljárás lefolytatásának szükségességét, a szerződésben azonban egyértelműen, minden ajánlattevő számára előre megismerhető módon rögzíteni kell a tartalékkeret felhasználásának lehetséges eseteit és pénzügyi feltételeit.

A Kormányrendelet 20. §-ában szabályozott tartalékkeret megállapítása és felhasználásának szabályozása tehát nem minősül a szerződés módosításának.

Az építési beruházás megvalósítása tárgyában kötött közbeszerzési szerződés módosításának szintén nem minősül a kormányrendelet 28. §-ában szabályozott esetkör. A Kbt. 28. § (1) bekezdése alapján az ajánlatkérőként szerződő fél és a nyertes ajánlattevőként szerződő fél a szerződés megkötését követő kilencvenedik napig az árazott költségvetés tételei tekintetében egyeztetést folytathat, amely során a beépítésre kerülő egyes tételeket véglegesíthetik. (2) A felek az egyeztetésen csak az ajánlattevő által az ajánlatában megjelölt építőanyagokkal, termékekkel műszakilag egyenértékű vagy magasabb minőségű helyettesítő termékben egyezhetnek meg. A (3) bekezdés határozza meg azt az esetet, amely viszont szerződés módosításnak minősülhet, miszerint amennyiben a felek a (2) bekezdés szerinti helyettesítő termék beépítéséről állapodnak meg, a szerződés módosítására a Kbt. 141. §-ának szabályait megfelelően kell alkalmazni. Utóbbi esetben nem csupán az árazott költségvetés egyes tételeinek pontosításáról, véglegesítéséről van, hanem helyettesítő termék felhasználásáról. Amennyiben ez fennáll, a szerződés módosítás törvényi fennálltának feltételeit a Kbt. 141. §-ban foglaltak alapján kell vizsgálni.

## V. 6. A szerződésmódosítások ellenőrzése

A Kbt. 187. § (2) bekezdés j) pontja a közbeszerzési Hatóság feladatai között deklarálja a közbeszerzési eljárás alapján kötött szerződések módosításának ellenőrzését. A Közbeszerzési Hatóság figyelemmel kíséri a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződések módosítását és a Ket. alapján hatósági ellenőrzés keretében - külön jogszabályban meghatározott részletes szabályok szerint - is ellenőrzi azok teljesítését. A Közbeszerzési Hatóság elnöke, amennyiben a hatósági ellenőrzés eredményeképpen jogszabálysértést tár fel kezdeményezheti a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását vagy a szerződés módosítása érvénytelenségének megállapítása iránti polgári pert indíthat. A hatósági ellenőrzés részletszabályait a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződések teljesítésének és módosításának Közbeszerzési Hatóság által végzett ellenőrzéséről szóló 308/2015. (X. 27.) Korm. rendelet szabályozza. A hatósági ellenőrzés jogszabályi hátterét a közpénzekkel való felelős gazdálkodás elvének érvényesítése a szerződés teljesítése során alapelv határozza meg, amelynek részletszabályait a Kbt. 142. §-a rögzíti.

A közbeszerzések központi ellenőrzéséről és engedélyezéséről szóló 320/2015. (X. 30.) Korm. rendelet hatálya alá tartozó szervek ( pl.: központi költségvetési szervek stb.) tekintetében a közbeszerzések, azok eredményeképpen kötött szerződések és a szerződések módosításai indokoltságának vizsgálata, és a közbeszerzési eljárások, valamint a rendelet hatálya alá tartozó szerződések, illetve szerződésmódosítások szabályosságának ellenőrzése a közbeszerzésekért felelős miniszter feladata. Ezen szervezetek szerződésmódosításokhoz kötelesek kérni a miniszter jóváhagyását, amennyiben a szerződéses ellenérték növekedése meghaladja az 5 %-ot. Az előterjesztéshez csatolni kell az eredeti szerződést, illetve a szerződésmódosítás tervezetét, a módosítás indokolását, valamint az indokolást alátámasztó valamennyi dokumentumot, köztük a fedezetigazolást is.

Az ellenőrző szervezet hét munkanapon belül elvégzi a dokumentumok vizsgálatát, és amennyiben szükséges hiánypótlási felhívást bocsát ki. Az ellenőrző szervezet kizárólag közbeszerzési szabályossági és indokoltsági szempontból ellenőrzi a szerződéseket. Az érintett szervezet az ellenőrző szervezet véleményének átvezetése után a szerződés, illetve szerződés módosítás tervezetét - egyet nem értése esetén az észrevételek figyelmen kívül hagyásának részletes írásbeli indokolásával együtt - az ellenőrző szervezet részére három munkanapon belül

megküldi. A hiánypótlás teljesítésének időtartama az ellenőrző szervezet határidejébe nem számít bele. A Kormányrendelet 16. § (1) bekezdése alapján a miniszter tíz munkanapon belül, a szerződés módosításával kapcsolatban az alábbi döntéseket hozhatja: hozzájárul a szerződés módosításához vagy meghatározza azokat a feltételeket, illetve megjelöli azokat a szükséges módosításokat, amelyek teljesítése esetén a szerződés módosításához hozzájárul, illetve nem járul hozzá a szerződés módosításához. Az érintett szervezet a szerződést a miniszter hozzájárulása hiányában nem módosíthatja a szerződését, azonban a „hatóság hallgatása” esetén, amennyiben a miniszter döntésére nyitvaálló határidő eltelt, ajánlatkérőnek lehetősége van a szerződés módosítására. Amennyiben az ajánlatkérő a szerződés módosítása során fenti előírások megsérti, tehát nem kezdeményezi a módosítás jóváhagyását, a miniszter a Kbt.-ben meghatározott feltételek fennállása esetén a Közbeszerzési Döntőbizottságnál jogorvoslati eljárás megindítását kezdeményezheti, illetve előírható a szerződés-módosítást aláíró, illetve jóváhagyó felelős személy fegyelmi és kártérítési felelősségre vonását a fegyelmi jogkör gyakorlójánál.

#### ***V. 7. A szerződésmódosítás közzététele***

A Kbt. 141. § (7) bekezdése írja elő ajánlattevő részére kötelezően azt, hogy a szerződés módosításáról a külön jogszabályban meghatározott minta szerinti tartalommal hirdetményt kell közzétennie. E kötelezettség alól csak abban az esetben mentesül, ha a szerződés minden ajánlattevő számára előre megismerhető módon, egyértelműen rögzíti a szerződés meghatározott tartalmi elemei későbbi változásának (ideértve az opció gyakorlásának) pontos feltételeit és tartalmát. Ebben az esetben is kiemelendő, hogy a szerződés általános jellege a módosítás következtében nem változhat meg. A Kbt. 37. § (1) j) pontja szerint az ajánlatkérő hirdetmény útján köteles közzétenni a szerződés módosításáról szóló tájékoztatót. a közbeszerzési és tervpályázati hirdetmények feladásának, ellenőrzésének és közzétételének szabályairól, a hirdetmények mintáiról és egyes tartalmi elemeiről, valamint az éves statisztikai összegezésről szóló 44/2015. (XI. 2.) MvM rendelet 34. § (12) bekezdése szerint szerződés módosításáról szóló tájékoztatót tartalmazó hirdetmény mintáját a 12. melléklet tartalmazza, azonban a 30. § (3) bekezdés alapján ha a közbeszerzés vagy koncessziós beszerzési eljárás becsült értéke eléri az uniós értékhatárt, az uniós hirdetményminta rendelet XVII. melléklete tartalmazza.

A Közbeszerzési Döntőbizottság D.638/5/2012. számú határozatában megállapította, hogy az Educatio Társadalmi és Szolgáltató Nonprofit Kft., mint ajánlatkérő megsértette a 2003. évi Kbt. 307. § (1) bekezdését. A tárgyi ügyben hatályos Kbt. meghatározta, hogy a hirdetményt a szerződés módosításától, illetőleg mindkét fél általi teljesítésétől számított öt munkanapon belül kell feladni. A vonatkozó rendelkezések ajánlatkérőt arra kötelezték, hogy a közbeszerzési szerződéseik módosításáról és teljesítéséről tájékoztatók készítsenek és azokat hirdetmény útján a Közbeszerzési Értesítőben tegyék közzé. A Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárásának II. részére vonatkozó szerződést 2010. december 21-én módosította, amelyet a vonatkozó jogszabályi rendelkezés alapján 2010. december 26-ig kellett volna a szerződés módosításáról szóló tájékoztatót megküldenie a Közbeszerzési Értesítő Szerkesztőbizottságának, amelyet 2011. január 26-ig elmulasztott, majd ismételen késedelembe esett, többszöri hiánypótlást követően szabályszerűen 2012. október 31-én adta fel hirdetményét. Fentiek a jogsértés tényét tovább súlyosbították, a határozatban a Döntőbizottság megállapította, hogy ajánlatkérő mulasztásaival a közbeszerzési szerződések teljesülésének nyilvános és átlátható módon történő ellenőrzését késleltette, ezzel megsértette a 2003. évi Kbt. 307. § (1) bekezdését.

A szerződések módosításának közzétételi kötelezettsége elősegíti a nyilvánosság, az átláthatóság alapelveinek minél nagyobb fokú érvényesülését transzparens eljárások biztosításával és a hatályos Kbt. preambulumban megfogalmazott céljainak, köztük a közpénzek hatékony felhasználásának átláthatósága és nyilvános ellenőrizhetőségének biztosítását, amelyet az ismertetett jogeset is szemléltet.

## VI. Összegzés

Összegezve, a közbeszerzési szerződések módosításának kérdésköre azok megkötését követően releváns kérdés. Egyrészt a gazdasági élet szempontjából nem célravezető olyan akadályokat szabni a szerződő felek elé, amelyek az indokolatlan akadályok lehetnek egy-egy módosítás előtt. Azonban az érem másik oldalaként a módosításokat meghatározó szigorú szabályozással a jogalkotó által elérni kívánt legfőbb cél az volt, hogy a szerződések utólagos módosítása révén a feleknek ne legyen lehetősége a közbeszerzési törvény versenyeztetési szabályainak megkerülésére, egy esetlegesen szükséges közbeszerzési eljárás lefolytatása alóli mentesülésre.

A 2003. évi Kbt. szerződésmódosításra vonatkozó rendelkezéseinek hatályon kívül helyezését követően a 2011. évi Kbt. szabályozási metódusában változás történt, a 2011. évi Kbt. 132. § (1) bekezdése nem azokat a feltételeket határozta meg, amelyek fennállta esetén a szerződés módosítása lehetséges, hanem azokat az esetköröket nevesítette, amikor a módosítás nem megengedett. A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény ismét visszatér a 2003-as szabályozási logikához, a Kbt. a lehetséges módosítási esetköröket szabályozza taxatív módon.

A szabályozás logikája a jogfejlődés során változó képet mutat, azonban általánosságként elmondható, hogy a közbeszerzési eljárás lefolytatásának eredményeként megkötött szerződés esetén - szemben a magánjogi szerződésekkel - a felek szerződésmódosításra vonatkozó szerződési autonómiája jelentős korlátokkal érvényesül, a felek pusztán akarategysége önmagában nem elegendő. A 2014-ben elfogadott új irányelvekkel az uniós jogalkotó különösen az ún. de minimis szabály bevezetésével valamivel szélesebb mozgásteret enged a felek autonómiája számára, a joggyakorlatban kiderül majd, hogy ez a változás milyen esetekben vet fel kérdéseket a közbeszerzés alapelveinek megfelelő érvényesülése körében.



## Felhasznált irodalom

- A Közbeszerzési Hatóság útmutatója (2015. évi 116. szám) 2015. október 12.
- Cser-Palkovics Tamás: A Kbt. és az új Ptk. viszonyrendszere <http://ptk2013.hu/szakcikkek/cser-palkovics-tamas-a-kbt-es-az-uj-ptk-viszonyrendszere/4502> Letöltés ideje: 2016. 09.01. 9:21.
- Dr. Boros Anita - Dr. Juhász Péter - Dr. Lantos Ottó- Dr. Tátrai Tünde: A közbeszerzés alapjai - harmadik, átdolgozott kiadás. Complex Kiadó 2014.
- Dr. Miklós Gyula: A közbeszerzési szerződéssel kapcsolatos újdonságok, változások az Új Kbt. szabályozásában <http://www.kozbeszerzok.hu/dokumentumok/konf151021/drmgy.pdf> Letöltés ideje: 2016. 09.01. 17:52.
- Dr. Várhomoki-Molnár Márta: A szerződésmódosítás lehetősége az új Kbt.-ben - európai jogi háttér és új megközelítés. In: Közbeszerzési Szemle 1. évfolyam 9-10- szám. 86. p.
- Juhász Ágnes: A SZERZŐDÉS MÓDOSÍTÁSÁNAK HATÁRAI A KÖZBESZERZÉSBEN [http://www.matarka.hu/koz/ISSN\\_0866-6032/tomus\\_28\\_2010/ISSN\\_0866-6032\\_tomus\\_28\\_2010\\_373-393.pdf](http://www.matarka.hu/koz/ISSN_0866-6032/tomus_28_2010/ISSN_0866-6032_tomus_28_2010_373-393.pdf) Letöltés ideje: 2016. 09.01. 11:23
- Juhász Ágnes A KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉS FŐBB JELLEMZŐI ÉS A VONATKOZÓ SZABÁLYOZÁS ÚJ IRÁNYAI <http://www.uni-miskolc.hu/~wwwdeak/Collegium%20Doctorum%20Publikaciok/Juh%E1sz%20%C1gnes.pdf> Letöltés ideje: 2016. 09.01. 11:23
- Az Európai Bíróság C.454/06. sz. ítélete: presstext Nachrichtenagentur GmbH kontra Republik Österreich (Bund) és társai <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:62006CJ0454&from=HU> Letöltés ideje: 2016. 09.07. 14:01.
- Vékás Lajos (szerk.): A Polgári Törvénykönyv magyarázatokkal. Complex Kiadó Kft. é.n.

## Felhasznált jogszabályok:

- A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény
- A közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény
- A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény
- A polgári törvénykönyvről szóló 2015. évi V. törvény
- A közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződések teljesítésének és módosításának Közbeszerzési Hatóság által végzett ellenőrzéséről szóló 308/2015. (X. 27.) Korm. rendelet
- A közbeszerzések központi ellenőrzéséről és engedélyezéséről szóló 320/2015. (X. 30.) Korm. rendelet
- A közbeszerzési és tervpályázati hirdetmények feladásának, ellenőrzésének és közzétételének szabályairól, a hirdetmények mintáiról és egyes tartalmi elemeiről, valamint az éves statisztikai összegezésről szóló 44/2015. (XI. 2.) MvM rendelet