

# KÖZBESZERZÉSI IRÁNYTÚ

A közbeszerzési ajánlatok költségvetéseinek és ártáblázatainak bírálatához kapcsolódó jogi problémák - I. rész

Legal problems related to the evaluation of budgets and price tables of public procurement offers - Part I.

Dr. Pfeffer Zsolt PhD, felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó, egyetemi adjunktus, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pénzügyi Jogi és Gazdasági Jogi Tanszék

DOI: 10.37371/KEP.2023.2.4

Címszavak: közbeszerzési eljárás, költségvetés és részletes ártáblázat, ajánlatok bírálat, szakmai ajánlat, ajánlati kötöttség

Keywords: public procurement procedure, detailed price table and budget, evaluation of tenders, professional tender, binding effect of a tender

## Absztrakt

A közbeszerzési eljárásokban az ajánlati ár részletezésére, megbontására, a teljeskörűség ellenőrzésére, valamint egyes műszaki jellemzők rögzítésére külön ajánlati elemek szolgálhatnak. Az ajánlatkérők a közbeszerzési dokumentumok részeként bocsáthatják az ajánlattevők rendelkezésére az árazatlan költségvetéseket, valamint a részletes ártáblázatokat. Az ajánlattevők kötelezettsége, hogy az ajánlatkérő teljes beszerzési igényére megfelelő ajánlatot nyújtsanak be. A költségvetésekhez, valamint ártáblázatokhoz kapcsolódóan különböző hiányok, ellentmondások, számítási hibák merülhetnek fel, továbbá az ajánlati ár aránytalanul alacsony jellegét is vizsgálni szükséges. Az ajánlatkérőnek döntést kell hoznia a vonatkozó jogintézmények megfelelő alkalmazásáról, illetve az érvényességről, érvénytelenségről. A tanulmány e dokumentumok bírálatának főbb jogi kérdéseit tárgyalja, a vonatkozó magyar joggyakorlat alapulvételével.

## Abstract

In public procurement procedures, separate bid elements can be used to detail and break down the bid price, check its completeness and record certain technical characteristics. The contracting authorities can provide tenderers with unpriced budgets and detailed price tables as part of public procurement documents. It is the tenderer's obligation to submit a suitable offer for the entire procurement requirement of the contracting authority. Various deficiencies, contradictions and calculation errors may arise from budgets and price tables and it is also necessary to examine the unreasonably low nature of the offer price. The contracting authority has to make a decision on the appropriate application of the relevant legal institutions, as well as on the validity and invalidity of the offers. The study discusses the main legal issues of these documents, based on the relevant Hungarian jurisprudence.

## Problémafelvetés és fogalmi kérdések

A közbeszerzési eljárásokban alapvető jelentőségű kérdés, hogy az ajánlatkérő milyen értékelésre vonatkozó előírásokat határoz meg az eljárást megindító felhívásában. Ehhez kapcsolódóan az egyik lényeges elem, hogy az ellenszolgáltatás megajánlására nézve milyen rendelkezéseket állapít meg. Egyes közbeszerzési eljárásokban több (vagy éppen számos) különálló tétel, feladat, munka képezi a beszerzés tárgyát, és ha ezek a

tételek különbözőek (ha nem azonos termékből kíván például az ajánlatkérő többet vásárolni), akkor az egységár (vagy az azonos egységárakból képezhető összár) értékelhetőségének hiányában az egyösszegűként feltüntetendő ajánlati ár további megbontásra, részletezésre szorul ártáblázat vagy költségvetés alkalmazásával. A Közbeszerzési Döntőbizottság (KDB) egyik döntésében e dokumentumok funkciójával kapcsolatban úgy

foglalt állást, hogy „Az ajánlattal benyújtott költségvetés vagy táblázat alapján ellenőrizhető, hogy az ajánlattevő milyen műszaki tartalomra tett valójában ajánlatot, és az ajánlattevő által megadott ajánlati ár a teljes körű megvalósítást tartalmazza-e.”<sup>1</sup> Ha szükséges lenne, viszont az ajánlatkérő nem ad ki ilyen dokumentumot a közbeszerzési dokumentumok részeként, akkor nem biztosítható az objektív és átlátható bírálat, nem vehető össze az ajánlati elemek, pedig érvényesülnie kell az egyenlő eséllyel történő ajánlattétel lehetőségének, a verseny tisztaságának és az egyenlő bánásmód követelményének.<sup>2</sup> Ebből adódóan az ajánlatkérőnek a közbeszerzési eljárás előkészítésekor körültekintő döntést kell hoznia abban a kérdésben, hogy készít-e ártáblázatot vagy sem, illetve hogy milyen rendelkezéseket fogalmaz meg a kitöltéssel kapcsolatban. (Építési beruházásoknál kötelező tartalmi elem a költségvetés, ott nincs külön döntési lehetőség.)

Ilyen esetben a vonatkozó kötelezettségek tehát két oldalról vizsgálhatók. Az ajánlatkérőnek az eljárás előkészítése körében egyrészt el kell készítenie az árrészletezésre alkalmas árazatlan dokumentumot (költségvetést, ártáblázatot). Ezzel szemben általános követelmény, hogy lefedje pontosan a szerzési igényt (minden releváns elemet egyértelműen és teljes körűen tartalmazzon), biztosítva ezzel az ajánlatok összehasonlíthatóságát. Másrészt az ajánlattevők ezek beárazásával, illetve a szakmai tartalom feltüntetésével adják meg az ajánlatukat, és a tételek összesítésével határozzák meg az értékelhető ajánlati árukat.

A tételes jogi szabályozásban rendkívül kevés szerep jut a költségvetéseknek, illetve az ártáblázatoknak. Ezek árazatlan változatait a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (Kbt.) az értelmező rendelkezései körében a közbeszerzési dokumentumok részeként ne-

vesíti, de a Kbt. felhatalmazása alapján kiadott, az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet (Épköz.) is említést tesz a költségvetésről mint a közbeszerzési dokumentumok egyik kötelező tartalmi eleméről. Ezen túlmenően az építőipari kivitelezési tevékenységről szóló 191/2009. (IX. 15.) Korm. rendelet (Épkiv.) 2. § g) pontja definiálja az „árazatlan (tételes) költségvetési kiírás” fogalmát úgy, hogy az nem más, mint „minőségi követelményekkel rendelkező mennyiségi kimutatás az építmény jellege szerint szükséges szakági bontásban és részletezettséggel, lényeges terméktulajdonság meghatározásával.” Emellett a Kbt. az üzleti titok, valamint a hiánypótlásra vonatkozó szabályok körében tesz említést az árazott költségvetésekről, ártáblázatokról.<sup>3</sup>

A részletes előírások hiányából adódóan elsősorban a joggyakorlatra támaszkodva lehetséges a legjellemzőbb jogi kérdéseket feltárni és megválaszolni, így különösen azt, hogy van-e különbség a költségvetés és az ártáblázat között, és ha van, akkor milyen szempontból lehet ennek jelentősége? Normatív definíció hiányában a KDB egyik döntése használható fel kiindulópontként, amely az üzleti titokká nyilvánítható ajánlati elemek felől közelített a kérdéshez, tekintettel arra, hogy a Kbt. 44. § (3) bekezdése értelmében az árazott költségvetés üzleti titokká nyilvánítható. Úgy foglaltak állást, hogy hiába nevezték el a felek (az ajánlatkérő és ennek alapján az ajánlattevő) „költségvetésnek” egy árubeszerzés esetén az ár részletezésére szolgáló dokumentumot, abból kell kiindulni, hogy a táblázat kitöltésével pontosan milyen információkhoz lehet jutni: „A nettó egységárak és a nettó összárak felsorolása nem tartozik a [...] kifejezetten nevesített üzleti titok körébe, mivel nem

<sup>1</sup> A KDB D.146/19/2018. számú határozata.

<sup>2</sup> A KDB D.146/19/2018. számú határozata. A keresetet elutasító bíróság is kiemelte, hogy a KDB nem az alapelvek érvényesülését, hanem a tételes jogszabályok érvényesülését vizsgálta. „A bírói gyakorlat az alapelvek és a tételes rendelkezések kapcsolatát egységesen akként értékeli, hogy az alapelvi rendelkezések szerinti jogsértés megállapításától az alperes abban az esetben tekinthet el, ha az a tételes rendelkezésekben maradéktalanul leképezhető. Mindezzel összhangban a Fővárosi ítélet tábla 3.Kf.27.331/2010/3. számú ítéletében rámutatott: 'Amíg azonban konkrét jogszabályhely alkalmazásával a jogvita eldönthető, addig azok megkerülésével nem lehet az ítéletben a törvény alapelveire hivatkozni. Az alapelvek kiegészítő, mögöttes rendelkezésekként csak akkor vehetők figyelembe, ha konkrét szabály nem áll a jogalkalmazó rendelkezésére.' Az alperes eljárásában a hivatkozott, következetes bírói gyakorlatnak megfelelően nem a Kbt. 2. §-ában meghatározott alapelvek közvetlen megsértését, hanem azt vizsgálta, hogy a Kbt. 50. § (4) bekezdésének és a Kbt. 58. § (2) bekezdésének megsértése és ennek következtében az alapelvi sérelem megállapítható-e.” A Fővárosi Törvényszék 103.K.700.692/2018/20. számú ítélete.

<sup>3</sup> Ld. a Kbt. 44. § (3) bekezdését, valamint a Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontját.

minősül árazott költségvetésnek. Az árazott költségvetést a jogalkotó azért határozta meg kivételes ajánlati elemként, mert a vizsgálata alapján megismerhető az adott ajánlattevő árképzési módszere, és az ajánlattevők jogos érdekét sértheti, ha az árképzési módszereiket a többi ajánlattevő megismerheti. A konkrét esetben a közbeszerzés tárgya árubeszerzés volt, és a végső ajánlati ár akként állt össze, hogy az egyes termékek egységárait meg kellett szorozni a darabszámukkal, és az egyes termékek teljes mennyiségéért fizetendő összegeket össze kellett adni. E számítási művelet nem igényel árképzési módszert, elvégezhető a termékek egységárainak és mennyiségeinek a tudatában.<sup>4</sup> Egy másik esetben pedig az képezte a vita tárgyát, hogy a 0 Ft-ra árazott tételt hogyan kell megítélni, és mi volt az árrészletező dokumentum jellege: „A Döntőbizottság nem osztotta a kérelmező azon álláspontját, amely szerint ez a táblázat árazatlan költségvetésnek lett volna tekinthető. A közös ajánlatkérők kifejezetten abból a célból tették a dokumentáció részévé ezen táblázatot, hogy az ajánlattevők egyösszegű ajánlati árának árképzési, kiértékelési modelljeként szolgáljon és nem azért, hogy az ajánlattevők ezzel a táblázattal tegyék meg a teljes műszaki tartalomra vonatkozó ajánlataikat. Ezen dokumentum elnevezésében sem volt árazatlan költségvetésnek tekinthető.” Vagyis „[n]em ezzel az ártáblázattal kellett ajánlattevőknek a teljes műszaki tartalomra ajánlatot tenniük, a támasztott követelmény kizárólag az volt, hogy az összesen sorában szereplő összeg megegyezzen az ajánlati kötöttséggel érintett végleges ajánlati árral.”<sup>5</sup> Ez a két eset is rávilágít arra, hogy a megfelelő fogalmi elhatárolás egyes jogi esetek megítélésénél komoly jelentőséggel bírhat, tételes jogi meghatározás hiányában pedig a joggyakorlat nyújthat (nem feltétlenül következetes) támpontokat.

Különös hangsúllyal vizsgálandók tehát azok a jogi kérdések, amelyek a benyújtott árazott költségvetések (ártáblázatok) bírálatához kapcsolódnak: a hiánypótlás korlátai, a verseny tisztaságának megsértésére utaló körülmények (egymásra feltűnően hasonló költségvetések), az aránytalanul alacsony ár és az árindokolások vizsgálata, a számítási hiba javításának határai, az ajánlati kötöttség<sup>6</sup> vagy az ajánlattevői árképzés szabadságának korlátjai vethetnek fel jogértelmezési nehézségeket. Fontos kiindulópont, hogy „Abból a szabályozási struktúrából következően, hogy a Kbt. tételesen szabályozza az ajánlatok értékelése során alkalmazható jogintézményeket, eszközöket (pl. felvilágosítás kérése, indokolás kérése, számítási hiba javítása, hiánypótlás) és ezt kógensen teszi, okszerűen következik, hogy ezek keretein kívül nem áll fenn lehetőség nyílt eljárásban, tárgyalás nélküli [...] eljárásban a benyújtott ajánlatok bármilyen jellegű változtatására, módosítására.”<sup>7</sup>

A tanulmány a főbb tárgykörök tárgyalásával kívánja különböző eseti döntéseken keresztül bemutatni az árazott költségvetések (ártáblázatok) szerepét, jelentőségét és alapvető kérdéseit, kitérve arra is elsőként, hogy a közbeszerzési dokumentumok elkészítésekor az ajánlatkérőknek milyen általános követelményeknek kell eleget tenniük.

### Alapvető szempontok a közbeszerzési dokumentumok összeállításakor

Az ajánlatkérőknek rendkívül körültekintően kell eljárni a közbeszerzési eljárás előkészítésekor a költségvetésekhez (ártáblázatokhoz) kapcsolódóan is, figyelemmel egyrészt arra, hogy a megfelelő gondosságú előkészítés általános kötelezettsége ezen elemekre is kiterjed, másrészt arra is, hogy az előkészítés körében

<sup>4</sup> A KDB D.239/15/2012. számú határozata.

<sup>5</sup> A KDB D.403/13/2012. számú határozata.

<sup>6</sup> „A közbeszerzési eljárások vonatkozásában, így különösen a nyílt eljárásban (...) az ajánlattételi határidő lejártát követően az ajánlatok az ajánlatkérő hozzájárulásával sem módosíthatóak. (...) különös jogi érdek fűződik ahhoz, hogy a nyílt és átlátható verseny körülményei között történt versenyeztetést követően a szerződés a nyertes ajánlat tartalmának, illetve ennek alapját képező ajánlati felhívás és dokumentáció előírásainak megfelelő tartalommal kerüljön megkötésre. Ennek a szabálynak a figyelmen kívül hagyása a közbeszerzési eljárásnak a verseny átláthatóságára, a verseny tisztaságára és nyilvánosságára vonatkozó alapvető követelményeinek a sérelmét jelentené.” (A KDB D.712/6/2006. számú határozata.) Másképpen fogalmazva: „Az ajánlati kötöttség két irányú, az ajánlatkérő ezt követően kötve van saját előírásaihoz, a felhívásban, a dokumentációban és a kiegészítő tájékoztatásban meg tett rendelkezéseihez, a benyújtott ajánlatokat azok alapján kell elbírálni. Az ajánlattevők kötve vannak azt követően a meg tett ajánlatukhoz, vállalásaikhoz.” (A KDB D.338/14/2011. számú határozata.)

<sup>7</sup> A KDB D.501/9/2011. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 28.K.33.652/2011/6. számú ítéletét.

vétett hibák később, a bírálatnál komoly nehézségeket okozhatnak. Az ajánlatkérővel szemben megfogalmazható követelmények a következőkben foglalhatók össze:

a) Egyrészt rendkívül fontos követelmény az „árazatlan” jelzőből adódóan az is, hogy az ajánlatkérő *ne bocsássa rendelkezésre az ártáblázat árazott változatát*. Egy esetben az ajánlatkérő tévedésből az ajánlattevőknek árazott táblázatot adott ki úgy, hogy az árukhoz kapcsolódóan a minőségre, méretekre, kialakításra stb. vonatkozó műszaki leírást nem tette a közbeszerzési dokumentumok részévé. A KDB akként fogalmazott, hogy „Az ajánlatkérőnek a hatékony és felelős gazdálkodás megvalósítása érdekében olyan magatartást kell tanúsítania, amely az ajánlattevőket versenyre ösztönzi, azonban tartózkodnia kell minden olyan tevékenységtől, amely az ajánlattevőket befolyásolja az ajánlataik, vállalásaik megtevése során.” Ennek megfelelően megállapították, hogy a Kbt. 2. § (4) bekezdésben foglalt közpénzekkel való felelős és hatékony gazdálkodás alapvető követelményét megsértette az ajánlatkérő, tekintettel arra is, hogy az árazott költségvetési táblázat adatai és a nyertes ajánlattevő ajánlatában csatolt táblázatban szereplő ajánlati árak között csak minimális eltérés mutatkozott.<sup>8</sup> Az önmagában nem tiltott, hogy az ajánlatkérő a felhívásában rögzítse a teljes becsült értéket, azonban a további részletezések ajánlattevőkkel történő közlése – különösen, ha a nyertes ajánlatban közölt tételek árai szinte megegyeznek az ajánlatkérő által előzetesen kalkulált értékekkel – már kifogásolható és a jogsértés megállapításához vezethet. Azonban (ahogyan arról később részletesebben, a költségvetések egyezőségére vonatkozó vizsgálatokhoz kapcsolódóan szó lesz), a gyakorlatban előfordult az, hogy az ajánlatkérő a honlapján – a támogatási igényhez (pályázathoz) kapcsolódó dokumentumok között – közzétett teljes árazott költségvetéseket,<sup>9</sup> amelyeket az ajánlattevők felhasználtak, felhasználhattak az ajánlatuk elkészítéséhez.

b) Ugyancsak fontos alapvető követelmény, hogy *biztosítani kell az ajánlatok összehasonlíthatóságát*, ehhez

pedig *egyértelmű, pontos tartalommal rendelkező közbeszerzési dokumentumokra van szükség, ugyanis ha „[a] dokumentáció nem egyértelműen, nem érthetően fogalmazza meg az ajánlatkérői követelményeket, akkor annak terhe nem eshet az ajánlattevőkre az ajánlatkérői érvényesség vizsgálata, valamint az ajánlatok összehasonlíthatósága körében.”*<sup>10</sup> Ebből adódóan „az árazatlan költségvetést úgy kell elkészíteni, hogy annak alapján biztosított legyen az ajánlatok érdemi összehasonlíthatósága. Mindezek alapján az ajánlatkérőt terhelő kötelezettség, hogy előírja az ajánlat részeként az árazott költségvetés benyújtását. A költségvetésnek a közbeszerzés tárgyára kell vonatkoznia, annak kell megfelelnie.”<sup>11</sup> A KDB így jogellenesnek minősítette az ajánlatkérő azon előírását, amely lehetővé tette, hogy az ajánlattevők ún. „különbözeti költségvetést” nyújtsanak be akkor, ha azt a dokumentáció tartalmi elemei alapján indokoltan tartották. gy fogalmazták, hogy az „Ajánlatkérő az előzőekre tekintettel nem biztosította a megfelelő ajánlattétel lehetőségét, nem adta meg az elvégzendő munkák pontos részletezettségét és azok mennyiségi adatait, így alkalmatlan volt arra, hogy az ajánlattevők az eredetileg kiadott költségvetés beárazásával tegyék meg ajánlataikat. A különözeti költségvetés benyújtásának lehetővé tétele ahhoz vezetett, hogy a benyújtott ajánlatok nem voltak összehasonlíthatóak, mivel a műszaki tartalom nem volt azonos.”<sup>12</sup> Egy másik releváns döntésében a KDB azt vizsgálta, hogy jogszerű volt-e a közbeszerzési dokumentumok tartalma, ha kilenc ajánlattevőből többen egyes tételknél anyagra és munkadíjra is tettek ajánlatot, míg mások kizárólag munkadíjra. „A Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő nem írt elő egyértelmű, határozott és következetes szabályozást az ajánlattételi felhívásban vagy a dokumentációban, ami alapján az árazott költségvetéseket el tudta volna jogszerűen bírálni, és tételsoraikra vagy tételszámaikra tett ajánlatokat össze tudta volna hasonlítani [...]. Az ajánlatkérő ez alapján nem biztosította az ajánlattevők számára az esélyegyenlőséget, mivel az ajánlattevők nem lehettek annak tudatában, hogy milyen módon kell az árazatlan költségvetést kitölteni, mely tételsorok vagy tétel-

<sup>8</sup> A KDB D.127/7/2016. számú határozata.

<sup>9</sup> Ld. a KDB D.153/14/2019. számú határozatát.

<sup>10</sup> A KDB D.985/18/2011. számú határozata.

<sup>11</sup> A KDB D.985/18/2011. számú határozata.

<sup>12</sup> A KDB D.985/18/2011. számú határozata.

számok esetében nem vár el az ajánlatkérő anyagár-ajánlatot. A Döntőbizottság megállapította, hogy a megfelelő ajánlattételre alkalmatlan módon állította össze az ajánlatkérő a dokumentációját.<sup>13</sup> A KDB a tételes jogi jogszabálysértések mellett alapelvi sérelmet (esélyegyenlőség, egyenlő bánásmód) is megállapított. Az elsőfokú bíróság is osztotta a KDB álláspontját: „Abban az esetben, ha nem áll rendelkezésre kitöltési útmutató az ajánlattevők egyénileg maguk értelmezik és ezáltal különbözőképpen töltik ki az árazatlan költségvetést, így a műszaki tartalom sem lehet azonos, ennél fogva az összehasonlítás mindenképpen megalapozatlan, ha azok összehasonlításra kerülnek.”<sup>14</sup> A másodfokú bíróság azonban sem a tételes jogi, sem pedig az alapelvi sérelmet nem látta alátámasztottnak, ugyanis nem volt fellelhető megfelelő bizonyíték a KDB által lefolytatott eljárásban, önmagában pedig a kitöltési útmutató hiánya nem jelentheti az alapelv sérelmét sem. Az ajánlatkérő előírta a dokumentációban, hogy a kiadott árazatlan költségvetést be kell árazni, az pedig ajánlattevők ajánlatának elbírálásához tartozó kérdés, hogy a kiírásnak mennyiben tettek eleget. Nincs olyan jogszabályi rendelkezés, amely előírná, hogy a költségvetési kiírás kitöltési módszerét kitöltési útmutató formájában biztosítani kell az ajánlattevők számára.<sup>15</sup>

*Az árazatlan költségvetés mint az építési beruházás keretében teljesítendő elemeket magában foglaló részletezés eltérő módon kezelendő közbeszerzési és polgári jogi szempontból, mivel „[a] szerződés teljesítéséért való vállalkozói felelősség polgári jogi megítélésétől független, attól elhatárolandó a költségvetési kiírás nem megfelelőségének közbeszerzési jogi megítélése.”*<sup>16</sup> Tekintettel arra, hogy a közbeszerzésekben az ajánlattételhez különleges többletgaranciáknak kell érvényesülnie, a KDB nem fogadta el a polgári jogban alkalmazandó elvek alkalmazhatóságát. Egyik döntésükben megfogalmazták, hogy a polgári jogban valóban a vállalkozó viseli annak kockázatát, ha nem megfelelően mérte fel az elvégzendő feladatokat és azok mennyiségét, azonban a közbeszerzési jogban ez az elv azért nem érvé-

nyesülhet, mert biztosítani kell az „azonos műszaki tartalomra vonatkozó egységes, összehasonlítható ajánlattétel” lehetőségét. Ebből adódóan az ajánlatkérő felelőssége, hogy megfelelő módon, az ajánlatok egységes, összehasonlítható és átlátható értékelését lehetővé téve állítsa össze az árazatlan költségvetést: „Ezen kötelezettség elmulasztásának közbeszerzési jogi kockázatát – függetlenül a teljesítés polgári jogi gyakorlától – ajánlatkérő viseli. Éppen ezért a közbeszerzési eljárásokban, közbeszerzési jogi szempontból nem elfogadhatók az olyan ajánlatkérői utasítások, amelyek lehetővé teszik, hogy az elvárt műszaki tartalom hiányzó tételei a költségvetési kiírás egyéb tételeibe átláthatatlan módon kerüljenek beépítésre, az új tételek tartalmának és mennyiségének, valamint azon tétel kifejezett megnevezése nélkül, amelyen belül ajánlattevő a hiányzó műszaki tartalmat költséghelheti.”<sup>17</sup>

Általános követelményként a fentiekre tekintettel az fogalmazható meg, hogy „Szükséges, hogy az ajánlatkérő dokumentumai és előírásai pontosak, egyértelműek legyenek, ne tartalmazzanak szükségtelen, felesleges előírásokat és a rendelkezések valós tartalma felismerhető legyen.”<sup>18</sup> Ha az ajánlatkérő a beszerzési igényével kapcsolatban bizonytalan, és az ajánlattevőket szeretné bevonni a végleges feltételek kialakításába, akkor előzetes piaci konzultáció, vagy – ha a törvényi feltételek fennállnak – különleges eljárásfajta (tárgyalásos eljárás, adott esetben versenypárbeszéd) is alkalmazható, de keretszerződések, keretmegállapodások megkötésének lehetősége is rendelkezésre áll. Adott esetben nyílt eljárásban az opciók, mennyiségi eltérések alkalmazása, vagy – ahogyan arról későbbiekben szó lesz – sajátos értékelési szempontok előírása merülhet fel (ld. a „fiktív költségvetés” esetét).

Ezen túlmenően számolni kell az adminisztratív tévedések lehetőségével, vagyis azzal, hogy az ajánlatkérő a kiadott ártáblázatban nem a beszerzés tényleges mennyiségének megfelelő értékeket rögzít, hanem téves, megtévesztő adatokat ad meg. Egy esetben a KDB a következőket állapította meg az ajánlatkérő jogorvoslati

<sup>13</sup> A KDB D.130/20/2012. számú határozata.

<sup>14</sup> A Tatabányai Törvényszék mint elsőfokú bíróság 28.K.20.941/2012/5. számú ítélete.

<sup>15</sup> A Tatabányai Törvényszék mint másodfokú bíróság 2.Kf.20.506/2013/4. számú ítélete. A megismételt eljárásról ld. a KDB D.827/5/2016. számú végzését.

<sup>16</sup> A KDB D.268/27/2012. számú határozata.

<sup>17</sup> A KDB D.268/27/2012. számú határozata.

<sup>18</sup> A KDB D.432/19/2011. számú határozata.

kérése folytán: „Ajánlatkérő úgy nyilatkozott a jogorvoslati eljárásban, hogy a részen belül valamennyi tételre szándékozott ajánlatot kérni, azonban az ajánlati felhívásban megjelent vizsgálatszámok a harmadik tétel vizsgálatszámait nem tartalmazzák. A Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő az ajánlati felhívásban és a Tételtes ártáblázatban a vizsgálati mennyiségeket megtévesztő módon határozta meg, a kitöltendő ártáblázatban olyan mennyiségeket is szerepeltetett, ami az összesített mennyiségekben a megadandó ár képzésnél nem volt feltüntetve. A beszerzés mennyiségét nem egyértelműen, a közbeszerzési dokumentumokban különbözőképpen határozta meg, ezáltal nem megfelelően készítette elő a közbeszerzési eljárását, arra az ajánlattevők nem tudtak egyenlő eséllyel ajánlatot tenni.”<sup>19</sup> Az ajánlatkérői elírásokból (például mértékegység téves meghatározásából) eredő eltérő ajánlattevői árazás pedig számítási hibaként nem kezelhető.<sup>20</sup>

c) Az előkészítés egyik sajátos vetülete, hogy az ajánlatkérő *milyen információk alapján állítja össze az árazatlan költségvetést.* A becsült érték meghatározásának lehetséges módjai körében a Kbt. 28. § (2) bekezdés a) pontja említi az indikatív ajánlatok bekérésének lehetőségét, ezen túlmenően a becsült érték teljes körű és megfelelő meghatározása feltételezi, hogy az ajánlatkérő vegyen figyelembe minden releváns munkatételt. („A vonatkozó jogszabályokból az következik, hogy a becsült érték megfelelő alaposságú előzetes meghatározásakor valamennyi munkatételt figyelembe kell venni.” Viszont nincs arra vonatkozó előírás, „hogy nem megfelelő alaposságú a becsült érték meghatározása, közbeszerzés előkészítése, ha az egyes költségvetési tételek, munkanemek esetében azok nincsenek megbontva anyag- és díjköltségekre.”)<sup>21</sup>

Egy esetben az képezte jogvita tárgyát, hogy megvalósult-e az összeférhetetlenség, illetve a verseny tisztaságának sérelme akkor, amikor az ajánlatkérő lényegében ugyanazokat a költségvetéseket használta fel az indikatív árajánlatkéréshez és a közbeszerzési eljárás-

hoz. A KDB álláspontja szerint – az egyéb körülmények (fedezettel való egyezés, ajánlati árak tartása, metaadatok stb.) figyelembevételével is – mindez arra utalt, hogy összehangolt ajánlattétel történt, az érintett ajánlattevők többletinformációval rendelkeztek, és mind az ajánlatkérő, mind pedig az ajánlattevők esetében alapvető sérelmet is megállapított,<sup>22</sup> tekintettel arra, hogy az ajánlattevők az „ajánlattétel során nem jelezték, hogy az ajánlatkérő az indikatív ajánlatok elkészítéséhez felhasznált árazatlan költségvetéshez szinte azonos tartalmú árazatlan költségvetést bocsátott a rendelkezésükre.”<sup>23</sup> A döntésre vonatkozó közigazgatási perben a KDB akként érvelt, hogy az ajánlatkérő eljárása már túlmutatott a Kbt. 25. § (7) bekezdés a) pontjában meghatározott lehetőségen. A bíróság azonban nem osztotta a KDB álláspontját, a jogsértések megállapítását és a jogkövetkezmények alkalmazását mellőzte a határozat megváltoztatásával. A bíróság úgy fogalmazott, hogy az egyes ajánlatokat csak önmagukhoz képest vizsgálta a KDB, azt pedig nem vizsgálták, hogy a költségvetési tételek egymáshoz képest az egyes ajánlatokban mennyiben mutattak hasonlóságot, vagy éppen eltérést, holott az egyes résztvevők általi, az árazatlan költségvetés idő előtti megismerésének kiemelt jelentőséget tulajdonított, és nem merült fel adat arra nézve, hogy az indikatív ajánlat bekérése révén többletinformációhoz jutottak volna az abban résztvevők, illetve hogy sérült volna a verseny tisztasága.<sup>24</sup> Vagyis önmagában az a körülmény, hogy az indikatív ajánlatkérés és a közbeszerzési eljárás során rendelkezésre bocsátott árazatlan költségvetések nagymértékben hasonlóak, nem alapozza meg a verseny tisztaságának sérelmét.

d) Az ajánlatkérő az árazásra nézve is fogalmazhat meg kötött utasításokat a közbeszerzési dokumentumokban az egyes tételek tartalmának meghatározásán kívül úgy, hogy előírja, hogy egyes tételekre adott árat kell adni. Említhetők olyan esetek, amikor az ajánlatkérő azt rögzíti, hogy bizonyos sorokon 0 Ft érték tüntetendő fel:

<sup>19</sup> A KDB D.392/7/2019. számú határozata.

<sup>20</sup> Ld. a KDB D.501/9/2011. számú határozatát. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 28.K.33.652/2011/6. számú ítéletét.

<sup>21</sup> A KDB D.494/15/2019. számú határozata. E határozat megváltoztatásáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.700.554/2019/9. számú ítéletét, az ítélet részbeni megváltoztatásáról pedig ld. a Kúria Kf.V.40.222/2020/7. számú közbenső ítéletét.

<sup>22</sup> A KDB D.344/20/2019. számú határozata.

<sup>23</sup> A Fővárosi Törvényszék 103.K.700.466/2019/27. számú ítélete.

<sup>24</sup> A Fővárosi Törvényszék 103.K.700.466/2019/27. számú ítélete.

ilyen esetben sem hiánypótlási, sem pedig felvilágosításkérési kötelezettség nem merül fel, és az érvénytelenné nyilvánításról sem kell dönten. Ha viszont kétséges, hogy egy adott feladat – amelyre nem terjed ki az ajánlatkérő speciális előírása – anyagköltség nélkül is megvalósítható, akkor felvilágosításkérés alkalmazásával, a beérkezett ajánlattevői válaszok alapján lehet csak jogszerűen állást foglalni az érvényesség kérdésében.<sup>25</sup> Más esetben az ajánlatkérő előírta, hogy egy adott tételnél anyagköltséget ne tüntessenek fel az ajánlattevők, és ezt kiegészítő tájékoztatásban hangsúlyozta is, azonban ezt az ajánlattevő figyelmen kívül hagyta, így az ajánlat nem felelt meg az ajánlatkérői követelményeknek.<sup>26</sup> Olyan előírás is említhető példaként, amikor egy adott munkát az adott áron lehet (kell) elvégezni, és ezt kéri szerepeltetni az ajánlatkérő. Egy közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérő úgy rendelkezett, hogy az ajánlattevők az „57 K42- költségvetési tételben egységesen 2.000.000.-Ft+ÁFA összeget állítsanak be, a helyi iparművész által készítendő a kórház homlokzati díszítő motívumának, faliképének készítése és elhelyezése tétel tárgyában.” Az ajánlattevő beárazta a tételt, viszont nem 2.000.000,- Ft-ot, hanem 2.000.025,- Ft-ot írt a tételhez a költségvetésében. Vagyis abban a kérdésben kellett a KDB-nek állást foglalnia, hogy egy 25,- Ft-os többlet megalapozza-e az ajánlat érvénytelenségét vagy sem. „A Döntőbizottság álláspontja szerint a közel másfél milliárdos ajánlati ár tekintetében a huszonöt forintos eltérés csekély mértékű hibaként jelentkezett. Éppen ezért a Kbt. alapelveibe és az arányosság elvébe ütközött volna az olyan ajánlatkérői döntés, amely ezen okra hivatkozással az ajánlat érvénytelenségét állapította volna meg.”<sup>27</sup> Az ajánlattevőknek – a későbbi felesleges jogviták elkerülése érdekében – célszerű az ajánlatkérői utasításokat pontosan követni, feltéve, hogy az ilyen kikötések tartalmát jogvesztő határidőn belül nem vitatják.

Ha azonban *nincs különleges ajánlatkérői előírás az árazásra nézve*, akkor „szabad árazási stratégia”<sup>28</sup> alkalmazható, különösen átalánydíjas szerződések esetében. Így nem

lehet felróni azt az ajánlattevőnek, hogy egy költségvetésen belül ugyanolyan tartalmú tételeket miért áraz be különbözőképpen, ebből adódóan az árándokolás kérése sem merülhet fel. Egy esetben a költségvetésben több helyen szerepelt (egyes útszakaszokhoz kapcsolódóan külön-külön) az „építési törmelék konténeres elszállítása, lerakása, lerakóhelyi díjjal, 5,0 m<sup>3</sup>-es konténerbe” tétel. Egy helyen az ajánlattevő 30.000,- Ft-ot ajánlott meg, a másik két helyen pedig 3.000,- Ft-ot. A KDB szerint nem volt kifogásolható ez az ajánlattevői árazás: „A Döntőbizottság a közbeszerzési dokumentumok áttekintését követően rámutat arra, hogy a költségvetési tételek sorai alatt az eljárás ajánlattevői szabad árazási stratégiát folytathattak, melyet sem az ajánlatkérő, sem egyéb jogszabály nem tilt és nem tiltott. A Döntőbizottság előtt nem ismert olyan szabályozás, mely kizárná annak lehetőségét, hogy egy gazdasági szereplő egy költségvetésen belül az azonos tartalmú tételek esetén eltérő árazást folytasson.”<sup>29</sup>

e) Döntést kell hoznia az ajánlatkérőnek abban a kérdésben is, hogy *miképpen határozza meg a szakmai ajánlat tartalmát egy költségvetéshez, ártáblázathoz kapcsolódóan*. Ezek a dokumentumok ugyanis arra is alkalmasak, hogy műszaki vállalásokat, konkrét termékmegajánlásokat és más specifikációkat rögzítsenek bennük az ajánlattevők, vagyis kettős funkciót képesek betölteni: egyrészt alkalmasak a későbbi elszámolás alapját képező árrészletezés megadására (a teljes, értékelésre kerülő ajánlati ár megbontására), másrészt keretet adhatnak a szakmai ajánlat – a konkrét műszaki tartalom, jellemzők – megtételére (megajánlására) is. Ha az ajánlatkérő külön szakmai ajánlat benyújtását nem írta elő, akkor annak hiánya nem is kérhető számon a későbbiekben: „Az ajánlatkérő helytállóan hivatkozott arra, hogy a közbeszerzési eljárás feltételrendszerében nem követelte meg a terméklista ártáblázaton kívüli szakmai ajánlat benyújtását. Az előírtakon túli tartalmi elemek megkövetelése a bírálat alapját ezért nem képezhette, továbbá az ajánlattevők sem voltak kötele-

<sup>25</sup> Ld. KDB D.399/9/2017. számú határozatát.

<sup>26</sup> Ld. a KDB 433/12/2013. számú határozatát. Ld. e döntéshez kapcsolódóan a Kúria Kfv.II.38.031/2015. számú ítéletét (BH2017. 74.)

<sup>27</sup> A KDB D.72/15/2012. számú határozata.

<sup>28</sup> Ld. a KDB D.400/12/2022. számú határozatát.

<sup>29</sup> A KDB D.400/12/2022. számú határozata.

sek az előírtakon túli tartalmi elemekre ajánlatot tenni.”<sup>30</sup>

Ezekről függetlenül kezelendő az a kérdés, hogy milyen módon győződik meg az ajánlatkérő a költségvetésekben (ártáblázatokban) rögzített megajánlások műszaki megfelelőségéről, milyen dokumentumok (például gyártói nyilatkozat<sup>31</sup> vagy tanúsítvány<sup>32</sup>) csatolását írja elő, figyelemmel arra is, hogy „az ajánlattevők kötelezettsége és felelőssége, hogy minden dokumentumot az ajánlatkérő rendelkezésére bocsásson annak érdekében, hogy az ajánlatuk érvényes ajánlatként kerüljön elbírálásra.”<sup>33</sup> Ugyanakkor az ajánlatkérő a bírálat időszakában utóbb már nem írhatja elő további irat benyújtását, ha az ajánlattevő által előterjesztett irat az ajánlat érvényességét igazolja.<sup>34</sup> Ezen túlmenően felmerülhetnek a különböző honlapok is mint alkalmazható források.<sup>35</sup> Ha az ajánlatkérő adott nyilatkozat, igazolás csatolását nem írta elő a közbeszerzési dokumentumokban, akkor e körben hiány – és így a hiánypótlás alkalmazásának szükségessége – nem állapítható meg,<sup>36</sup> tekintettel arra, hogy „Hiba, hiány, érvénytelenség utólag olyan indokra jogszerűen nem alapítható, amelyre az ajánlatkérő az ajánlati kötöttséggel terhelt feltételek között nem írt elő, illetőleg kifejezett jogszabályi előírás kötelező tartalmi elemként nem határozott meg.” [Ebben az esetben a kiindulópont az volt, hogy „Az ajánlatkérő nem kérte egyedileg beazonosítható módon megjelölni a megajánlott eszközöket, nem kérte a termék gyártójának, típusának, egyéb a gyártó vagy a forgalmazó egyedi azonosítójának feltüntetését. A megajánlott termékek megfelelőségét nem

kérte igazolni termékkatalógus benyújtásával, elektronikus katalógus, árlista elérhetőségének megadásával sem. A jelen esetben tehát az ajánlati kötöttség olyan ajánlatadási feltételek mellett állt be, amelyek alapján az ajánlatkérő nem követelte meg az ajánlattevőktől a szakmai ajánlat, a konkrét megoldás specifikálását, csupán azt várta el, hogy az általa készített árazatlan táblázatot az ajánlattevők beárazzák és ezt megfelelő módon visszaküldjék. Ebben a beárazandó táblázatban szerepel a 'megnevezés' oszlop, amiben az ajánlatkérő pontosan meghatározta a megajánlani kért termékek elvárt műszaki jellemzőit (méret, szín, anyagösszetétel, alkatrészek, kiegészítők, felhasználási cél, stb.). Amennyiben az ajánlattevők a kiadott ártáblázatot küldik vissza kitöltve, minden további magyarázat, kiegészítő adatközlés nélkül az ajánlatuk az ajánlatkérő által meghatározott specifikációjú termékekre vonatkozik.”<sup>37</sup>

Amikor tehát az ajánlatkérő előkészíti az ajánlattevők rendelkezésére bocsátandó, általuk beárazandó (kitöltendő) költségvetéseket, ártáblázatokat, akkor különös gonddal kell eljárnia a szakmai ajánlat megadására és annak későbbi ellenőrizhetőségére vonatkozó előírások kialakításakor. Így különösen fontos, hogy melyik oszlopban milyen adatok feltüntetését várja el: megnevezések, kódszámok, gyártmányok, típusok, cikkszámok, műszaki paraméterek megadása lehet az egyértelműen azonosítható és a biankó ajánlattételt kizáró vállalások megtételének eszköze. Az ajánlati kötöttség szempontjából is döntő jelentőségűek e tartalmi elemek, mivel ha az ajánlattevők az ártáblázat kitöltésével az ott

<sup>30</sup> A KDB D.412/15/2021. számú határozata.

<sup>31</sup> Ld. a pl. a KDB D.273/16/2020. számú határozatát, a kereset elutasításáról pedig ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.706.826/2020/9. számú ítéletét.

<sup>32</sup> Ld. pl. a KDB D.545/16/2021. számú határozatát.

<sup>33</sup> A KDB D.273/16/2020. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.706.826/2020/9. számú ítéletét.

<sup>34</sup> A KDB D.411/19/2018. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 106.K.700.151/2019/24. számú ítéletét.

<sup>35</sup> Ld. pl. a KDB D.368/16/2020. számú határozatát. („A Döntőbizottság megállapította, hogy mivel a közbeszerzési dokumentumok nem tartalmaztak arra vonatkozó előírást, hogy az ajánlatkérő milyen módon ellenőrzi a termékek műszaki megfelelőségét, ehhez további dokumentumok csatolását nem írta elő, és az ajánlatkérő a felvilágosítás kérésre adott weboldalon a termék megfelelőségéről a műszaki előírással egyező termékleírás alapján meg tudott győződni.) A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.708.207/2020/7. számú ítéletét. Vö. a KDB D.241/17/2020. számú határozatával: „A Döntőbizottság álláspontja szerint a megajánlás beazonosítására nem szolgálhat kizárólag egy gyártó honlapja, mely nem feltétlenül hiteles, naprakész, teljeskörű információkat tartalmaz.”

<sup>36</sup> Ld. pl. a KDB D.241/17/2020. számú határozatát.

<sup>37</sup> A KDB D.492/21/2021. számú határozata.



feltüntetett műszaki tartalom teljesítésére vállalnak kötelezettséget, akkor az ártáblában vállalt műszaki tartalom utólagos módosítása az ajánlati kötöttség megsértését, ennél fogva az ajánlat érvénytelenségét eredményezi.<sup>38</sup> Ahogy a későbbiekben szó lesz a hiánypótlás körében, ezek megadásához, egyértelműsítéséhez, értelmezéséhez, a hiányok pótlásához is kapcsolódhatnak számos esetben jogviták (például egy megadott „kódszám” hogyan értelmezhető,<sup>39</sup> vagy hogy egy elírt cikkszám javítható-e vagy sem).<sup>40</sup>

f) Vizsgálni szükséges az *értékelési szempont és a költségvetés (ártáblázat)* kapcsolatát is. Az ajánlatkérőnek a közbeszerzési eljárás előkészítése során meg kell határoznia a beszerzési igényét (tárgyát, mennyiségét), azt építési beruházás esetén köteles költségvetéssel részletezni. Az alapvető kérdés, hogy miképpen kezelhető az, ha az ajánlatkérő eleget tesz e kötelezettségének, de olyan rendelkezést is megállapít, hogy a költségvetésben nem szereplő munkák elvégzésére külön rezsióradíj megajánlását írja elő önálló értékelési részszerzőpontként az általános „ajánlati ár” részszerzőpont mellett, és egyértelműen rögzíti a felhívás mennyiségi összesítésre vonatkozó pontjában, hogy „Az ajánlattevők rendelkezésére bocsájtott árazatlan költségvetés fiktív jellegű, nem egyezik meg a ténylegesen megrendelésre kerülő munkákkal.” Megvalósul-e ebben az esetben a kétszeres értékelés tilalma, illetve milyen módon ítélendő meg az, ha az ajánlatkérő „fiktív jellegű” költségvetést tesz a közbeszerzési dokumentumok részévé?

E kérdés megválaszolásában eltérő álláspontokat képviseltek az eljáró jogorvoslati fórumok. A KDB szerint megvalósult a Kbt. 76. § (6) bekezdés e) pontjában foglalt tilalom megsértése. Úgy fogalmaztak, hogy „Az 'Ajánlati ár' értékelési szempontra adott ajánlati tartalmi elem esetleg akkor érvényesülhet, ha a szerződés teljesítése során a szerződő felek az adott karbantartási feladatot az árazatlan költségvetés valamelyik tételének minősítik. Ezért nincs a két értékelési szempontoz tartozó karbantartási feladatoknak és az ellenszolgáltatásukra vonatkozó ajánlati tartalmi elemeknek két, egymástól egyértelműen elválasztható tartalmú csoportja.”

Továbbá „[a]z ajánlatkérő nem határozta meg egyértelműen, hogy egy adott karbantartási feladat teljesítésének ellenszolgáltatásához tartozó ajánlati tartalmi elemet melyik értékelési szempont szerint fogja értékelni.”<sup>41</sup>

A közigazgatási perben eljáró bíróságok azonban nem osztották ezt az álláspontot. Az ajánlatkérő kifejtette, hogy „[a] szerződés keretjelleghöz igazodóan tételes elszámolást lehetővé tevő egységáras költségvetést készített. [...] A fiktív vagy 'képzett' jelleg – helyes értelmezés szerint – arra utal, hogy a szerződés keretszerződés, vagyis a költségvetést ily módon határolta el az általánydíjazású építési beruházások esetén alkalmazandó árazott költségvetés sajátosságaitól.” Ezzel szemben a KDB továbbra is fenntartotta azt az álláspontját, hogy a felhívás „[a]z árazatlan költségvetés 'fiktív' jellegének jelentését akként határozta meg, hogy nem egyezik meg a ténylegesen megrendelésre kerülő munkákkal, ami pedig kétséget kizáróan azt jelenti, hogy a költségvetés és a ténylegesen megrendelt munkák között nincs összefüggés vagy kapcsolat.” Az elsőfokú bíróság úgy foglalt állást, hogy a közbeszerzési dokumentumokat nem egy szó és az arra vonatkozó magyarázat hangsúlyos értékelésével, hanem összességében szükséges értelmezni és elemezni. Kiemelték, hogy a felhívás is rögzítette, hogy keretszerződést kívánt az ajánlatkérő kötni. Az ajánlatkérői érvelést elfogadva megállapították, hogy a „fiktív” jelző azt jelenti, hogy a jellemzően előforduló feladatok típusait az árazatlan költségvetés tételesen, azaz kivétel nélkül valamennyi konkrét feladatot rögzítve tartalmazta, és „[a] szerződéses időszakban felmerülő, egyes tételekhez kapcsolódó mennyiséget, vagyis az előfordulás valószínűségét – mint előre konkrétan meg nem határozható adatot – kellett fiktív adatnak tekinteniük az ajánlattevőknek. A 'fiktív' kifejezés használata a perbeli esetben önmagában véve valóban nem egyértelmű és nem pontos meghatározás, azonban a felhívást és a hozzá tartozó dokumentációt együttesen értékelve nem okoz értelmezési bizonytalanságot.” Jogszerű volt ennek megfelelően az értékelési szempontoz tartozó

<sup>38</sup> A KDB D.492/21/2021. számú határozata.

<sup>39</sup> Ld. a KDB D.492/21/2021. számú határozatát.

<sup>40</sup> Ld. pl. a KDB D.368/16/2020. számú határozatát. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.708.207/2020/7. számú ítéletét.

<sup>41</sup> A KDB D.54/10/2020. számú határozata.

előírás is, hiszen „A rezsióradíj azon eseti jelleggel felmerülő feladatok esetében került alkalmazásra, amelyek a költségvetésben nem kerültek tételesen meghatározásra, a költségvetésben szereplő tételek szerinti munka felmerülése esetén pedig a beárazott költségvetés ajánlati árán, tételes egységáron számolnak el a felek.” Rámutattak továbbá arra, hogy „kizárólag akkor valósult volna meg ugyanazon tartalmi elem kétszeres értékelése, ha nem lehetne elkülöníteni egymástól a beárazott költségvetéses ár alá tartozó, illetve a rezsióradíj alapon kalkulálandó munkákat. Ez azonban nem merült fel, az ajánlati ár egyértelműen egységárakat jelölt meg.”<sup>42</sup> A KDB fellebbezése folytán eljáró Kúria az ítéletet helybenhagyta, mivel a KDB az egyértelműen és világosan elkülönülő ajánlati elemekre vonatkozó értékelési részszempontokkal kapcsolatos előírásokat figyelmen kívül hagyta, az árazatlan költségvetés felhívásban említett „fiktív” jellege értelmezésnek különös jelentőséget tulajdonított, a vállalások nem kerültek kétszeresen értékelésre, hanem „két különböző esetkör (költségvetésben szereplő tételek és költségvetésben nem szereplő tételek) önálló értékelésére és az egymástól eltérő, az egyes részszempontokkal érintett munkák, munkanemek (költségvetésben szereplő munkanemek és előre nem tervezhető feladattípusok) elszámolásának megalapozására szolgáltak. Az, hogy mindkét értékelési részszempontot karbantartási, felújítási feladatok kapcsán alkalmazta, még nem jelenti a kétszeres értékelés tilalmának megszegését.”<sup>43</sup>

Ez az eset rámutat arra, hogy szembesülni kell számos alkalommal azzal, hogy az ajánlatkérő a beszerzési igényét nem képes pontosan és kellő részletezettséggel előre meghatározni (még egy nyílt eljárásban sem), így nem képes arra, hogy az árazatlan költségvetésben valamennyi elvégzendő munka tételét pontosan és előre rögzítse. Ilyen értelemben valóban lehet „fiktív” az árazatlan költségvetés, bár nem bizonyult túlságosan szerencsésnek e jelző ajánlatkérő általi használata, hiszen a KDB elsősorban e kifejezés értelmezéséből indult ki. A bírósági döntések azonban rámutattak arra, hogy nem a költségvetés előtt szereplő jelző a hangsúlyos, hanem az ajánlatkérői előírások együttes értel-

mezése vezethet el az olyan jogi kérdések megválaszolásához, hogy jogszerű volt-e az értékelésre vonatkozó ajánlatkérői előírások összessége vagy pedig nem. Megjegyzendő, hogy más esetben is lehet találkozni olyan ajánlatkérői előírással, amely rögzíti, hogy a költségvetés „tájékoztató” jellegű.<sup>44</sup>

g) A költségvetésekkel kapcsolatban felmerül az a kérdés is, hogy milyen *jogi alapot nyújt a későbbi követelésekhez, illetve elszámoláshoz*. E körben két alkalmazható megoldás kínálkozik. Egyrészt lehetséges utólagos tételes elszámolásban is megállapodni. Ilyenkor a vállalkozói díjat a szerződéskötéskor a költségvetésre utalással rendszerint egy összegben meghatározzák prognosztizált irányárként, amely összeg azonban tájékoztató jellegű, a végleges díj kiszámítása a teljesítést követően igazolt, elfogadott felmérés tételei alapján valósulhat meg, tételes igazolás mellett. Másrészt arra is van lehetőség, hogy a felek a végleges díjat szerződéskötéskor, egy összegben, átalányáron határozzák meg, amelytől sem lefelé, sem pedig felfelé nem lehet eltérni. Ilyenkor a többletmunkák kockázata a vállalkozót terheli (a pótmunkák szerződésmódosítással kezelhetők), de a megrendelő sem csökkentheti a díjat arra hivatkozással, hogy ténylegesen kevesebb költség merült fel, kivéve azt az esetet, ha a munkaeredmény egy részét a vállalkozó nem vagy nem az elvárt minőségben teljesíti, az az átalányárból is levonható. A polgári jogban is viták merülhetnek fel arra nézve, hogy milyen jellegű ellenszolgáltatásban állapodtak meg a felek, közbeszerzési jogorvoslati eljárásban pedig az ajánlatkérői előírások szolgálnak kiindulópontként e kérdés megválaszolásához. Közbeszerzési jogi szempontból pedig önmagában a részletes árajánlat és az ártáblázatok csatolására vonatkozó ajánlatkérői előírás a vállalkozási díjat nem teszi tételes elszámolás szerint meghatározottá. Vitás esetben vizsgálható, hogy az elszámolásra, a számlázásra és az átadás-átvételre milyen rendelkezéseket fogalmazott meg az ajánlatkérő a szerződéstervezetben, ha egyértelműen nem rögzítette a vállalkozói díj jellegét.<sup>45</sup> Ebben a körben irányadó lehet az a megállapítás, amely szerint „Az építési beruházás megvalósítására irányuló vállal-

<sup>42</sup> A Kúria Kf.V.39.081/2021/5. számú ítéletének összegezése a Fővárosi Törvényszék 104.K.704.431/2020/13. számú ítéletének indokolásáról.

<sup>43</sup> A Kúria Kf.V.39.081/2021/5. számú ítélete.

<sup>44</sup> Ld. a KDB D.578/12/2012. számú határozatát.

<sup>45</sup> Ld. a KDB D.360/15/2017. számú határozatát, amely részletes áttekintést ad a vonatkozó joggyakorlatról is.

kozási szerződés esetében, a szerződés eredménykötelelem jellegére tekintettel a teljesítéskor valóban a vállalkozó viseli annak polgári jogi kockázatát, ha nem megfelelően mérte fel az eredmény megvalósításához szükséges feladatokat és azok mennyiségét. [...] Ugyanakkor hangsúlyozni szükséges, hogy a szerződés teljesítéséért való vállalkozói felelősség polgári jogi megítélésétől független, attól elhatárolandó a költségvetési kiírás nem megfelelőségének közbeszerzési jogi megítélése.”<sup>46</sup>

h) A közbeszerzési eljárás folyamán felmerülhet a *közbeszerzési dokumentumok módosításának szükségessége*, különösen akkor, ha az ajánlattevői kiegészítő tájékoztatás-kérés a költségvetés hiányosságaira, ellentmondásosságaira mutat rá. („Amennyiben a felhívás és a dokumentáció közötti, és a dokumentáció egyes részei közötti ellentmondásos, vagy jogsértő előírások vannak, akkor azok módosítása válik szükségessé, melyet az ajánlatkérő a Kbt. kógens eljárási szabályai szerint a felhívás és dokumentáció módosítása útján korrigálhat. A potenciális ajánlattevők esélyegyenlőségét és a verseny tisztaságát sérti a jogsértő, ellentmondó tartalmú felhívás és dokumentáció akként történő ‘módosítása’, hogy a közbeszerzési eljárás résztvevői hallgatólagosan más tartalmú előírásokat vesznek figyelembe.”<sup>47</sup> Ezen túlmenően „A kiegészítő tájékoztatás a megfelelő ajánlattételt elősegítő ajánlatkérői dokumentum, így annak valamennyi rendelkezését figyelembe kell venni az érvényes ajánlat megtételéhez.”<sup>48</sup> Az ajánlatkérőnek tehát figyelembe kell vennie a kiegészítő tájékoztatás jogintézményének határait: a kiindulópont az, hogy „[a] kiegészítő tájékoztatás alapvetően az értelmezést szolgálja”,<sup>49</sup> ebből adódóan „A meghatározás lényegi eleme, hogy az ajánlatkérő megfelelően elkészítette a felhívását

és a dokumentációját, tehát a kiegészítő tájékoztatás keretében ajánlatkérő nem pótolhatja a felhívásban vagy a dokumentációban szabályozandó kérdéseket, feltételeket.”<sup>50</sup> Másképpen fogalmazva: „Amennyiben a kiegészítő tájékoztatás kiegészítést, változást, eltérést eredményez az ajánlati felhíváshoz és a dokumentációhoz képest, akkor az nem az ajánlati felhívás és a dokumentáció értelmezésének, egyértelműsítésének, hanem a felhívás és a dokumentáció módosításának minősül.”<sup>51</sup> A módosítás indokoltságát – a költségvetést érintő kiegészítő tájékoztatásokat – az eset összes körülményeire tekintettel kell megvizsgálni, vagyis azt kell eldönteni, hogy közöltek-e új tény, vagy kizárólag a már korábban is ismert adatokat egyértelműsítik, pontosítják, vagy csak a kérdés alapján rámutatnak arra, hogy melyik elem hol lelhető fel a dokumentumokban, de az is figyelembe vehető körülmény, hogy más kivitelező által megkezdett munka befejezése képezi az eljárás tárgyát.<sup>52</sup>

A kiegészítő tájékoztatás során módosítható a közbeszerzési dokumentumok tartalma (annak keretében történő értesítés megtételétől nincs elzárva az ajánlatkérő), viszont az ajánlattételi határidő meghosszabbítására (a hirdetmény közzétételére)<sup>53</sup> vonatkozó szabályokat ilyenkor meg kell tartani.<sup>54</sup> Így például a KDB egy esetben megállapította a jogsértést annak okán, hogy az ajánlatkérő a költségvetési kiírás tételeit módosította (egyes tételeket javított, mennyiségeket csökkentett, illetve növelt, leírásokon változtatott) kiegészítő tájékoztatással úgy, hogy nem került sor a szabályszerű módosításra, az ajánlattételi határidő meghosszabbításra).<sup>55</sup> Amíg a korábbi, a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (régii Kbt.) is-

<sup>46</sup> A KDB D.268/27/2012. számú határozata.

<sup>47</sup> A KDB D.944/16/2016. számú határozata.

<sup>48</sup> A KDB D.629/13/2017. számú határozata.

<sup>49</sup> A KDB D.1020/6/2016. számú határozata.

<sup>50</sup> A KDB D.399/28/2011. számú határozata.

<sup>51</sup> A Fővárosi Bíróság 19.K.35.051/2006/6. számú ítélete.

<sup>52</sup> Ld. a KDB D.49/10/2016. számú határozatát.

<sup>53</sup> Az ajánlattételi határidő meghosszabbításáról szóló hirdetmény közzétételének elmulasztásáról ld. a KDB D.64/11/2021. számú határozatát („[v]alamely dokumentum kizárólag EKR-ben történő publikálása nem helyettesíti az Értesítőben közzétenni elmulasztott információ nyilvánosságát, annak joghatályos közzétételét.”).

<sup>54</sup> Ld. a Kbt. 52. § (4) bekezdés b) pontját, illetve e § (5) bekezdését.

<sup>55</sup> A KDB D.237/8/2015. számú határozata.

merte<sup>56</sup> az ellentmondó adatok megsemmisítésének lehetőségét, a KDB ezen szabályra hivatkozva egy másik esetben ugyanakkor megállapította, hogy szabályszerű volt a kiegészítő tájékoztatás útján megvalósított „módosítás”, mivel az árazatlan költségvetésből eredetileg hiányzó, vagy hibásan megadott tételeket minden esetben tartalmazták a tervek vagy a műszaki leírás, és az ellentmondás feloldására került sor.<sup>57</sup> (Hangsúlyozandó, hogy ezt a lehetőséget a hatályos Kbt. kifejezetten nem szabályozza.) Más esetben a KDB pedig azt állapította meg, hogy csak egyértelműsítésre, pontosításra került sor a kiegészítő tájékoztatás keretében, így nem történt jogsértés: „A kiegészítő tájékoztatás megadása önmagában nem jelenti feltétlenül azt, hogy az ajánlatkérő módosította a dokumentációt, az árazatlan költségvetést. [...] a kiegészítő tájékoztatásra vonatkozó rendelkezések sem írják elő kötelezően, hogy kiegészítő tájékoztatás esetén a dokumentációt módosítani kell. [...] A Döntőbizottság álláspontja szerint a dokumentáció módosításának indokoltságát az eset összes körülményeire tekintettel kell megvizsgálni. A Döntőbizottság által megvizsgált kiegészítő tájékoztatások, amelyek valóban érintették a költségvetést, nem közöltek új tény, hanem kizárólag a már korábban is ismert adatokat egyértelműsítették, pontosították, illetve a kérdés alapján rámutattak, hogy azok hol lehetők fel az eljárást megindító dokumentumok között.”<sup>58</sup>

i) Említést kell tenni a *képletek* kérdéséről is, vagyis arról, hogy milyen problémák adódhatnak abból, ha az ajánlatkérő olyan táblázatokat bocsát rendelkezésre, amelyekben a számítási műveleteket elvégző képletek hibásan vannak előre rögzítve. (Megjegyzendő, hogy képletre vonatkozó hibát nemcsak a költségvetésekhez, ártáblázatokhoz kapcsolódóan lehet megvalósítani, hanem például az értékelésre vonatkozó képletek meghatározásánál is. Így például szintén saját eljárással szemben benyújtott jogorvoslati kérelem alapján járt el a KDB akkor, amikor az ajánlatkérő a felhívást kiegészítő

tő közbeszerzési dokumentumokban megadott értékelési képleteket rögzítette tévesen, mivel a számlálót és a nevezőt felcserélte).<sup>59</sup>

Az ilyen (vagyis a saját eljárás támadását jelentő) önkorrekciónak lehetősége azonban szintén korlátozott, hiszen az ilyen esetben előterjesztett kérelem esetében is vizsgálni kell a jogvesztő határidők megtartottságát. Egy esetben az ajánlatkérő önkormányzat saját eljárása ellen nyújtott be kérelmet, többek között arra hivatkozva, hogy a bírálat során szembesült azzal, hogy a doku-mentáció részeként az ajánlattevők rendelkezésére bocsátott árazatlan költségvetésben műveleti (össze-adás) hiba szerepel. Ezt a hibát pedig az okozta, hogy az ajánlatkérő a táblázatokban rosszul adta meg az össze-sítést elvégző képletet, mindez pedig nem biztosította az ajánlatok összehasonlíthatóságát és veszélyeztette az alapelvek érvényesülését. Az ajánlatkérő azt is megfogalmazta, hogy „Az árazatlan költségvetés műveleti (összeadás) hibája kizárólag neki felróható és kizárólag kérelmező érdekkörében felmerülő körülmény, a műveleti hiba már a közbeszerzési eljárás megkezdésekor is a dokumentációban volt, a műveleti hiba az ajánlattevő felolvasólapon megadott ajánlati árát is befolyásolja.” A KDB ezen kérelmi elemet elkésetttség okán azonban érdemben nem vizsgálta, mégpedig az alábbi indokok folytán: „Az Önkormányzat Polgármesteri Hivatala járt el a közbeszerzési eljárás során, a Polgármesteri Hivatal készítette elő és folytatta le a közbeszerzési eljárást, munkatársai készítették a hirdetményeket és dokumentumokat, értük felelősséggel a jegyző és a polgármester tartozik. A Döntőbizottság megítélése szerint a jelen esetben a jogorvoslati határidő megtartottsága vizsgálata során a Kbt.-nek a hirdetmény és a dokumentáció kifogásolására irányadó határidő betartását kell vizsgálni és nem veheti figyelembe a kérelmező által a jogsértésről való tudomszerzés időpontjaként megjelölt [napot], nem hivatkozhat alappal arra, hogy a dokumentáció jogsértő

<sup>56</sup> Ld. a régi Kbt. 45. § (6) bekezdését: „A 42-43. § alkalmazása nélkül kiegészítő tájékoztatásban közli az ajánlatkérő, hogy a dokumentáció (ismertető) valamely eleme semmis, ha a dokumentáción belül ugyanaz az adat, információ több ponton eltérően szerepel, vagy a dokumentáció valamely eleme eltér az eljárást megindító felhívástól, a több szakaszból álló eljárás ajánlattételi felhívásától vagy e törvénytől. A dokumentáció semmisnek nyilvánított eleme, előírása a közbeszerzési eljárásban és a közbeszerzési szerződésben nem alkalmazandó.”

<sup>57</sup> A KDB D.664/9/2015. számú határozata.

<sup>58</sup> A KDB D.49/10/2016. számú határozata.

<sup>59</sup> Ld. a KDB D.315/10/2018. számú határozatát.

tartalmáról csak az ajánlatok értékelésének időpontjában szerzett tudomást.”<sup>60</sup>

Az ilyen helyzetek kiküszöbölésére kínálhat megoldást az a szabály, amely szerint a felhívással és az egyéb közbeszerzési dokumentumokkal (azok módosításával) kapcsolatban az ajánlatkérő a saját jogsértésével szemben az ajánlatokról készített írásbeli összegezés megküldéséig jogosult kérelmet előterjeszteni.<sup>61</sup> Ha azonban az összegezés már megküldésre került, az elkészttség esete áll fenn.<sup>62</sup> (Megjegyzendő, hogy az ilyen eljárásokat – támogatandó módon – a jogalkotó úgy kívánja ösztönözni, hogy az ajánlatkérő a saját tevékenysége vagy mulasztása jogsértő volta miatti jogorvoslati eljárásban mentesül az általa benyújtott kérelemhez kapcsolódó igazgatási szolgáltatási díj megfizetésének kötelezettség alól.)<sup>63</sup> Fontos kérdés lehet azonban, hogy ilyen esetekben miképpen alakul a szubjektív határidő, azaz az ajánlatkérő mikor szerez tudomást a saját jogsértéséről, hiszen a kérelemben ezt is meg kell jelölnie.

Az is kérdésként merülhet fel, hogy miképpen kell elbírálni azt az esetet, ha az ajánlattevő az ajánlatkérő által eredetileg rögzített képletet átírja a táblázatokban saját elhatározásból. Ilyen esetben a számítási hiba jogintézmények alkalmazása tűnhet jogszerűnek, hiszen az ajánlati kööttséggel terhelt alapadatok megfelelően rendelkezésre állnak, és csak az átírt képlet alapján, a matematikai művelettel előállított származtatott adatokban<sup>64</sup> keletkezik hiba. A KDB azonban másképpen foglalt állást egy ilyen esetben. Nem alkalmazható ugyanis a számítási hiba akkor, ha az *ajánlattevő* az ajánlatkérő által kiadott költségvetést tartalmazó fájlban *a képletet átírja, illetve felülírja* oly módon, hogy további értékek hozzáadását illeszti be, és ezáltal a program nem végzi el azt a műveletet, amelyet az ajánlatkérő előírása alapján el kellett volna végeznie, és mindez eltérő számértékeket eredményez. Ennek megfelelően „[a] Döntőbizottság megállapította, hogy az egyéb

érdekeltek az árazatlan költségvetésük elkészítésekor nem számítási hibát vétettek, ezért az ajánlatkérő a számítási hiba javítására vonatkozó jogintézményt annak alapfeltétele fennállásának hiányában alkalmazta, mellyel megsértette a Kbt. 71. § (11) bekezdését. A Döntőbizottság a fentiek alapján rámutat arra, hogy az ajánlatkérőnek az eljárást lezáró döntése során figyelemmel kell lennie a felhívás és a dokumentáció valamennyi előírásának ajánlattevők általi figyelembe vételére, így az árazott költségvetés elkészítésére vonatkozó követelmények ajánlattevők általi betartására is. A Döntőbizottság a kérelmező által megjelölt, a Kbt. 71. § (8) bekezdés *a)-b)* pontja szerinti jogsértés megállapítását mellőzte, figyelemmel arra, hogy e tekintetben osztotta az ajánlatkérő és az egyéb érdekelt azon álláspontját, mely szerint ezen előírások nem vonatkoznak a számítási hiba javítására.”<sup>65</sup>

*j) Végül egy korábbi, kötött költségvetés készítésre vonatkozó szabályozási modell is megemlíthető, amely 2010-ben volt hatályos közel fél évig az építési beruházások „költségvetési kiírásának” összeállításához kapcsolódóan. (E jogszabályi rendelkezések az ajánlattételre és az aránytalanul – korábbi tételes jogi szóhasználattal: „kirívóan” – alacsony ellenszolgáltatás vizsgálatára is vonatkoztak.)<sup>66</sup> A korábbi jogszabály úgy fogalmazott, hogy a „[k]öltségvetési kiírást az építésügyért felelős miniszter által működtetett honlapon található – ellenszolgáltatás nélkül használható – elektronikus közbeszerzési költségvetési kiírási program segítségével köteles összeállítani...” Vagyis egy központilag kötött formátum (egy adott program) használatát követelték meg a költségvetések összeállításához és az egyéb kapcsolódó feladatok teljesítéséhez. Ilyen kötelezettséget a hatályos szabályozás nem ismer, a jogalkotó nem kíván beavatkozni az ajánlatkérők azon döntésébe, hogy milyen eszközök (programok) alkalmazásával készíti el a költségvetési közbeszerzési dokumentu-*

<sup>60</sup> A KDB D.184/10/2012. számú határozata.

<sup>61</sup> Ld. a Kbt. 148. § (5) bekezdését.

<sup>62</sup> Ld. pl. a KDB D.741/13/2016. számú végzését.

<sup>63</sup> Ld. a Kbt. 150. § (2) bekezdését.

<sup>64</sup> Ld. a Legfelsőbb Bíróság Kfv.III.37.060/2008/8.számú ítéletét.

<sup>65</sup> A KDB D.948/14/2016. számú határozata.

<sup>66</sup> Ld. az építési beruházások közbeszerzésekkel kapcsolatos részletes szabályairól szóló 162/2004. (V. 21.) Korm. rendelet 2010. január 1-jétől 2010. július 24-éig hatályos 8/B. §-át.

mokat.<sup>67</sup> (Az más kérdés volt, az aránytalanul alacsony jelleggel érintett tételek bírálatához kapcsolódó kötelezettségek teljesítéséhez mennyire volt használható a központi honlapon elérhető program, illetve hogy azt mennyire kellett kiegészíteni más, ellenszolgáltatásért használható szoftverekkel.)

Összegezve a fentieket: az ajánlatkérőnek már a bírálatot megelőzően, az előkészítés, valamint az ajánlat-tételi határidő lejártát megelőzően is különös körültekintéssel kell eljárnia a költségvetésekhez, illetve az ártáblázatokhoz kapcsolódóan. A szabályszerű összeállítás, adott esetben pedig ennek hiánya esetén a módosítások megfelelő kezelése alapfeltétele annak, hogy a bírálat során jogszerű eljárási cselekményeket teljesíthessen, illetve döntéseket hozhasson. Ha viszont az ajánlattevők hagyják figyelmen kívül az ajánlatkérői előírásokat, vagy azokat saját belátásuk szerint átalakítják (kiadott képleteket átírnak, felülírnak a táblázatokban), akkor annak jogi következményeit nekik kell viselniük.

#### Az árazott költségvetések formai kérdései

A Kbt. 66. § (1) bekezdése szerint „Az ajánlatot és a részvételi jelentkezést a gazdasági szereplőnek a közbeszerzési dokumentumokban meghatározott tartalmi és formai követelményeknek megfelelően kell elkészítenie és benyújtania.” E szabályból és a Kbt. „[k]ogenciájából következően az ajánlattevőknek valamennyi kinyilvánított ajánlatkérői elvárást teljesíteniük kell ahhoz, hogy az ajánlatuk érvényesnek minősüljön. Az ajánlatkérő az értékelés során maga is kötve van a felhívásban és a dokumentációban meghatározottakhoz, akkor jogosult, illetőleg köteles az ajánlatot érvénytelenné nyilvánítani, és a további értékelésből kivonni, ha az valamely előírt követelménynek nem felel meg. Sem az ajánlatkérőnek, sem az ajánlattevőnek

nincs lehetősége az írott jogi normától, a közölt elvárásoktól való eltérésre. Ennél fogva az ajánlat érvényességének megítélésekor az ajánlati felhívás és dokumentáció előírásainak döntő jelentősége van, az abban foglaltak teljesítését kell megvizsgálni.”<sup>68</sup>

A Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja értelmében az érvénytelenség köréből ki van zárva az az eset, ha az ajánlat az ajánlatkérő által előírt formai követelményeknek nem felel meg. A Kbt. nem tartalmaz normatív definíciót a formai követelményekre nézve, azonban a fogalmi elemek egy korábbi törvénymódosításhoz kapcsolódó miniszteri indoklásból kiolvashatók. Erendően „A formai követelmények az ajánlatok áttekinthetőségéhez és utólagos módosításának akadályozásához szükségesek.”<sup>69</sup> Ennek megfelelően „A Döntőbizottság szerint formai előírásnak csak olyan követelmények minősíthetők, mint például az ajánlatok fűzése, sorszámozása, szignálása, eredeti, másolati okiratok benyújtása. Meghaladja a formai előírások szintjét az, amennyiben az adott követelménynek érdemi kihatása is van.”<sup>70</sup> A KDB egy másik döntésében pedig kitért az okiratok „alakiságbeli”, azaz *formai kellékeinek* felsorolására is: „A Döntőbizottság elsődlegesen azt kívánja rögzíteni, hogy az egyes okiratok rendelkeznek alaki kellékekkel és tartalmi elemekkel. Az alaki kellékek magukban foglalják az okirat formáját, hitelességét, másolati jellegét, de ugyanebbe a körbe tartozónak minősül az okirat keltezése, aláírása is.”<sup>71</sup> Megjegyzendő, hogy az Elektronikus Közbeszerzési Rendszer (EKR) alkalmazásával az ajánlatok utólagos, jogszerűtlen módosításához kapcsolódó kockázatok kiküszöbölhetőek,<sup>72</sup> így például az elektronikus úton benyújtott ajánlatok kötéséhez, fűzéséhez kapcsolódó klasszikus követelmények nem értelmezhetők. A joggyakorlatban az érvénytelenség és érvényesség közötti választóvonal a tartalmi és a formai követelmények

<sup>67</sup> E rendszer használatához kapcsolódóan ld. pl. a KDB D.584/12/2010. számú határozatát. Az ajánlattevő 0 Ft-ra árazott a főösszesítőben egy tételt, és jogszerű volt az érvénytelenné nyilvánítás: „A Döntőbizottság nem fogadta el azon kérelmezői hivatkozást, hogy az árajánlatát a Kormányrendelet alapján csak és kizárólag a tételes költségvetés beárazásával tudta megadni, és ebben nem szerepelt az egyébként műszaki ajánlat részét képező tétel, így nem tehetett mást, mint annak a többi tétel árába történő beépítését.”

<sup>68</sup> A Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.27.005/2009/7. számú ítélete.

<sup>69</sup> Ld. a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvényt módosító 2010. évi LXXXVIII. törvény 27-28. §-ához fűzött miniszteri indokolást.

<sup>70</sup> A KDB D.578/7/2007. számú határozata.

<sup>71</sup> A KDB D.251/34 /2010. számú határozata.

<sup>72</sup> Ld. a Kbt. általános vitájáról szóló, 2015. június 9-ei parlamenti ülési jegyzőkönyvet, 3. o. (www.parlament.hu, 2015. augusztus 3.).

megfelelő elhatárolásával esik egybe ebben a körben, ebből adódóan kérdésként merülhet fel, hogy egy adott követelmény formai vagy tartalmi körbe sorolható-e.

Ha valamilyen pontos, egyértelmű ajánlatkérői előírás alapján csatolandó nyilatkozatban hiány, vagy ellentmondás van, akkor az formai követelménynek nem tekinthető.<sup>73</sup> Bírósági megfogalmazás szerint pedig „Meghatározott adatok nyilatkozási formában történő megjelölése – erre vonatkozó, az ajánlati felhívás megjelenését követően jogorvoslattal határidőben nem támadott ajánlatkérői előírás esetén – tartalmi követelmény, mivel a nyilatkozat hiányát, vagy benyújtása esetén annak tartalmát az ajánlatkérőnek az ajánlat elbírálása során értékelnie kell; formai követelménynek olyan jellegű dokumentum csatolására irányuló előírás tekintendő, amely dokumentum tartalmára nézve közbeszerzésre vonatkozó jogszabályban vagy egyéb kötelező dokumentumban előírás nincsen.”<sup>74</sup>

Az EKR-úrlapokon kívül benyújtandó iratok fájlformátuma is fontos kérdésként merülhet fel. A Kbt. 41/B. § (2) bekezdése azt az általános kötelezettséget állapítja meg, amely szerint „Az ajánlatkérő annak érdekében, hogy a gazdasági szereplők által benyújtott dokumentumok tartalmát meg tudja jeleníteni, a közbeszerzési dokumentumokban előírja a rendszerben csatolt formában benyújtandó elektronikus dokumentumok jellemzőire, így különösen a fájlformátumra vonatkozó követelményeket.” Az előírások ellenére is előfordulhat, hogy valamely melléklet nem nyitható meg technikai hiba miatt. Megjegyzendő ebben a körben, hogy a papíralapon bonyolított korábbi eljárásokban is felmerülhetett az a kérdés, hogy mi a teendő, ha nem tudja megnyitni az ajánlatkérő a CD-lemezen mellékelt költségvetést. Ilyen esetekben szabályszerű, dokumentált hiánypótlásnak lehet helye, de az semmiképpen nem fogadható el, hogy az ajánlatkérő egyszerű e-mailben kér be egy változatot, és azt bírálja el úgy, hogy különbség van az eredetileg és az utóbb benyújtott táblázatokban megadott értékek között.<sup>75</sup>

Az ajánlatkérőnek a Kbt.-ben rögzített kötelezettsége, hogy megállapítsa különösen a fájlformátumra vonatkozó követelményeket. Alapvető fájlformátum nyilván

a .pdf lehet (hiszen könnyen, nyilvánosan elérhető szoftverekkel megjeleníthető a szerkeszthetőség igénye nélkül). Árazott költségvetéseknél azonban felmerülhet a számítások ellenőrzésére vonatkozó ajánlatkérői szándék is. Egy esetben az ajánlatkérő ennek megfelelően előírta, hogy az árazott költségvetéseket az ajánlattevők nyújtsák be .pdf és .xls formátumban is, mert táblázatkezelő „[p]rogram alkalmazásával fogja azt ellenőrizni, hogy az ajánlattevők a szakmai ajánlatukat az ajánlatkérői és a jogszabályi előírásoknak megfelelően készítették-e el. Az ellenőrzést nem a .pdf formátumú, hanem az .xls formátumú dokumentummal fogja elvégezni.” A jogorvoslati eljárásban az volt vitás, hogy ha az ajánlattevő hiánypótlás keretében sem nyújtotta be .xls formátumban az árazott költségvetéseket, akkor az formai hiánynak minősül-e vagy sem, jogszerű volt-e az ajánlatkérő érvénytelenné nyilvánítása ebből adódóan vagy sem. A KDB szerint a formátumra vonatkozó előírás ebben az esetben tartalmi követelménynek volt minősíthető, hiszen az ajánlatkérő különleges, az ellenőrzési feladatok gyakorlásához kapcsolódó előírásokat tett ebben a körben. Megállapították, hogy „Az .xls fájlban található költségvetés dokumentuma tehát az az eszköz, amellyel az ajánlatkérő azt ellenőrzi, hogy az ajánlattevő adott esetben nem módosította a költségvetési tételeket, mennyiségi adatokat, nem egészítette ki a költségvetést új tételsorral, illetőleg nem törölt költségvetési sorokat, vagy a kiadott árazatlan költségvetésen nem eszközölt bármely olyan módosítást, amely alapján az nem felel meg a közbeszerzési dokumentumokban és a vonatkozó jogszabályokban foglaltaknak.” Mivel az ajánlattevő nem nyújtotta be hiánypótlás során sem az előírt formátumban a táblázatokat, ezért az ajánlatkérő érvénytelenné nyilvánította az ajánlatot, „azaz utólagosan, a hiánypótlással sem sikerült az ajánlatot érvényessé tenni, a hiánypótlott ajánlat sem tartalmazta a szerkeszthető, .xls formátumú elektronikus dokumentumban megadott árazott tételes költségvetést és a költségvetési főösszesítőt. A fentiekre tekintettel az .xls formátumban benyújtandó költségvetéshez az ajánlatkérő mind az érvényességi vizsgálat, mind az értékelés körében önálló funkciót rendelt, ennél fogva annak

<sup>73</sup> A KDB D.197/16/2020. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 104.K.706.110/2020/19. számú ítéletét.

<sup>74</sup> A Fővárosi Törvényszék 104.K.706.110/2020/19. számú ítélete.

<sup>75</sup> Ld. a KDB D.399/13/2016. számú határozatát.

benyújtására előírt ajánlatkérői követelmény nem pusztán formai, az többlettartalommal rendelkezik.”<sup>76</sup>

Egy másik esetben azonban másképpen ítélték meg ennek a hiánynak kérdését, és nem fogadta el a KDB az előző bekezdésben említett döntésben foglalt megközelítést, mivel az ajánlatkérő más jellegű előírásokat határozott meg, így formai követelménynek – és ezáltal a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja szerinti érvénytelenségből kizárt esetnek – tekintették a fájlformátumokra vonatkozó előírások teljesítésének elmaradását. „A Döntőbizottság rámutat arra, hogy az I.r. ajánlatkérő által többször hivatkozott D.39/17/2021. számú határozatban megállapított történeti tényállás éppen a lényegi kérdés tekintetében tér el a jelen ügy tényállásától, mivel ott az ajánlatkérő kifejezetten és kizárólagosan az .xls formátumban benyújtandó költségvetéshez rendelt önálló funkciót mind az érvényességi vizsgálat, mind az értékelés körében.”<sup>77</sup>

Összegezve a fentieket: a közbeszerzési eljárás előkészítésekor azt a kérdést is meg kell vizsgálnia az ajánlatkérőnek, hogy a bírálat során az árazott költség-

vetések ellenőrzésének munkafolyamatát milyen módon kívánja megkönnyíteni. Így azt is eldöntheti, hogy az alkalmazott képletek, a költségvetési sorok változatlansága ellenőrzésének megkönnyítése érdekében előírja-e egy adott fájlformátum alkalmazását vagy sem. Ha így tesz, akkor viszont célszerű ennek indokait (funkcióját) is megadnia a közbeszerzési dokumentumokban a későbbi felesleges jogviták elkerülése érdekében, hiszen ilyen esetben már nem egyszerű formai, hanem tartalmi, „önálló funkcióval” rendelkező követelménynek kell tekinteni a vonatkozó ajánlatkérői előírásokat, és ennek megfelelően kell levonni a következtetéseket az ajánlat érvényessége, illetve érvénytelensége körében. Megjegyzendő, hogy a tételek változatlanságára vonatkozó ellenőrzésnek is jelentősége van, hiszen „[a] gyakorlatban nem volt példa nélküli, hogy ilyen tiltott módosítás zárta ki pl. a számítási hibajavítás jogszerű alkalmazásának lehetőségét (D.948/14/2016. sz. határozat 15-17. old., a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 13.K.27.101/2017/6. sz. jogerős ítélete).”<sup>78</sup>

<sup>76</sup> A KDB D.39/17/2021. számú határozata.

<sup>77</sup> A KDB D.89/12/2022. számú határozata.

<sup>78</sup> A KDB D.39/17/2021. számú határozata.