

KÖZBESZERZÉSI IRÁNYTÚ

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

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

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.2023.3.3

Címszavak: közbeszerzési eljárás, költségvetés, részletes ártáblázat, összejátszás, összefonódás, aránytalanul alacsony ár

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 teljességi 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.

A költségvetések hasonlósága: az összejátszásra, összefonódásra utaló jelek

A közbeszerzések esetében alapvető fontosságú követelmény a verseny tisztaságának biztosítása, amelynek egyik fontos megnyilvánulása, hogy az ajánlattevők egymás, illetve az ajánlatkérő befolyásától mentesen tegyék meg az ajánlatukat, a versenyt összejátszással ne korlátozzák. A Kbt. 25. §-a ennek megfelelően külön részletes szabályokat határoz meg az összeférhetet-

lenségre, valamint a verseny tisztaságának biztosítására, ugyanakkor egyes bekezdések „[a]z alanyok oldaláról, vagyis az ajánlattevő és az ajánlatkérő oldaláról közelít meg helyzeteket, amelyek ugyanakkor nem bármely verseny tisztaságát sértő szituációt, hanem az érdekösszefonódásból fakadó vagy személyi/szervezeti okból előálló, a befolyásmentességet érintő kon-

stellációkat fogják át.”¹ Másrészt „[a] Kbt. 25. § (1) bekezdése az összeférhetlenséget vagy a verseny tisztaságát 'eredményező' helyzetekről szól, azok kialakulásának az elkerülésével kapcsolatos ajánlatkérői kötelezettséget szabályoz. Ez nem a potenciális, hanem a tényleges, bekövetkezett helyzetekre utal, valamint a már bevont személyek/szervezetek esetében – tehát egy már létező személyi/szervezeti érintettség esetére – mondja ki az összeférhetlenséget, ha a részvételük a verseny tisztaságának sérelmét 'eredményezheti'.”² Azonban „Az összeférhetlenség, valamint a verseny tisztaságának sérelmét eredményező helyzet nem azonos fogalmak. A verseny tisztaságának sérelmét eredményező helyzeteknek lehetnek olyan esetei, melyek nem feltétlenül valósítanak meg szűk értelemben vett összeférhetlenséget.”³

Az ajánlatkérőnek vizsgálnia kell a bírálat során, hogy vannak-e jogellenes együttműködésre, összefonódásra, összejátszásra utaló jelek, adatok, körülmények. E feladatot különös körültekintéssel kell teljesíteni, hiszen ha elmulasztja a szükséges intézkedések megtételét, illetve jogi következtetések levonását, akkor azt a KDB súlyos jogsértésként kezeli és ennek megfelelően sújtják bírsággal. („[a]z ajánlatkérő súlyos jogsértést valósított meg azzal, hogy az ajánlat bírálatát jogsértően végezte el, illetve a verseny tisztaságát sértő helyzetet nem kezelt jogszerűen”, tekintettel arra, hogy „[a] tényállás tisztázása, illetve a verseny tisztaságának sérelmét eredményező helyzet kizárása érdekében” mindent meg kell tenni).⁴ Fontos, hogy a „helyzet kezelésére” vonatkozó folyamatot megfelelő módon kell lefolytatni, nem elegendő, ha az ajánlatkérő felvilágosítást kér az ajánlattevőtől (viszont ez sem maradhat el),⁵ illetve ha nyilatkozatot kér a bírálóbizottsági tagtól a hasonlóság (egyezőség) okairól, szükség szerint tételes vizsgálatot

kell lefolytatni valamennyi költségvetést illetően, hiszen csak ezt követően lehet eldönteni, hogy fennáll-e az összeférhetlenség, az esélyegyenlőség, illetőleg a verseny tisztaságának sérelme.⁶

Előállhatnak olyan helyzetek, amikor jogilag egymástól független jogalanyok együttműködésére lehet következtetni, így különösen akkor, ha egyes közbeszerzési dokumentumok (árazott költségvetések) között nagyfokú hasonlóság mutatható ki. Hasonló árazás, azonos százalékkal növelt, illetve csökkent árak, ugyanolyan formázás alkalmazása, ugyanazon hibák elkövetése vagy a fájlok metaadataiban rögzített információk (pl. szkennelés módja, időpontja, a műveletet végző személy) azonossága vagy a kiadott költségvetéstől ugyanolyan formai és tartalmi eltérések⁷ arra utalhatnak, hogy a költségvetéseket ugyanazon személy készítette, tehát az ajánlattétel egymás árazásának ismeretében, nem független módon valósult meg. Ahogy a Kúria fogalmazott egyik döntésében, „[a] gazdasági szereplők közötti versenyben szükségszerű, hogy a gazdasági szereplők döntéseiket önállóan hozzák meg, s mellőzik a versenytársakkal akarategységben tanúsított összehangolt piaci magatartást. Ennek megfelelően abban az esetben, ha versenykorlátozó megállapodásra utaló információk kerülnek az ajánlatkérő birtokába, a gazdasági szereplők magatartásának értékelésekor az az elvi kiindulópont, hogy a két ajánlattevő versenytársai egymásnak, s ellentétes érdek vezérli őket, hisz mindketten az adott közbeszerzési eljárás nyertesei akarnak lenni.”⁸ Fontos, hogy az ajánlatkérő nem hivatkozhat alappal arra, hogy az ajánlatok bírálatát több személy a szakterülete szerint elkülönítve vizsgálta, és hogy emiatt nem láthatták összefüggéseiben az ajánlatokban fennálló ugyanazon, de külön elemekre vonatkozó hibákat, mivel a végleges döntést közösen kellett

¹ A Kúria Kf.V.40.222/2020/7. számú közbenső ítélete, [47]-[48].

² A Kúria Kf.V.40.222/2020/7. számú közbenső ítélete, [47]-[48].

³ A Fővárosi Törvényszék 104.K.700.194/2019/11. számú ítélete.

⁴ A KDB D.29/24/2020. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.704.543/2020/12. számú ítéletét.

⁵ „Bár az ajánlatkérő beszerezte a költségvetést készítő szakember és műszaki ellenőre nyilatkozatát, a Kbt. 2. § (7) bekezdése szerinti kógenciára is figyelemmel a verseny tisztaságát eredményező helyzet elhárítása érdekében az esetleges kizárással érintett ajánlattevő [...] nyilatkozatának beszerzésére is szükség lett volna, amely jogsértő módon elmaradt.” A KDB D.436/10/2020. számú határozata.

⁶ A KDB D.29/24/2020. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.704.543/2020/12. számú ítéletét.

⁷ Ld. a KDB D.229/21/2018. számú határozatát.

⁸ A Kúria Kf.III.37.521/2019/10. számú ítélete, [33].

meghozniuk, amely során ezen külön-külön tapasztalt egyezőségekről egymást tájékoztathatták volna. Így a bírálókat megfelelő elvégzése esetében láthatták volna azokat a sajátosságokat, amelyek aggályosak voltak.⁹ Végül az is rendkívül lényeges, hogy önmagukban egyes szembevethető egyezőségek még nem feltétlenül szolgálhatnak jogsértés megállapításának alapjául, hiszen „ha tényleges összeférhetetlenség nem állapítható meg, a hatóság nem juthat arra az álláspontra sem, hogy az ajánlatkérő elmulasztotta a szükséges intézkedések megtételét, hiszen az összeférhetetlenség létre sem jött.”¹⁰ Ebből az is következik például, hogy ha önmagában szinte megegyezik a becsült érték és az egyösszegű ajánlati ár, de a tételek árazása már különböző, akkor nem róható fel az ajánlatkérőnek a jogsértés. Egyébként „[a] joggyakorlat ún. eredményre vezető helyzeteknek tulajdonít egyértelműen érdemi jelentőséget a jogsértés megállapíthatósága tekintetében, amely hiányában a Kbt. 25. § (1) bekezdésének megsértése nem állapítható meg.”¹¹

Számos lehetséges tényállás felmerülhet, azonban ezek jogi következményeit, kezelését illetően tapasztalhatók bizonytalanságok, különösen abban a kérdésben, hogy pontosan mely jogszabályi rendelkezések megsértése állapítható meg. Ahogyan a Kúria fogalmazott egyik ítéletében, a KDB gyakorlatában fellelhető döntések az árképzés befolyásolása kérdésének körében, de olyan egyértelmű gyakorlatról, amelyre a KDB hivatkozott az adott ügyben, „nem kapható kép”, a jogalkalmazói gyakorlatában „a jogsértés megállapításának jogalapja 'szórás' mutat.”¹² Többféle jogsértés is megállapítható, hiszen másképpen kezelendő az a helyzet, ha az ajánlatkérő a szembevethető, matematikai esély alapján a véletlenség köréből kizárható egyezőségeket nem vizsgálja, azok okaira nem kérdez rá felvilágosításkérés útján,

vagy ha rá is kérdez, de azokból nem von le megfelelő következtetést.

Elképzelhetők olyan helyzetek is, amikor az ajánlatkérő valóban árazatlan költségvetést bocsát az ajánlattevők rendelkezésére a közbeszerzési dokumentumok részeként, azonban egyértelműen megállapítható a *nagyfokú hasonlóság* az ajánlattevők által elviekben nem ismerhető, a becsült érték alátámasztására szolgáló költségvetés és az ajánlatokban benyújtott költségvetések között. Fontos, hogy „[n]em kizárólag a teljes egyezés, hanem már a nagyfokú hasonlóság is alapot adhat az ajánlatkérőnek arra, hogy a verseny tisztaságának megóvása érdekében az egyezéseket és hasonlóságokat felismerje, azokat vizsgálja és annak okait tisztázza.”¹³ Másképpen fogalmazva: „[j]elentős arányú, matematikai valószínűséget meghaladó mértékű egyezés a Döntőbizottság álláspontja szerint a Kbt. 25. § (1) bekezdése alapján alkalmas lehet arra, hogy a verseny tisztaságának sérelmét eredményezze.”¹⁴ Ilyen helyzet úgy fordulhat elő, ha valamely ajánlattevő jogellenes módon többletinformációkkal rendelkezik, illetve összeférhetetlenség esete áll fenn. A KDB egy ilyen esetben megállapította a verseny tisztaságának sérelmét, miután álláspontja szerint az ajánlatkérőnek észlelnie kellett volna a tervezői költségvetés és a nyertes ajánlatban csatolt árazott költségvetés nagyfokú egyezőségét az ajánlat bírálata során, és ennek okait fel kellett volna tárnia a verseny tisztaságának megóvása érdekében. Megállapították, hogy „Az ajánlatkérő a szükséges intézkedések megtételének eredményeként, annak írásbeli dokumentálásával került volna abba a helyzetbe, hogy bizonyítani tudja, hogy az ajánlattevő közbeszerzési eljárás előkészítésében való részvétele a verseny tisztaságát megsértette-e vagy sem, az ajánlattevő tevékenysége a becsült érték meghatározásához az

⁹ A KDB D.527/48/2021. számú határozata.

¹⁰ A Kúria Kf.V.40.222/2020/7. számú közbenső ítélete, [47]-[48].

¹¹ A Kúria Kf.V.40.222/2020/7. számú közbenső ítélete, [47]-[48]. A Fővárosi Törvényszék 103.K.700.554/2019/13. számú ítélete is idézte a Kúria Kfv.III.37.133/2015/5. számú ítéletét e kérdésben. Ld. még a 2022. évi XXVII. törvény 81. §-ához fűzött részletes indokolást: „Egy összeférhetetlen személy általi döntés vagy más érdemi, az eljárás kimenetelét befolyásolni képes cselekmény súlyos jogsértést jelent, amellyel kapcsolatban – összhangban az összeférhetetlenség fogalmával – az egyenlő bánásmód és a verseny tisztasága elvének potenciális sérelme vizsgálendő, és nincs szükség az összeférhetetlenség konkrét döntéshozatali folyamatra gyakorolt tényleges hatásának bizonyítására.”

¹² A Kúria Kf.V.40.222/2020/7. számú közbenső ítélete, [46].

¹³ A Fővárosi Törvényszék 103.K.704.543/2020/12. sz. ítélete, [32].

¹⁴ A KDB D.436/10/2020. számú határozata.

árazott költségvetés anonim elkészítésében merült-e ki, így a Kbt. 62. § (1) bekezdés *m*) pontja szerinti kizárási eljárást az ajánlattevővel szemben alkalmazni kellett-e vagy sem.”¹⁵ Költségvetéskészítő programra való hivatkozás sem adhat magyarázatot az egyezőségre akkor, ha már eleve egyedi árazást alkalmazott a tervező egyes tételekre.¹⁶ Ugyanakkor másképpen ítélandó meg az a helyzet (nem állapítható meg jogsértés az egyezőség okán), ha az ajánlatkérő előzetesen közzétette a honlapján a támogatási igényre vonatkozó adatok körében a tervezői árazott költségvetést, és erre még külön fel is hívta a felhívott ajánlattevők figyelmét,¹⁷ vagy akkor, ha tévedésből árazott ártáblázatokat is a közbeszerzési dokumentumok részévé tette. („A jogorvoslati eljárás során tartott tárgyaláson az ajánlatkérő is elismerte, hogy tévedésből a közbeszerzési dokumentumok között árazott eszközlíst bocsátott az ajánlattevők rendelkezésére. [...] A verseny tisztaságát nem sértette az ajánlatkérő azon cselekménye, hogy nem vizsgálta a benyújtott ajánlatokban szereplő eszközlísták nettó árainak azonosságát, hiszen a bírálat során észlelte, hogy ezt a saját magatartása idézte elő, ezért a verseny tisztaságának sérelme kivizsgálására további intézkedése nem vált szükségessé.”)¹⁸ A jogsértés megállapítható viszont, ha ilyen közzétételre, illetve más módon történő rendelkezésre bocsátásra nem került sor, és az ajánlatkérő nem kér a hasonlóság okairól felvilágosítást.¹⁹ Arra vonatkozó ajánlatkérői hivatkozást sem fogadott el a bíróság egy esetben, hogy a verseny tisztaságát nem sérthetik az egyezőségek, mivel a tervezői költségvetés ismerete nem befolyásolja a verseny tisztaságát, azt egyedül az befolyásolja, ha az egyik ajánlattevő ajánlati árát ismeri a másik ajánlattevő. Megállapították, hogy „A jogszabály ilyen megkötést nem tartalmaz, a bírói joggyakorlat sem tartalmaz ilyen értelmezést, és [az ajánlatkérő] sem hivatkozott ezzel kapcsolatosan jogszabályra, jogesetre, mindösszesen egy bizonyítatlan állítást tett.”²⁰

Az árazott költségvetések hasonlósága nemcsak az ajánlatkérő-ajánlattevő viszonylatában vizsgálható, hanem arról is tanúskodhatnak e táblázatok (az adott elektronikus dokumentumhoz kapcsolódó ún. metaadatokon túlmenően), hogy *jogellenes összeállítás valósul meg egyes ajánlattevők között*, például úgy, hogy előre kiválasztják a nyertes ajánlattevőt, a többi „versenytárs” pedig ún. „támogató ajánlatot” („alátámasztó ajánlatot”, „ellenajánlatot” stb.) nyújt be annak érdekében, hogy valódi versenyt színleljenek. A hasonlóság ilyenkor abból fakad, hogy rendszerint ugyanaz a személy készíti el az összes ajánlatot, és e feladatot ugyanúgy teljesíti, illetve ugyanazokat a hibákat véti minden (vagy több) esetben. „A gazdasági szereplők összeállítását támasztják alá a kérelmezettek ajánlataiban (papír alapú és elektronikus) található, az ajánlatkérő által kiadott árazatlan költségvetéstől való egyező formai és tartalmi eltérések.” Egy esetben például az ajánlatkérő az árazatlan költségvetésben 0 értékeket szerepeltetett (ezeket kellett átírniuk a beárazáskor az ajánlattevőknek), és ugyanannál a tételnél ezt az értéket törölték, de ugyanilyen árulkodó jel volt az, hogy „A homlokzat hőszigetelés költségvetési összesítőjén a kitöltendő táblázat alatt nincs sem aláírásra szolgáló vonal, sem felirat. Ezzel szemben mindhárom kérelmezett ajánlatában a kitöltött táblázat alatt szerepel egy aláírásra szolgáló vonal, alatta ‘Aláírás’ szöveggel, azonos méretben és elhelyezkedéssel.” A KDB tehát levonta a végső következtetést: „Az ajánlatok elektronikus változatainak azonos szerzője, létrehozási ideje és az ajánlatokban található a kiadott költségvetéstől való azonos formai és tartalmi eltérések alátámasztják azt, hogy a három gazdasági szereplő az ajánlatát összehangoltan készítette.”²¹

Végül felmerülhet még a Kbt. 81. § (5) bekezdésének (az ún. fordított értékelésnek) a kérdése is, vagyis hogy mennyire kell vizsgálni az egyezőséget akkor, ha az

¹⁵ A KDB D.173/14/2018. számú határozata.

¹⁶ Ld. a KDB D.35/11/2019. számú határozatát. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 104.K.700.194/2019/11. számú ítéletét.

¹⁷ A KDB D.153/14/2019. számú határozata.

¹⁸ A KDB D.26/12/2020. számú határozata.

¹⁹ Ld. a KDB D.96/17/2019. számú határozatát.

²⁰ A Fővárosi Törvényszék 104.K.700.194/2019/11. számú ítélete.

²¹ A KDB D.229/21/2018. számú határozata.

ajánlatkérő alkalmazza a fordított értékelést, és például csak a legkedvezőbb ajánlatot vonja bírálatba? A bíróság szerint is fontos a verseny tisztasága, és az ajánlatkérőnek az eljárás egész folyamatában kellő gondossággal kell eljárnia, ugyanakkor arra is figyelemmel kell lenni, hogy egy konkrét esetben milyen ismeretek birtokába kerülhet az ajánlatkérő a Kbt. 81. § (5) bekezdése alkalmazása mellett.²²

Az aránytalanul alacsony ár vizsgálata

Az árazott költségvetéseknek (ártáblázatoknak) az *aránytalanul alacsony ár*ra vonatkozó ajánlatkérői vizsgálatok szempontjából is jelentőségük van. Az ajánlatkérőnek – a Kbt. 114. § (6a) bekezdése szerinti, „saját belátáson”²³ alkalmazható esetet kivéve – meg kell győződnie arról, hogy a megajánlott ellenszolgáltatás mellett a szerződés megfelelő teljesítése biztosított lesz-e, fedezetet nyújt-e az ellenszolgáltatás a szerződés előírás szerinti teljesítéséhez szükséges költségekre vagy sem, számolt-e az ajánlattevő a szabályszerű foglalkoztatás követelményeivel és a közterhekkel. „Az ajánlati ár, vagy annak valamely eleme vizsgálatánál az az eldöntendő kérdés, hogy kétségbe vonható-e a szerződésnek az ajánlott ellenérték melletti teljesíthetősége.”²⁴ Másfelől „Az ajánlatok érvényességéről, illetve érvénytelenségéről való ajánlatkérői meggyőződés egyik alapvető jogintézménye az aránytalanul alacsony ár vizsgálata. A szabályozás célja egyrészt a szerződés konkrét vállalási áron való teljesítésének biztosítása, másrészt a gazdasági észszerűséggel össze nem egyeztethető ellenszolgáltatással versenylőnyt szerezni kívánó ajánlattevők kizárása az ajánlatok értékeléséből.” A KDB gyakorlata szerint ez „alapvető bírálati kötelezettségnek” minősül, és a kapcsolódó jogsértés ennek megfelelően szankcionálandó.²⁵ Ahogyan *Heller Farkas* fogalmazott: „A közszállításoknál arra is gondot szok-

tak fordítani, hogy a köznek szállító vállalatok megfelelő feltételek mellett foglalkoztassák munkásaikat. Sem erkölcsi, sem állambölcseleti szempontból ugyanis nem helyes az, ha a közület azzal akar szükségletei beszerzésénél előnyhöz jutni, hogy kedvezőtlen munkafeltételekkel dolgoznak a vállalkozók, vagy ha ilyeneket szállításainál eltúr.”²⁶

Ha az aránytalanul alacsony jelleg megállapítható, akkor meg kell adni az ajánlattevőnek az arra vonatkozó lehetőséget, hogy objektív tartalmú indokolással alátámaszthassa a vállalása megalapozottságát, illetve teljesíthetőségét, elkerülve ezzel az ajánlata érvénytelenné nyilvánítását. A jogintézmény általános rendeltetésével kapcsolatban az a megközelítés is említendő, amely szerint „[a]z indokoláskérés nem azt jelenti, hogy az ajánlat feltétlenül túlzó, aránytalan elemet tartalmaz, a jogintézménynek ugyanis nem az a rendeltetése, hogy arra tegyen az ajánlatkérő megállapítást, hogy a kötelezettségvállalás ténylegesen lehetetlen vagy túlzó, illetőleg aránytalan, hanem az, hogy ennek lehetőségét kizárja, a bizonytalanságot eloszlassa.”²⁷ Másképpen fogalmazva a cél az, hogy „[a] közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérő által kiszűrhetővé váljanak olyan versenyellenes magatartások, amelyek nem egyeztethetőek össze sem a hatékony közpénzfelhasználás, sem az átláthatóság és a verseny nyilvánossága követelményével, illetve legyen lehetőség azon ajánlattevők ajánlata érvénytelenné nyilvánítására, amelyek irreálisan kedvező ajánlatot tesznek, majd a szerződés megkötését követően igyekeznek teljesítési feltételeiket a maguk számára kedvező irányba mozdítani.”²⁸ Ugyanakkor a jogintézmény „Nem szolgálhat azonban egyúttal az újabb és újabb, az eljárás során ajánlatkérő által nem hiányolt, az értékelés szempontjából lényegesnek korábban nem tartott költségelemek előhívására. [...] Csak azon körülményeket kell [ellenőrizni], amelyek hiánya,

²² A Fővárosi Törvényszék 103.K.700.466/2019/27. számú ítélete.

²³ Ld. a 2020. évi CXXXVIII. törvény 35. §-ához kapcsolódó indokolást. „A Döntőbizottság a Kbt. 114. § (6a) bekezdés jogszerű alkalmazása körében rámutat arra, hogy felhívott jogszabályhely nem tiltja meg az árindokoláskérést, csupán felmenti az ajánlatkérőt az általános indokoláskérési kötelezettség alól a Kbt. Harmadik Részének hatálya alá tartozó eljárásokban.” A KDB D.400/12/2022. számú határozata.

²⁴ A KDB D.715/11/2009. számú határozata.

²⁵ A KDB D.143/27/2020. számú határozata.

²⁶ Heller Farkas: Pénzügytan (Magyar Közgazdasági Társaság, Budapest, 1943), 84. o.

²⁷ A Fővárosi Ítéletábrta 3.Kf.27.062/2010/8. számú ítélete.

²⁸ A KDB D.373/15/2021. számú határozata.

nem megfelelő érvényesülése lényegesen befolyásolhatja az ajánlati árat.”²⁹

A költségvetések és az ártáblázatok részletes összefüggéseinek tárgyalását megelőzően célszerű a jogintézmény általános jellemzőit, kérdéseit is áttekinteni. Ennek körében az első fontos kérdés, hogy egyáltalán mikor kell egy ajánlati árat aránytalanul alacsonynak minősíteni és indokolást kérni? Ha ugyanis az ajánlatkérő jogellenesen minősít egy egyébként e kategóriába nem sorolható árat, és erre alapozva kér indokolást, akkor is jogsértő módon jár el, különösen akkor, ha az ajánlatot az indokolás el nem fogadható jellegére tekintettel érvénytelenné nyilvánítja, hiszen – ahogy a KDB fogalmazott – ebben az esetben „[h]iányzik az érvénytelenné nyilvánításhoz szükséges alapfeltétel.”³⁰ Az egyik legfontosabb eldöntendő kérdés tehát az, hogy „kétségre vonható-e a szerződésnek az ajánlott ellenérték melletti teljesíthetősége” vagy sem.³¹ Rendkívül fontos, hogy a jogalkotó „hangsúlyos” jelzőt használ, tehát nem önmagában az alacsony árra kell alkalmazni a Kbt. 72. §-ának szabályait, hanem az „aránytalanul” alacsony ellenszolgáltatásokra,³² a viszonyítási pontok (becsült érték, szerződés tárgya, piacfelmerés, ajánlati árak összevetése) megfelelő alkalmazása is kulcskérdés.³³ Ha az árat az ajánlatkérő aránytalanul alacsonynak minősítette, akkor egyértelmű, pontos tartalmú indokoláskérést kell készítenie az ajánlatkérőnek, hiszen őt „is köteletség terheli a tekintetben, hogy tényszerűen megválaszolható (a kiírás körében) kérdéseket tegyen fel.”³⁴ Másképpen fogalmazva: „Az ajánlatkérő felelőssége az indokoláskérés tartalmának meghatározása, megfelelő indokolás nyújtása ajánlattevőn kizá-

rólag akkor kérhető számon, ha az ajánlatkérő az indokoláskérésben pontos és kellően részletezett iránymutatást adott az ajánlati ár kétségeinek okáról és az indokolás elvárt tartalmáról. Az ajánlattevő hátrányára az elő nem írt adattartalom hiánya nem értékelhető.”³⁵ Ellenkező esetben, vagyis „Általános jellegű felhívás alapján az ajánlattevők nem kerülnek abba a helyzetbe, hogy megfelelő tartalommal el tudják készíteni indokolásukat az ajánlati árak alátámasztására.”³⁶ Az ajánlattevőnek ilyenkor nem lesz lehetősége arra, hogy az „[a]jánlatkérő által elvárt és vizsgált szempontok szerint teljes körű magyarázatot adjon az ajánlati árára.” Ugyancsak jogsértő módon kérnek indokolást akkor, ha a becsült érték meghatározása, illetve a közbeszerzés tárgya (a szerződés tartalma, mennyisége) vagy az egyéb előírásainak a tartalma bizonytalan.³⁷ A nem egyértelmű tartalomra, és ennek alapján a pontos ajánlati vállalás és objektív költségkalkuláció hiányára utalhat az, ha a nettó ajánlati árra jelentős különbségű megajánlások érkeznek az ajánlattevőktől;³⁸ ilyen esetben egyébként még az ajánlatok összehasonlíthatóságának követelménye sem érvényesül. Mivel a Kbt.-ben nincs olyan tilalom, amely kizárná azt, hogy az ajánlatkérő visszavonja az indokolás kérését, ezért arra is van jogszerű lehetősége, hogy az indokoláskérés szándékától utóbb elálljon.³⁹

Ha rendelkezésre áll a megfelelő tartalmú indokoláskérés, akkor viszont már „[a]z indokolást nyújtó ajánlattevőt terheli az a kötelezettség, hogy minden lehetséges adatot az ajánlatkérői felhívásnak megfelelően az ajánlatban szereplő ár, illetőleg díj tekintetében, annak a gazdasági ésszerűséggel való összhangját illetően bizo-

²⁹ A KDB D.222/17/2021. számú határozata.

³⁰ A KDB D.387/38/2011. számú határozata.

³¹ A KDB D.715/11/2009. számú határozata.

³² A KDB D.740/20/2016. számú határozata.

³³ Ld. pl. a KDB D.100/21/2019. vagy a D.143/27/2020. számú határozatát, vagy a Fővárosi Törvényszék 9.K.700.243/2018/5. számú ítéletét.

³⁴ A Fővárosi Bíróság 28.K.30.729/2010/3. számú ítélete.

³⁵ A KDB D.881/32/2016. számú határozata.

³⁶ A KDB D.128/13/2017. számú határozata.

³⁷ Ld. a KDB D.379/21/2018. számú határozatát, [59]-[60]

³⁸ Ld. a KDB D.922/17/2016. számú határozatát.

³⁹ Ld. a KDB D.151/41/2019. számú határozatát.

nyítson.”⁴⁰ A feltett kérdéseket meg kell válaszolni, azok figyelmen kívül hagyására nincs lehetőség: „Az indokolásnak ki kell terjednie azon tételekre, árelemekre is, amelyeket az ajánlatkérő kifejezetten kér, előír az indokolásadásra vonatkozó felhívásában. Nem mérlegelhető az ajánlattevő által, hogy azon kérésnek van-e értelme, milyen költségre vonatkozik, amennyiben aggálya merül fel az ajánlattevőnek az indokoláskérésben foglaltak tekintetében, akkor előzetes vitarendezés, illetve jogorvoslati kérelem benyújtásával tudja azt orvosolni.”⁴¹ Másfelől viszont árnyalja az ajánlatkérői előírások jellegét az a megállapítás, amely szerint „az ajánlattételi határidőt követően akár a hiánypótlás, akár az árindokolás-kérés körében kiadott ajánlatkérői dokumentumokat nem lehet olyan ajánlatkérői előírás-ként értelmezni, mint az ajánlattételi határidőt megelőzően rögzített rendelkezéseket. Az ajánlatkérő a bírálatot a közbeszerzési eljárás feltételrendszere alapján köteles elvégezni, az ajánlatkérő az ajánlattevők által az ajánlattételi feltételekként az ajánlattételkor megismert követelményeken a bírálat során nem terjeszkedhet túl, az ajánlati kötöttség a feleket terheli.”⁴² Ha egyértelmű felhívásra az ajánlattevő nem adja meg a kért információkat, ajánlatkérőnek nem kell további tájékoztatáskérés keretében bekérni az ár megalapozottságának megítéléséhez szükséges adatokat, a további tájékoztatáskérésre csak az ajánlattevő által megadott indokolás tekintetében kerülhet sor, valamint a hiánypótlás jogintézménye sem alkalmazható,⁴³ ugyanakkor „[a] Kbt. nem tiltja meg (de nem is kötelezi) az ajánlatkérőnek, hogy egy-egy elemre akár többször, más-más aspektusból rákérdezzen.”⁴⁴ Ha pedig nem volt előírás terve-

zési szolgáltatások megrendelésére irányuló közbeszerzési eljárásban „fix átalánydíjas” értékelési szempont alkalmazásával az, hogy az ajánlattevők készítsenek részletes, tételes költségvetést, akkor „[n]em kérhető számon kizárólagosan egy adott struktúra szerint kialakított árképzés, pl. munkanemenkénti, munkarésenkénti bontásban költségvetés készítése, az érdekelt bármilyen módon és eszközzel alátámaszthatja azt, hogy az árképzése objektív alapú, a szolgáltatás a megajánlott ellenértéken teljesíthető.”⁴⁵

A benyújtást illetően az ajánlatkérő által kitűzött *határidő* feltétlenül megtartandó, hiszen alapvető rendelkezést sértene, ha az ajánlatkérő határidőn túl benyújtott indokolást bírálatba vonna.⁴⁶ Az indokolással szemben támasztott alapvető követelmény, hogy annak *objektívnek kell lennie*, olyan mélységben és olyan tartalommal kell elkészíteni, amelyből az ajánlatkérő meg tudja állapítani, hogy az ajánlat elfogadható-e.⁴⁷ „Objektív alapú e tekintetben mindaz, ami tényleges és a külvilág számára felismerhető, érzékelhető, ekképpen pedig az ajánlat összeállításának időpontjában rendelkezésre állt és az indokolás idején is rendelkezésre áll, továbbá valamilyen hiteles formában igazolható vagy legalábbis tényszerű és konkrét. Ehhez képest nem objektív az, ami nem alátámasztott, vagy alátámasztható, bizonytalan jövőbeli eseménytől vagy egyéb feltételtől függ, továbbá az is, ami nincs kapcsolatban az adott közbeszerzéssel vagy annak adott részével.”⁴⁸ Az objektivitás általánosságban azt jelenti, hogy „az indokolásnak mindig objektív tényeken kell alapulnia, ha szükséges, igazolt számításokat kell tartalmaznia, bizonyítékokat kell megjelölnie, akár a beszerzési árak igazolásával.”⁴⁹ A

⁴⁰ A KDB D.233/15/2016. számú határozata. („A Döntőbizottság megállapította, hogy a kérelmező által megjelölt jogszabályhelyek egyike sem tiltja, hogy az ajánlatkérő az ajánlati ár indokolás kérését visszavonja, ahhoz nincs kötve, ilyen rendelkezés a Kbt.-ben máshol sem található. Az ajánlatkérőnek az ajánlattételi felhívás és a közbeszerzési dokumentumokban rögzített feltételekhez van kötöttsége, ugyanakkor ez a további eljárási cselekményekre való kiterjesztésére a Kbt. nem ad lehetőséget.”)

⁴¹ A KDB D.221/26/2021. számú határozata. Ld. még a KDB D.64/12/2020. számú határozatát: „Mivel a kérelmező az aránytalanul alacsony ár tekintetében kibocsátott ajánlatkérői indokolásadásra való felhívás tartalmát nem támadta, így az ajánlatkérői felhívás irányadónak kell tekinteni, az abban foglaltak kötik a kérelmezőt, annak meg kell felelnie.”

⁴² A KDB D.431/28/2020. számú határozata.

⁴³ A KDB D.64/12/2020. számú határozata.

⁴⁴ A KDB D.29/16/2017. számú határozata.

⁴⁵ A KDB D.456/19/2019. számú határozata.

⁴⁶ A Fővárosi Bíróság 14.K.35147/2010/5. számú ítélete.

⁴⁷ A KDB D.128/13/2017. számú határozata.

⁴⁸ A KDB D.309/18/2019. számú határozata.

⁴⁹ A Legfelsőbb Bíróság a Kfv.VI.37.118/2009/6. számú ítéletét idézte a KDB D.332/17/2019. számú határozata.

számításokat tehát megfelelő módon alá kell támasztani a kontrollálhatóság érdekében (bizonyítékok széles köre állhat rendelkezésre), így például számlák, számviteli dokumentumok,⁵⁰ vagy éppen alvállalkozói ajánlatok szolgálhatnak erre a célra. Fontos megállapítás, hogy „Az áringörítés körében kért alátámasztó dokumentumok becsatolásának hiánya nem keletkeztetett olyan kötelezettséget az ajánlatkérő számára, hogy azokat kiegészítő áringörítés körében pótolta az ajánlattevővel.”⁵¹ Mindez többféle követelményt foglal magában: a válasznak függetlennek, tárgyilagosnak kell lennie,⁵² nem alapulhat téves kalkuláción. („A téves kalkuláción alapuló indokolás nem alapozza meg az ajánlati ár objektív alátámasztását és a teljesíthetőség igazolását, pedig az indokolásnak ezt kell szolgáltatnia.”)⁵³ Továbbá „Nem fogadható el objektív, megalapozott indokolásként, kalkulációként az, hogy az indokolásban már megjelölt, egy adott árelemre vonatkozóan konkrétan rögzített összegbe számítja bele az ajánlattevő, vagy utólag abba érte bele az egyes költségeket. Ez az indokolásadások során visszaélésre adhatna okot, ha egy ajánlattevő egy-egy költségtényezőt beleérthetne egy másik költségelembe. Épp ezért fontos az, hogy a felmerülő költségeket abban az árelemben kell kalkulálni, feltüntetni és bemutatni, ahol azok felmerülnek.”⁵⁴ Viszont „önmagában nem kifogásolható az a gyakorlat, ha egy ajánlattevő adott esetben ajánlatában nem a teljes

költséget szerepelteti (pl. egy helyiség bérleti díját minden eljárásban teljes összegében), hanem figyelembe veszi az egyes költségelemek esetében, hogy az több folyamatban lévő megbízás esetén megoszlik.”⁵⁵ Ugyanakkor az ún. keresztfinanszírozás tilalma⁵⁶ nem teszi lehetővé azt, hogy az ajánlattevő más szerződésekből, vállalásokból finanszírozza egy adott szerződés teljesítését.⁵⁷ Viszont fontos annak megjegyzése is, hogy „A kialakult joggyakorlat nem tartja elfogadhatónak a vállalat megalapozottságát, amennyiben az ajánlattevő keresztfinanszírozásra hivatkozik, azonban ez is csak a beszerzés tárgyára, az eset összes körülményeire tekintettel állapítható meg egyértelműen.”⁵⁸

Ha bizonytalan az ajánlatkérő az indokolás elfogadhatóságában, akkor köteles *további, kiegészítő indokolást* kérni,⁵⁹ ennek megfelelően „[a]z ajánlati árra vonatkozó indokoláskérés folyamata egy konzultációhoz hasonlít a felek között, ahol az ajánlatkérőnek nemcsak kérdeznie kell, hanem ezzel támpontokat is meg kell adnia, ha azt korábbi iratok nem tartalmazták.”⁶⁰ Vagyis „Az indokoláskérési eljárás akkor fejeződik be, ha az ajánlatkérő a bírálat során az érvényességről vagy érvénytelenségről megfelelő döntést tud hozni, amennyiben azonban az elfogadhatóság továbbra is kétséges, az indokoláskérési eljárás folytatódik.”⁶¹ Az ajánlatkérő feltételezésekre,⁶² az ajánlattevő helyett elvégzett

⁵⁰ „Az ajánlatkérő felhívta a kérelmező figyelmét arra, hogy az indokolásban közölt adatokat köteles alátámasztani adott esetben számlákkal, számviteli dokumentumokkal, továbbá az indokolás nem tartalmazhat általános jellegű megfogalmazásokat és adatokkal alá nem támasztott állításokat. A Döntőbizottság a fentiekre figyelemmel rögzíti, hogy az ajánlatkérő indokoláskérése megfelelt a Kbt.-ben szereplő követelményeknek.” A KDB D.539/18/2019. számú határozata.

⁵¹ A KDB D.278/16/2022. számú határozata.

⁵² A KDB D.332/17/2019. számú határozata.

⁵³ A KDB D.194/7/2020. számú határozata.

⁵⁴ A KDB D.179/19/2020. számú határozata.

⁵⁵ A KDB D.222/17/2021. számú határozata.

⁵⁶ „[a] Kbt. alapelveit az sérti, ha az ajánlattevő árképzése azon alapul, hogy az egyik ajánlati részelemmel egybeépíti a másik részelemet annak érdekében, hogy azáltal jogtalan előnyhöz jusson az ajánlatkérői feltételeket teljesítő, ténylegesen megosztott vállalatokat megtevő ajánlattevőkkel szemben.” A KDB D.20/21/2021. számú határozata.

⁵⁷ Ld. pl. a KDB D.1033/10/2016. vagy a D.494/15/2009. számú határozatát.

⁵⁸ A KDB D.411/26/2020. számú határozata.

⁵⁹ Ld. pl. a KDB D.834/11/2011. számú határozatát: „A törvényi szabályozás a további tájékoztatás kérését lehetőségként biztosítja, ugyanakkor a joggyakorlatban ennek elmaradása adott esetben megalapozatlanná is teheti ajánlatkérő döntését, ez biztosít ugyanis lehetőséget arra, hogy amennyiben szükséges, az ajánlattevő az indokolásában közöltesse okirati bizonyítékokkal, vagy további tájékoztatással is alátámassza.”

⁶⁰ A KDB D.151/41/2019. számú határozata.

⁶¹ A KDB D.472/15/2019. számú határozata.

⁶² A KDB D.190/21/2018. számú határozata.

számításokra⁶³ vagy a benyújtani elmulasztott indokolás helyett elvégzett saját ellenőrzésre⁶⁴ nem alapozhat döntést. (Összegezve: „Ajánlatkérő ezt az indokolást egyrészt nem hagyhatja figyelmen kívül, másrészt az indokolást más módon szerzett adatokkal nem pótolhatja.”)⁶⁵ Viszont ha egyértelmű felhívásra az ajánlattevő nem ad megfelelő tartalmú választ, nem lehet helye ismételt indokoláskérésnek,⁶⁶ ugyanakkor be kell kérni azt a dokumentumot, amelyet az indokolásban megadott (hivatkozott) az ajánlattevő, de azt elmulasztotta benyújtani (bár kétségtelen, hogy a Kbt. nem tartalmaz arra vonatkozó tételes szabályt, hogy ilyen esetben mi a teendő).⁶⁷ Megjegyzendő, hogy a KDB és a Kúria között eltérő értelmezés merül fel némely esetben, hogy hol húzódik a további indokoláskérésre vonatkozó kötelezettség határa. Míg egy esetben a KDB az ajánlattevők eltérő számítási módszerei miatt indokoltnak látta volna más ajánlattevőtől is összehasonlító adatok kérését a Kbt. 72. § (5) bekezdése alapján a Kbt. 72. § (3) bekezdése szerinti további indokoláskérés teljesítése mellett, addig a Kúria nem találta jogsértőnek ezen cselekmények elmaradását, tekintettel arra, hogy „A Kbt. 72. § (3) és (5) bekezdései lehetőséget és nem kötelezettséget jelentenek az ajánlatkérő oldalán.”⁶⁸

Fontos, hogy az ajánlattevői *árképzési szabadság* nem korlátlan, azaz nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy

mely tételek beárazását mely szempontok körében hogyan kérte az ajánlatkérő, így például, hogy az összeszerelést végző munkavállaló munkabérént hol számolja el vagy azt, hogy a 0 Ft-ra beárazott elemeknél is nyilvánvalóan merülnek fel költségek. Ezek a követelmények a számviteli törvény szerinti valóság és összemérés elve alapján is fontosak.⁶⁹ Mindez a már említett keresztfinanszírozás kérdését is felveti, azaz, hogy jogosult-e az ajánlattevő más szerződésekből, vállalkásokból finanszírozni egy adott szerződés teljesítését vagy sem.⁷⁰

Az ajánlati ár érintetlenül hagyása mellett a *tévesen kalkulált költségelemek utóbb nem módosíthatók* (például, ha heti egyszeri szállítási alkalom helyett hárommal kell volna számolni az ajánlattevőnek).⁷¹ Vagyis a kiegészítő, további árindokolásban a megadott adatokból kell kiindulni. „Amennyiben csupán magyarázza, kiegészíti a már megadott árindokolást, az önmagában nem vezet az ajánlat érvénytelenségének megállapításához, viszont egyes költségtételek mértékének, valamint az összköltséghez és az ajánlati árhoz viszonyított arányának módosítása nem tekinthető objektív alapú indokolásnak.”⁷² Az indokolás meg nem felelősége tehát nemcsak akkor állapítható meg, ha a számszaki levezetésből az következik, hogy az ár aránytalanul alacsony, hanem akkor is, ha a kiegészítő árindo-

⁶³ A KDB D.245/13/2022. számú határozata. („E tekintetben irreleváns, hogy az ajánlatkérő mivel, milyen adatokkal számol, hiszen az ajánlattevő által bemutatott indokolást köteles megvizsgálni, azt, hogy azok reálisak-e. A fentiek alapján az ajánlatkérő által végzett számítások nem képezhetik az ajánlat megalapozottságának az alátámasztását”)

⁶⁴ „Ebből következően ajánlatkérő nem teljesíti a Kbt.-ben rögzített meggyőződési kötelezettségét azáltal, ha az ajánlattevő által elmulasztott indokolás helyett ajánlatkérő maga ellenőrzi az ár piaci megalapozottságát, teljesíthetőségét. Ajánlatkérőt az indokolás teljesítését követően is terheli további meggyőződési kötelezettség, de ez nem helyettesítheti az ajánlattevői indokolást.” A KDB D.454/12/2012. számú határozata.

⁶⁵ A KDB D.454/12/2012. számú határozata.

⁶⁶ A Fővárosi Törvényszék a 3.Kf.650.120/2014/8. számú ítéletét idézte a KDB D.30/17/2017. számú, valamint a D.92/10/2019. számú határozata.

⁶⁷ Ld. a KDB D.30/24/2021. számú határozatát.

⁶⁸ Ld. a KDB D.100/27/2021. számú határozatát, az ezt megváltoztató Fővárosi Törvényszék 103.K.703.457/2021/14. számú ítéletét, valamint a törvényszéki ítéletet helyben hagyó, a Kúria Kf.II.39.261/2022/5. számú ítéletét.

⁶⁹ A KDB D.412/12/2016. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 14.K.27.493/2016/19. számú ítéletét, a felülvizsgálati kérelem elutasításáról pedig a Kúria Kfv.VI.37.788/2017/5. számú ítéletét.

⁷⁰ Ld. pl. a KDB D.1033/10/2016. vagy a D.494/15/2009. számú határozatát.

⁷¹ A KDB D.471/11/2019. számú határozata. („A kérelmező által az árindokolás során megadott adatok, nem minősülnek számítási és adminisztrációs hibának, és nem minősülnek pontosításnak sem, objektívnek nem tekinthetők, annak adatai tehát nem támasztották alá az ajánlati ára megalapozottságát, az ajánlatkérő jogszerűen állapította meg” az érvénytelenséget.”) A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.700.536/2019/13. számú ítéletét.

⁷² A KDB D.539/18/2019. számú határozata.

kolásban sor kerül az adatok módosítására, egyes költségelemek átírására, újabb elemekkel bővítésére.⁷³ Számos jogvita származott abból, hogy hol húzódik a pontosítás, a magyarázat, a csekély jellegű korrekció és a tiltott módosítás határa.⁷⁴ Ha az üzleti titok körébe sorolható információkat kell megosztani az ajánlattevőnek az indokolásában, akkor üzleti titokká nyilvánításra is van lehetőség, viszont túl általános nem lehet a vonatkozó indokolás,⁷⁵ valamint nyilvánosan elérhető (könnyen hozzáférhető) költségadatokat nem vonhatók ebbe a körbe,⁷⁶ de vannak esetek, amikor valóban védendő elemek megfelelő indokolással alátámasztva üzleti titokká nyilváníthatók.⁷⁷ A KDB-nek a határozatai szerkesztésekor figyelemmel lennie arra, hogy az ajánlattevők milyen tartalmakat nyilvánítottak üzleti titokká, viszont „Az a körülmény, hogy az ajánlattevő az áringdolását üzleti titokká nyilvánítja, nem eredményezheti, hogy a [KDB] a határozata helyett a védiratában tegyen olyan lényegi megállapításokat, amelyek az ügy érdemi eldöntését, a határozat jogszerűségét relevánsan befolyásolják.”⁷⁸

Ha rendelkezésre áll az indokolás, akkor az ajánlatkérőnek meg kell azt vizsgálnia, és meg kell hoznia az arra vonatkozó döntést, hogy azt elfogadja és az ajánlatot érvényessé nyilvánítja, vagy pedig az indokolást nem tartja elfogadhatónak és az ajánlatot érvénytelenné nyilvánítja.

vánítja. („Az indokolási kötelezettség elmulasztása, vagy nem kielégítő volta miatti jogkövetkezmény az érvénytelenség.”)⁷⁹ Az utóbbi esetben *e döntés indokairól megfelelő tájékoztatást kell adnia*, nem elegendő az általánosság szintjén megfogalmazott indokolás. „Az ajánlatkérő csak akkor érvénytelenítheti az ajánlatot az összegezésben megjelölt okból jogszerűen, ha a kérelmező az ajánlati felhívásban és a közbeszerzési dokumentumokban előírt, vagy a Kbt-ben illetőleg más jogszabályokban meghatározott feltételbe ütköző módon adta meg az áringdolását/kiegészítő indokolását, az indokolás nem az ajánlattal összefüggő és az áringdolás/kiegészítő indokolás tartalmi vizsgálata ezért nem lehetséges.”⁸⁰ Általános követelmény tehát, hogy „az érvénytelenség indokolásából egyértelműen megállapítható legyen, mely körülményre, adatra, információra tekintettel nyilvánította az ajánlattevői ajánlatot az ajánlatkérő érvénytelennek, ennek hiányában az érvénytelenné nyilvánított ajánlattevő maga sem tudja, hogy mely indokból került az ajánlata ténylegesen érvénytelenné nyilvánításra, így a jogorvoslati joga sérül,”⁸¹ tekintettel arra, hogy „Az ajánlat érvénytelensége súlyos jogkövetkezmény, melynek indokaival az ajánlattevőnek tisztában kell lennie.”⁸² Nem elegendő ebből adódóan az, ha az ajánlatkérő kizárólag az érvénytelenné nyilvánítás külső forrását (pl. külső igazságügyi könyvszakértő értékelését) jelöli meg az

⁷³ A KDB D.4/19/2019. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék, mint elsőfokú bíróság 103.K.700.175/2019/10. számú ítéletét.

⁷⁴ „A D.440/12/2012. számú határozatban foglalt tényállás szerint az áringdolás alapját képező egyik földrajzi, utazási viszonylat kihagyásra került, nem pedig téves adatot javítottak. A D.852/11/2014. számú határozat tényállása szerint az áringdolás során a szakmai ajánlat nagymértékű számszaki változtatására került sor. A D.45/7/2015. számú határozat tényállása szerint az áringdolás során a szakemberek létszáma, a mérnöknapiok száma és üzemanyagköltség tárgyában került sor adatváltoztatásra. A D.361/8/2015. számú határozat tényállása szerint a kérelmező áringdolásában és kiegészítő áringdolásában a szakemberekre jelentős mértékben eltérő munkanapokkal kalkulált és ezzel összefüggésben került sor gépkocsi költségcsökkentésre. A D.171/18/2016. számú határozat tényállása szerint az áringdolásból alvállalkozó bevonására került sor. A Döntőbizottság álláspontja szerint a kérelmező az áringdolás tartalmi kontrolljához szükséges adatokon nem változtatott, mert nem az ajánlati helyszínektől eltérő földrajzi helyekre adott meg alapadatokat, távolságadatokat, illetőleg eltérő földrajzi helyeken számolt helyszíni megjelenésekkel, hanem az ajánlatkérő által meghatározott ajánlati helyszínekre vonatkozóan adott költség számítás, melyre vonatkozó számítási hibát javíthatott, amire az ajánlatkérő részben fel is hívta.” A KDB D.164/14/2018. számú határozata.

⁷⁵ Ld. pl. a KDB D.193/15/2020. számú határozatát.

⁷⁶ Ld. a KDB D.68/15/2019. számú határozatát.

⁷⁷ Ld. pl. a KDB D.2/17/2019. számú határozatát. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 30.K.700.171/2019/14. számú ítéletét.

⁷⁸ A Kúria Kf.II.39.261/2022/5. számú ítélete, [46].

⁷⁹ A KDB D.128/13/2017. számú határozata.

⁸⁰ A KDB D.164/14/2018. számú határozata.

⁸¹ A KDB D.450/18/2020. számú határozata.

⁸² A KDB D.7/15/2021. számú határozata.

indokolás körében,⁸³ továbbá „E feltétel magában foglalja azt is, hogy kizárólag a Kbt. 79. § (1) bekezdése szerinti közbenső döntésben, adott esetben az összegezésben adható meg joghatályosan az érvénytelenné nyilvánítás indoka.”⁸⁴

Mind az ajánlatkérőnek, mind pedig az ajánlattevőnek alapvető feladata tehát a megfelelő részletezettségű indokok megadása, közzétevése, alátámasztása, hiszen „A döntőbizottsági és a bírósági töretlen gyakorlat szerint a jogorvoslati eljárásban utólag eszközölt hivatkozások, indokok, adatok az ajánlatkérői döntés jogszerűségének megítélése kapcsán nem vehetők már figyelembe.”⁸⁵ Ezért is kulcskérdés az eljárási cselekmények megfelelő teljesítése, illetve dokumentálása a bírálat időszakában.

Az aránytalanul alacsony árhoz kapcsolódó általános jellemzők bemutatását követően lehetőség nyílik az *árazott költségvetésekhez (ártáblázatokhoz) kapcsolódó jogi problémák* áttekintésére. Vagyis ha a közbeszerzési eljárásban csatolni kell költségvetést (ártáblázatot), akkor adódik a kérdés, hogy ezeknek milyen különleges jelentőségük van az aránytalanul alacsony ár vizsgálata szempontjából.

a) Ha az értékelési szempont szerinti ellenszolgáltatás részletes ártáblázat, illetve árazatlan költségvetés beárazott tételeiből áll össze, abban az esetben *indokolást csak akkor kell kérni* a megajánlott, értékelésre kerülő árra nézve, ha a teljes ellenszolgáltatás – például az egyösszegű ajánlati ár – értéke minősíthető aránytalanul alacsonynak. Ha az egyösszegű ajánlati ár megfelelő, és csak a költségvetésben található aránytalanul alacsonynak tekinthető tételek, akkor nem kell (nem lehet) kérni indokolást. Ugyanis „Amennyiben az érintett ajánlat nem tartalmaz kirívóan alacsonynak értékelt összesített ellenszolgáltatást, úgy ajánlatkérőnek nincs olyan kötelezettsége, hogy az ajánlati ár egyes elemeit vizsgálva, az azok tartalmát megalapozó adatokra vonatkozóan indokolást kérjen.”⁸⁶ Másképpen fogalmazva, „a kirívóan alacsony ellenszolgáltatás vonatkozásá-

ban az ajánlat egésze, mint egység vonatkozásában vizsgálható csak a kirívóan alacsony ellenszolgáltatás, egyetlen kiragadott tétel ára esetében nem.”⁸⁷ Ha viszont az ajánlati ár aránytalanul alacsony, akkor már a rendelkezésre álló költségvetésből szükséges kiindulni: „Az építési beruházások esetében [...] az ajánlatokban szereplő tételes költségvetés alapján pontosan meghatározottak az egyes ajánlati elemek, amelyekben belül az ajánlattevő az egyes munkanemekhez tartozó bérköltséget és anyagköltséget is köteles megadni.”⁸⁸ Ez alapján ki lehet (kell) választani azokat az ajánlati elemeket, szempontokat, tételeket (munkanemeket, tételcsoportokat, illetőleg bér-, vagy anyagköltségeket), amelyek kifogásolhatók, pontosan meg kell nevezni, hogy mely elemekre milyen tartalmú indokolást vár az ajánlatkérő, különben az ajánlattevő nem lesz abban a helyzetben, hogy megfelelő indokolást nyújtson be.⁸⁹

A fentiekből adódóan például, ha az ajánlatkérő az együttes vételárat kívánja értékelni, mint az egységcsomagokra jutó egyösszegű ajánlati árat, és ez az értékelés egyetlen szempontja, viszont az nem aránytalanul alacsony, akkor az egyes tételsorok esetében az árintokolás kérése jogsértő. A 72. § (1) bekezdése alapján nincs erre lehetősége az ajánlatkérőnek, „[m]ivel az ajánlatkérő nem az egyes tételsorokat fogja értékelni, hanem az összajánlati árat, amelynek aránytalanul alacsony volta az ajánlatkérő által alkalmazott piac felmérés alapján amúgy sem állapítható meg.” (Azt is megjegyezte „[a] Döntőbizottság, hogy az ajánlatkérő piacfelmérése szerint a reális összajánlati ár a piaci viszonyok szerint 6.034.-Ft, míg a kérelmező ajánlati ára 5.398.-Ft, ami csak 10,55%-kal alacsonyabb ennél. Erre azonban az ajánlatkérő nem kérdezett rá, hanem csak egyes tételsorok vonatkozásában kért árintokolást.”)⁹⁰ Megjegyzendő, hogy ha több alszempontra bontotta az ajánlatkérő a felhívásában az árat külön-külön súlyszámmal, akkor külön is kell (lehet) rájuk nézve indokolást kérni („[a]z önállóan értékelésre kerülő

⁸³ Ld. a KDB D.18/21/2021. számú határozatát.

⁸⁴ A KDB D.139/16/2021. számú határozata.

⁸⁵ A KDB D.226/19/2010. és a D.347/13/2012. számú határozata. Ld. még pl. az utólagos hivatkozásról a KDB D.292/12/2017. számú határozatát.

⁸⁶ A KDB D.228/9/2011. számú határozata.

⁸⁷ A KDB D.359/14/2011. számú határozata.

⁸⁸ A KDB D.584/12/2010. számú határozata.

⁸⁹ Ld. a KDB D.584/12/2010. számú határozatát.

⁹⁰ A KDB D.151/41/2019. számú határozata.

ajánlati elemekre – jelen esetben a bírálati részzempontra tett megajánlásokra – külön-külön is rá kell kérdezni, ha azok önmagukban irreálisan alacsonynak minősíthetők.”⁹¹ Ha viszont az ajánlatkérő nem értékelte külön a rezióradíjat, akkor nem áll fenn az indokoláskérési kötelezettség az Épköz. 25. §-a alapján.⁹²

b) Egy esetben vita tárgyát képezte az, hogy az ajánlatkérő ténylegesen milyen vállalásokat kívánt értékelni. A közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérő kiadott a felolvasólap mellékleteként egy táblázatot, amelyben az egységárak mellé súlyszámokat is írt. A KDB megvizsgálta az ajánlatkérői előírásokat, és arra a következtetésre jutott, hogy az ajánlati ár volt az értékelési szempont egyéb ajánlatkérői kikötés hiányában, „így az (össz)ajánlati árak a vizsgálata tartozik az ajánlatkérő Kbt. 72. §-a szerinti kötelezettségei közé és annak aránytalanul alacsonynak való értékelését követően köteles indokolásadásra felhívni az ajánlattevőt. További, illetve bármely árelemet nem tett az ajánlatkérő az értékelés részévé, az össz-ajánlati áron kívül önállóan értékelésre nem került egyéb árelem. Az, hogy az ajánlatkérő a felolvasólap mellékletét képező táblázatban súlyszámokat rögzített – egyéb ajánlatkérői előírás hiányában – nem jelenti azt, hogy azokat az ajánlatkérő önállóan értékelni kívánná, a súlyszámokkal az ajánlatkérő csupán a keretszerződés keretein belül elvégzetni kívánt feladatok jelentőségét jelezte...”⁹³

c) Nem fogadható el az olyan árindokolás, amely az ajánlatban benyújtott árazott költségvetést módosítja. Egy esetben az ajánlattevő egymásnak ellentmondó számításokat nyújtott be, újabb módosított költségvetéseket csatolva, eltérő számításokkal, az alkalmasság körében bemutatott adatokkal ellenkező tartalommal. Módosított olyan tételsorokat, amelyekben az ajánlatban becsatolt, eredeti költségvetésében még 0 Ft-os költséggel kalkulált. Ezen kívül egyes elemeket nem az árazatlan költségvetés tételsoraiban tüntetett fel, hanem azokra külön íven szerkesztett kimutatást készített, amely nem képezte szerves részét a költségvetésének, annak tételei

a költségvetés egy elemének sem voltak megfeleltethetőek közvetlenül, nem volt megállapítható, hogy az miként kapcsolódott az árindokolásban megadott többi költségelemhez. Bár az ajánlati árát változatlanul hagyta az ajánlattevő, azonban az árazott költségvetésétől eltérő számítást mutatott be a két indokolás, minden alkalommal egy új, a korábbiaktól különböző, módosított tartalommal elkészített költségvetést és kimutatást nyújtott be. A KDB megállapította, hogy az ajánlatkérő jogsértő döntést hozott az érvényesség körében, rámutatva arra is, hogy a hiánypótlás szabályai ebben a körben nem alkalmazhatók, tekintettel arra is, hogy „[a]z eredetileg az ajánlati ár megadásakor nem megfelelően megadott költségtételek oly mértékű módosulása és módosítása következett be, amely már objektív alapú indokolásnak nem tekinthető.”⁹⁴

d) Ha az ajánlattevő általános, szöveges indokolást nyújt be, és emellett a teljes ajánlati ár változatlansága mellett egyes tételeket az árazott költségvetésében átdolgozza, akkor az ajánlatkérő csak a szöveges indokolást veheti figyelembe. Egy esetben a kérelmező a részletes indokolást az önkéntes hiánypótlás során benyújtott új tétel költségvetés vonatkozásában adta meg, az új költségvetésben az indokoláskéréssel érintett tételek árait átdolgozta akként, hogy az ajánlati ár változatlanságát úgy érte el, hogy egyes költségvetési tételeket megegyeseket pedig csökkentett. A KDB úgy ítélte meg, hogy jogszerűen járt el az ajánlatkérő akkor, amikor a jogszerűtlen hiánypótlásra hivatkozással az árindokolásnak ezen részét figyelmen kívül hagyta és döntése során csak a szöveges indokolás megfelelőségét vizsgálta, mivel az árindokolásnak az ajánlatban csatolt árazott költségvetésben szereplő tételek árait kellett volna vonatkoznia. Figyelemmel kell lenni arra is, hogy a jogalkotó elkülönítette egymástól az alkalmazandó jogintézményeket, az aránytalanul alacsony ár vonatkozásában kibocsátott indokoláskérés nem tekinthető sem hiánypótlásnak, sem felvilágosítás kérésnek, attól különböző jogintézmény, az indokoláshoz kapcsolódóan a Kbt. nem ad lehetőséget az ajánlat javítására, módosítására, vagy kiegészítésére, az objektív alapú

⁹¹ A KDB D.245/13/2022. számú határozata.

⁹² Ld. a KDB D.400/12/2022. számú határozatát.

⁹³ Ld. a KDB D.141/29/2022. számú határozatát.

⁹⁴ A KDB D.856/20/2016. számú határozata.

indokolásnak azt kell igazolnia, hogy a szerződés az adott áron teljesíthető.⁹⁵

A költségvetés (ártáblázat) mint szakmai ajánlat – a hiánypótlás szabályai

Rendkívül lényeges kérdés, hogy egy adott közbeszerzési eljárásban milyen ajánlati elem tekintendő a szakmai ajánlat részének, és hogy ennek milyen jogi aspektusai vannak. Az árazott költségvetések (ártáblázatok) arra is alkalmasak, hogy azokban az ajánlatkérői előírások szerint az ajánlattevők műszaki tartalomra vonatkozó megajánlásokat tüntessenek fel, például rögzítsék bennük, hogy milyen konkrét terméket ajánlanak meg, vagy hogy milyen műszaki megoldást alkalmaznak.⁹⁶ 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 – megtételére (megajánlására) is. Vannak olyan jogviták (ahogyan arról a későbbiekben szó lesz), amikor ezeknek a funkcióknak az egyértelmű elhatárolása kérdéses lehet, pedig ezeknek döntő jelentősége lehet egy-egy ajánlatkérői előírás vagy döntés jogszerűségének megítélése szempontjából. Említhetők azonban olyan esetek is, amikor bár az ártáblázatokban megadott adatok megfelelése (a műszaki tartalmak elfogadhatósága) képezi vita tárgyát, voltaképpen a szakmai ajánlat, az ajánlati kötöttség, illetve az ún. biankó ajánlattétel általános kérdései – és ennek megfelelően a hiánypótlásra (felvilágosításra) vonatkozó jogszabályi keretek értelmezési lehetőségei – merülnek fel,⁹⁷ tekintettel arra, hogy „Hiányzó szakmai ajánlat hiánypótlás keretében jogszerűen nem adható meg pótlólagosan, és a szakmai hiánypótlás nem sértheti az esélyegyenlőséget és a verseny tisztaságának alapelveit.”⁹⁸ Így különös körültekintéssel kell lennie az ajánlattevőknek is a beárazás során arra, hogy az adott oszlopokban milyen adatokat

adnak meg, hiszen ha egyes termékek paraméterei (például élelmiszerek tömegadatai) nem kerülnek egyértelműen megadásra, akkor az hiánypótlás lehetősége nélküli érvénytelenséget eredményezhet. (Példaként említhető az az eset, amikor „a kérelmező az ajánlatában a kitöltött árazott költségvetésének 'A' megnevezés oszlopában a dokumentációban kiadott árazatlan költségvetés 'A' oszlopának adatait rögzítette. [...] a kérelmező ajánlatából a megajánlott termékek névleges tömege több termék esetében nem állapítható meg. [...] A kérelmező ajánlatában található ezen jelentős ajánlati hibára tekintettel a Kbt. 71. § (8) bekezdésének alkalmazására sem volt lehetőség.)⁹⁹

Alapvető követelmény, hogy az ajánlatkérőnek megfelelő előírásokat kell tenni arra nézve, hogy a táblázatokban milyen adatok megadását kéri a megajánlások beazonosíthatósága érdekében, hiszen „A Döntőbizottság következetes joggyakorlata alapján az ajánlatkérő az ajánlatadásakor vizsgálja azt, hogy az ajánlat megfelel-e az előírásának, mely nem téveszthető össze a teljesítéskori vizsgálattal és azt nem is helyettesítheti. Fontos az is, hogy a gyártó és a típus megadása esetén egyedi megítélés alá tartozik annak eldöntése, hogy ezen két paraméterrel olyan terméket ad-e meg az ajánlattevő, amely egyedi azonosításra szolgál.”¹⁰⁰ (Így nem fogadható el olyan ajánlatkérői érv, amely szerint a termék megfelelőségének ellenőrzése a szerződés teljesítésekor történik.)¹⁰¹ Ebből adódóan szükséges vizsgálni a táblázatok és a szakmai ajánlat kapcsolatát, különös tekintettel a Kbt. 71. § (8) bekezdésében megállapított hiánypótlási szabályokra (keretekre), hiszen az ajánlat hiánypótlás (vagy éppen felvilágosítás adásának) lehetősége nélkül érvénytelenné nyilvánítandó, ha az ajánlattevő olyan hibát vét az adatok megadásakor, amelyek korrekciója az említett jogszabályhely által szabott kereteket már túllépné.¹⁰² Ha ugyanis nem pusztán pontosításról, kiegészítésről, vagy valamely

⁹⁵ A KDB D.1002/16/2016. számú határozata.

⁹⁶ Ld. pl. a D.268/18/2020. számú határozatát sporteszközök rögzítésének módjáról.

⁹⁷ Ld. pl. a KDB D.355/17/2022. számú határozatát az egyenlő bánásmódról az ártáblázatokban megadott műszaki paraméterek bírálatához kapcsolódóan.

⁹⁸ A KDB D.168/16/2020. számú határozata.

⁹⁹ Ld. a KDB D.132/9/2018. számú határozatát.

¹⁰⁰ A KDB D.407/20/2019. számú határozata.

¹⁰¹ A KDB D.407/20/2019. számú határozata.

¹⁰² Ld. az Európai Unió Bíróságának a C-387/14. sz. ügyben hozott ítéletét, valamint a [37]-[40] bekezdéseiben hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

tárgyi tévedés kiküszöböléséről van szó, akkor az eredeti ajánlat olyan lényegi és jelentős módosításának minősülhet a hiánypótlás, illetve a felvilágosítás, amely inkább új ajánlat benyújtásával egyenértékű.¹⁰³ („Ennek érdekében az ajánlatkérőnek meg kell győződnie többek között arról, hogy a tájékoztatáskérés nem eredményezi azt, hogy az érintett ajánlattevő valójában olyan ajánlatot tesz, amely újnak minősülhet.”)¹⁰⁴

a) A szakmai ajánlat fogalmát a Kbt. 3. § 37. pontja a következőképpen határozza meg az értelmező rendelkezések körében: a szakmai ajánlat „[a] beszerzés tárgyára, valamint a műszaki leírásban és a szerződéses feltételekben foglalt ajánlatkérői előírásokra tett ajánlat.” A KDB meghatározása szerint „A szakmai ajánlat azon műszaki elvárások összessége, amellyel az ajánlatkérő meg tudja határozni a beszerzése tárgyát, azzal tudja pontosan leírni, hogy mik azok a műszaki feltételek, amelyeknek az általa beszerezi kívánt terméknek, szolgáltatásnak, építési beruházásnak meg kell felelnie. A szakmai ajánlat tartalmát képezik ezen túlmenően az ajánlatkérő által megadott további szerződéses feltételek.”¹⁰⁵ Az e körben tett előírásoktól sem lehet eltekinteni az ajánlati kötöttség beálltát követően (nyílt eljárásban nem lehet tárgyalni), ennek megfelelően „az ajánlattevők kötelesek az ajánlatkérői előírásnak megfelelő szakmai tartalmú ajánlatot megtenni. Ettől a felek még közös megegyezéssel sem, még abban az esetben sem térhetnek el, ha az ajánlatkérő utólag azzal szembeül, hogy szélesebb körű verseny alapján, vagy a vártnál jóval kedvezőbb szakmai ajánlatot választhatna ki, amennyiben nem, vagy nem az ajánlati kötöttséggel terhelt tartalommal írt volna elő műszaki minimum-feltételt.”¹⁰⁶

Ha valamely ajánlati elem ebbe a körbe tartozik, akkor figyelemmel kell lenni az ajánlati kötöttségből fakadó korlátokra, az ajánlati elem korrigálásának (hiánypótlásának, felvilágosítás útján történő egyértelműsítésének) jogszabályi korlátjaira. A kiinduló elv az, hogy „Az

árrészletező táblázat teljes körű kitöltése az ajánlattevők kötelezettsége, felelőssége és kockázata, ahogy az ajánlat teljes körű, egyértelmű megadása minden közbeszerzési eljárásban az ajánlattevők terhére esik.”¹⁰⁷

A megfelelő műszaki tartalom megadása az ún. *biankó ajánlattétel* elkerülése érdekében is szükséges. Ilyen ajánlattétel akkor valósul meg, ha nem állapítható meg, hogy az ajánlattevő mit is ajánlott meg, például milyen terméket (milyen gyártmányt, típust), milyen tartalmú szolgáltatás nyújtására vállalt pontosan kötelezettséget. Ilyen esetben a KDB megítélése szerint „[a]z ajánlati kötöttség fogalmilag nem értelmezhető [...] Kizárt annak lehetősége, hogy ajánlattevők ún. *biankó* ajánlatot tegyenek, azaz ne közöljék, hogy milyen konkrét szolgáltatással fognak teljesíteni.”¹⁰⁸ Ugyancsak fennállt a KDB szerint a *biankó* ajánlattétel, amikor az ajánlattevő nem adta meg az ajánlatának tárgyára, illetőleg annak tartozékaira vonatkozó alapvető, azok beazonosításához szükséges gyártói és típus adatokat, amely hiány – az ajánlati kötöttségre vonatkozó szabályokra is tekintettel – nem volt pótolható.¹⁰⁹ Különösen fontos tehát, hogy az ajánlattevők megadják az ajánlati tartalom megfelelő azonosításához szükséges paramétereiket, vállalásokat. A KDB szerint érvénytelenséget eredményez (hiánypótlás lehetősége nélkül), ha „a konkrét termék nem került nevesítésre, hanem csupán az ajánlatkérő által előírt műszaki tartalom került megismétlésre.” Ilyen esetben „nem [nyújt] be az érintett ajánlattevő szakmai ajánlatot, mivel nem azonosítható be a megajánlott termék, amelyre a fentiek szerinti ajánlati kötöttség beállna.”¹¹⁰ Egy másik (későbbi) esetben (amelynek tárgya ugyancsak számítástechnikai eszközök voltak) azonban más megközelítést alkalmaztak, miután az ajánlattevő az asztali számítógépek tekintetében adott ajánlata szó szerint megismételte a dokumentáció mellékletét képező műszaki leírást. A KDB szerint a felvilágosításadás jogszerű volt, mivel a felvilágosítás megadásával sem a beszerzés tárgyának

¹⁰³ Az Európai Unió Bíróságának a C-387/14. számú ügyben hozott ítélete, [42].

¹⁰⁴ Az Európai Unió Bíróságának a C-324/14. számú ügyben hozott ítélete, [64]. Ld. még a [61]-[65] bekezdéseiben hivatkozott ítélezési gyakorlatot.

¹⁰⁵ A KDB D.282/18/2017. számú határozata.

¹⁰⁶ A KDB D.246/16/2021. számú határozata.

¹⁰⁷ A KDB D.629/13/2017. számú határozata.

¹⁰⁸ A KDB D.343/18/2018. számú határozata.

¹⁰⁹ A KDB D.347/17/2018. számú határozata.

¹¹⁰ A KDB D.760/7/2016. számú határozata.

jellemzői, sem az ajánlattevő szerződéses kötelezettsége végrehajtásának módja nem változott, így az érvényessé nyilvánításnak nem volt törvényi akadálya.¹¹¹ Ugyancsak tisztázandó az, ha az ajánlattevő fantáziánévvel jelöli meg a megajánlást, ilyenkor egyértelműsítendő annak tartalma, hiszen „Az egyértelmű beazonosíthatóság mind a valós ajánlat vállalás megállapításához, mind a műszaki megfelelés megállapításához, mind pedig a szerződésszerű teljesítés ellenőrzéséhez szükséges.”¹¹² A joggyakorlat szerint tehát alapkövetelmény, hogy rendelkezésre álljanak azok a termékadatok, gyártmány-megnevezések, konkrét szakmai tartalmak, amelyek ahhoz szükségesek, hogy a műszaki leírásnak való megfelelés ellenőrizhető legyen; hogy e tekintetben van-e helye hiánypótlásnak (felvilágosításnak), arra nézve a fenti jogesetek adhatnak eligazítást. Az alapvető kérdés az, hogy meddig adható meg, illetve meddig konkretizálható utólag az egzakt tartalom, és ettől számít már az adott ajánlat „biankó ajánlatnak” (a joggyakorlat nem mindig konzekvens ebben a kérdésben arra is figyelemmel, hogy minden közbeszerzési eljárás egyedileg megítélhető feltételrendszer keretei között zajlik).

Az ajánlatkérők a közbeszerzési dokumentumokban szoktak meghatározni olyan előírásokat, amelyek megjelölik, hogy mely ajánlati elemeket tekintik a szakmai ajánlat részének annak ellenére, hogy a közbeszerzési jogszabályok nem állapítanak meg erre vonatkozó kötelezettséget. A szakmai ajánlatra vonatkozó ajánlatkérői előírások megítélése körében két joggyakorlati megközelítés említhető. Egyrészt kiindulópontként szolgálhat az, hogy „az ajánlat részeként benyújtandó dokumentumok szakmai ajánlat minőségét nem az ajánlatkérő előírása, hanem a Kbt. határozza meg. Ennélfogva az érvényességi vizsgálat és az értékelés körében nincs jogi relevanciája annak, hogy a dokumentációban az értékelt ajánlati elem helytállóságának igazolására becsatolt dokumentumokat az ajánlatkérő miként minősítette, nincs jogszerű lehetősége önkényesen kivonni egyes dokumentumokat [...] a hiánypótlható dokumentumok köréből, a Kbt. 71. § (1) bekez-

désének alkalmazását törvényes indok nélkül nem korlátozhatja.”¹¹³ Másrészt nem lehet figyelmen kívül hagyni azt a megközelítést sem, amely szerint „A szakmai ajánlat, annak megléte, érvényessége, hiánypótlhatósága minden esetben az ajánlatkérői felhívás és abban foglalt konkrét előírások alapján vizsgálendő. Annak van jelentősége csak és kizárólag, hogy az ajánlatkérő a szakmai ajánlatot hogyan jelenítette meg az ajánlati felhívásban és közbeszerzési dokumentációban, vagyis ő maga mit minősített szakmai ajánlatnak. A szakmai ajánlat tehát nem értelmezhető az ajánlatkérői előírásoktól függetlenül, a szakmai ajánlatot nem pusztán a Kbt. fogalma alapján kell megítélni [...]”¹¹⁴

Jogsértő módon jár el az ajánlatkérő akkor, ha helytelen előírásokat fogalmaz meg az árrészletező táblázatával kapcsolatban a közbeszerzési dokumentumokban oly módon, hogy a teljes táblázatot a szakmai ajánlat körébe vonja. Egy esetben az ajánlatkérő tehergépjárművet kívánt beszerezni a legalacsonyabb ár értékelési szempont („ajánlati ár összesen”) alkalmazásával úgy, hogy kérte az ár részletezését. A táblázatban külön kellett feltüntetni a tehergépkocsi, az üzembe helyezés, a forgalomba helyezés költségét (vagyonátruházási illeték, forgalmi törzskönyv és engedély, rendszám, érvényesítő címke), valamint a műszaki vizsga ellenértékét. Az ajánlatkérő – amellet, hogy a 0 Ft-ra történő megajánlás el nem fogadhatóságára is felhívta a figyelmet – úgy rendelkezett, hogy a szakmai ajánlat részének minősítette a legalacsonyabb árhoz kapcsoló árrészletező dokumentumot. Egy ajánlattevő az „üzembe helyezés” sorban 0 Ft-ot tüntetett fel, az ajánlatkérő pedig közbenső döntésével az ajánlatot érvénytelenné nyilvánította, mivel a szakmai ajánlat e hiányossága hiánypótlással nem korrigálható, tekintettel arra, hogy a hiánypótlás az ajánlat módosításával, ezáltal az ajánlati kötöttség megsértésével járna. Az ajánlattevő – eredménytelen előzetes vitarendezést követően – a KDB-hez fordult, mert álláspontja szerint átalányáras szerződéshez kapcsolódóan a hiánypótlás teljesíthető lett volna, a Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontjának megfelelően. Az

¹¹¹ A KDB D.267/14/2018. számú határozata, ld. még a Fővárosi Törvényszék, mint elsőfokú bíróság 8K.700.333/2018/5. számú ítéletét, valamint a D.401/41/2017. számú határozatot.

¹¹² A KDB D.156/25/2018. számú határozata. A döntés felülvizsgálatára irányuló kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 107.K.700.960/2018/5. számú ítéletét.

¹¹³ A KDB D.372/9/2020. számú határozata.

¹¹⁴ A Fővárosi Törvényszék 106.K.703.866/2022/18. számú ítélete, [28].

ajánlatkérő fenntartotta a jogorvoslati eljárásban azon álláspontját, hogy a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja alapján az ajánlat érvénytelen, a szakmai ajánlatot nem megfelelően tették meg, az árrészletezés pedig a könyvelési, elszámolási és számlázási feladatok teljesítéséhez szükséges. A KDB hivatalból kiterjesztette a vizsgálatot arra nézve, hogy az értékelési szempont tartalmát adó árrészletező szakmai ajánlattá minősítése megfelelt-e a jogszabályoknak. Megállapították, hogy „ha az ajánlati ár az értékelés szempontja, az ajánlati ár rész-letezését, ajánlati elemet megalapozó adatokat is csak és kizárólag az értékelés körében lehet figyelembe venni és nem a szakmai ajánlat körében, mivel a két ajánlati elemet egymástól a Kbt. kógens rendelkezései eltérően kezelik és szabályozzák.” Emellett azt is kiemelték, „hogy az ajánlati ár tartalmát képező árelemek, az árat alkotó árelemek nem azonosak az árazatlan költségvetéssel. Az árazatlan költségvetésben az egyes műszaki előírásokhoz kapcsolódó tételes árak jelennek meg, amelyek alapját adják a szerződéses ellenszolgáltatásnak, de az ajánlati ár nemcsak ezeket az árelemeket tartalmazza. Az ajánlati ár, mint értékelési szempont a beszerzés tárgyának az ellenszolgáltatása és annak az árazott költségvetés összesen értékét teljes mértékben tartalmaznia kell. Azonban a Kbt. szabályozásrendszere alapján ebben a körben nem a műszaki tartalom vizsgálata történik, mert az megtörténik a bírálat során, az ajánlat érvényességének a megállapítása érdekében. [...] Az ajánlati ár a nyertes ajánlattevő kiválasztásának a szempontja, akkor az a fentiek alapján nem vehető figyelembe szakmai ajánlat részeként a bírálat során.” Ezen túlmenően „Az ajánlatkérő árrészletezővel szembeni elvárásai alapján az volt megállapítható, hogy azok nem a műszaki tartalomhoz kapcsolódó előírások voltak, hanem az ajánlati ár azon elemei, amelyek nem tartalmaztak műszaki elvárásnak való megfelelésre adott ajánlati elemet, egyebek között az állami terhek, az üzembe, illetve forgalomba helyezés költsége, műszaki vizsga. Tekintettel arra, hogy az értékelési szempont szerinti ajánlati ár árrészletező tartalma a Kbt. szabályai alapján nem kötődhet a szakmai ajánlathoz és ezt az ajánlatkérő árrészletező tartalma is alátámasztja, az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 3. § 37. pontjára és a

Kbt. 76. § (6) bekezdés e) pontjára figyelemmel a Kbt. 76. § (2) bekezdését.” Mindez pedig nemcsak tételes jogi jogsértést, hanem az esélyegyenlőség alapelvének sérelmet is eredményezett, mivel „Az ajánlatkérő jogsértő előírása a két ajánlati elem összemosisásával, az értékelés szempontjának az érvénytelenség körébe történő emelése sértette a gazdasági szereplők esélyegyenlőségét, mivel azt vetítette előre, hogy hiába lesz valamely szakmai ajánlat érvényes az ajánlatkérő bírálati során, az ajánlatkérő még az értékelés során is ugyanazon tartalom alapján a nyertes ajánlattevő kiválasztása körében is állapíthat meg érvénytelenséget, holott az értékelési szakaszban erre már nincs törvényi lehetőség. A gazdasági szereplők az ajánlatkérő előírása alapján nem tudták eldönteni és így az egyenlő esélyű ajánlattevő elvárása sérült, hogy a szakmai ajánlat elemeként és az értékelési szempont elemeként is nevesített tartalom a közbeszerzési eljárás mely szakaszában és hogyan okozhatja az ajánlatuk érvénytelenségét.”¹¹⁵ Ezeket a megállapításokat a bíróság is osztotta, hiszen az, hogy „a műszaki tartalomhoz egyebekben milyen további költségek kapcsolódnak, az már nem a műszaki tartalom része.” Továbbá „[a KDB] helyesen foglalt állást, amikor rögzítette: [az ajánlatkérő] a bírálat körébe tartozó szakmai ajánlathoz kapcsolt értékelési elvárásokat, holott ezek nem részei a műszaki elvárásoknak, másrészt mivel az ajánlati ár értékelési szempont, és az értékelésnek a része, az nem sorolható be az ezt megelőző mozzanat körébe, a bírálat körébe. Ez azt eredményezte, hogy [az ajánlatkérő] előírása folytán az értékeléshez tartozó elemeket is bíráltni kívánta, vagyis az érvénytelenség határait jogsértően kiterjesztette, figyelemmel arra, hogy értékelés tekintetében csak szűken és a Kbt. speciális tételes szabálya alapján állapítható meg érvénytelenség (pl. aránytalanul alacsony ár esetén). A két ajánlati elemet nem választotta szét az [ajánlatkérő].”¹¹⁶ Az ügyben eljáró Kúria pedig csak azt emelte ki, „hogy a Kbt. egyértelműen elkülöníti a szakmai ajánlatot az értékelés szempontjától, és osztotta [a KDB álláspontját] is, hogy az ajánlattevőknek egyértelműen tudniuk kell a megfelelő és egyenlő esélyű ajánlattételhez, hogy mely ajánlati elemek nem megfelelő megadása okozhat érvénytelenséget, illetve

¹¹⁵ A KDB D.282/18/2017. számú határozata.

¹¹⁶ A Fővárosi Törvényszék, mint elsőfokú bíróság 12.K.700.253/2018/7. számú ítélete. Egyes jogsértések tekintetében azonban a KDB D.282/18/2017. számú határozatát megváltoztatta, a megállapított bírságot pedig mérsékelte.

mely ajánlati elemek szolgálnak a nyertes kiválasztása alapjául.”¹¹⁷

Nem feltétlenül sorolható be tehát a szakmai ajánlat körébe egy árrészletezés. Fontos kérdés az is, hogy az ajánlatkérő szerez-e szakmai (műszaki) információkat ezekből a dokumentumokból, vagy csak az ajánlati ár részletezését ismerheti meg. Érdemes áttekinteni ezzel kapcsolatban egy másik jogvita történetét is.

A kiindulópont az volt, hogy a KDB kimondta a következőket: „A tételes árazatlan költségvetés az ajánlattételei dokumentáció része volt, míg a beárazását követően az ajánlat része, az ajánlat műszaki tartalmi része, amely az elvégzendő munkanemeket is rögzíti. A munkanemek is része a műszaki tartalomnak, és ha azt az ajánlat nem tartalmazza, akkor a hiánypótlás keretében a munkanemeket (tételszám), a hozzátartozó anyag- és munkadíjjal együtt nem lehet becsatolni, mert az az ajánlat tartalmi elemének a módosítását jelenti, amit a Kbt. tilt.”¹¹⁸ A határozat felülvizsgálatát végző bíróság azonban más álláspontra helyezkedett: „Az (árazatlan) költségvetési kiírásban az [ajánlatkérő] konkrétan meghatározta, hogy milyen munkák teljesítését várja el. A tételes költségvetésben az [ajánlatkérő] kizárólag arra kért ajánlatot, hogy adott munkán belüli részmunkák elvégzését milyen ellenszolgáltatás fejében vállalja az ajánlattevő, így a (tételes) költségvetés – a keresettel vitatott határozat indoklásával szemben – nem az ajánlat szakmai részét képezte. A perbeli esetben az ajánlattevő költségvetéssel támasztotta alá az általa vállalt árat, amely alapján az [ajánlatkérő] ellenőrizhette az ár megalapozottságát, és azt, hogy adott munkán belüli egyes részmunka teljesítését milyen összegű ellenértékért vállalja az ajánlattevő. Ebből következően nem szerzett információt az [ajánlatkérő] a megrendelni kívánt építőipari munkáról (szakmai információ) a költségvetésből, abból csak a munka vállalási árát ismerte meg, amely alapján azt vizsgálhatta, hogy a vállalási ár megfelel-e a Kbt. előírásainak.”¹¹⁹ A döntés szerint a hiánypótlás biztosítása jogszerű volt. Az ítélet

ellen benyújtott fellebbezés folytán „A Fővárosi Ítéltábla megállapította, hogy az elsőfokú bíróság az alapul szolgáló tényállást feltárta, érdemi döntését okszerű és logikus indokokra alapította.”¹²⁰ A kérdés megítélését nem befolyásolja a hiánypótlással érintett költségvetés terjedelme, illetőleg az értéke. Ahogyan egy másik esetben fogalmaztak, „Arra nem merült fel adat, hogy a hiánypótlás során nem csak a költségvetési tételeket árazta be a nyertes ajánlattevő, így az nem volt megállapítható, hogy az ajánlat tartalma módosult volna. A bíróság arra is rámutat, hogy az orvosi gázellátás és panelműtők költségvetése, specifikációja attól nem lett az ajánlat elbírálásra kerülő tartalmi eleme, hogy az a közbeszerzési szerződés szempontjából kiemelt jelentőséggel bír, jelentős összeget érint, illetve terjedelmes mennyiségű irat kapcsolódik hozzá.” Ebből kifolyólag „a költségvetés kapcsán hiánypótlás elrendelhető volt.”¹²¹

Alapvetően tehát a közbeszerzési dokumentumok részeként kiadott táblázat adattartalmához kapcsolódó követelmények döntenek el azt, hogy egy költségvetés (ártáblázat) a szakmai ajánlat körébe tartozik-e vagy sem, és ennél fogva milyen szabályok alkalmazandók például a *hiánypótlásra, felvilágosításra*. Ha az ajánlatkérő kéri, hogy a táblázatban meg kell adni a megajánlott termékek gyártmányát, típusát (adott esetben cikkszámát), valamint a paramétereit, akkor az szakmai ajánlatnak minősül.¹²² Ha az ajánlatkérő azt írja elő, hogy a gyártót is fel kell tüntetni az ártáblázatban, de az ajánlattevő ehelyett a forgalmazókat jelöli meg, akkor felvilágosítás keretében erre magyarázat adható (levezethető, hogy az adott fogalom meghatározás alapján hogy felelnek meg az általa megjelölt gazdasági társaságok a gyártói meghatározásnak), érvénytelenségi döntés ilyen ajánlati tartalomra így nem alapítható.¹²³ Az arra is említhető példa, amikor az volt a jogorvoslati eljárás alapját képező vita, hogy az ajánlattevő ugyanolyan termékekre az ártáblázat különböző sorain eltérő árakat adott meg, de a benyújtott felvilágosítás egyér-

¹¹⁷ A Kúria Kf.III.37.731/2018/12. számú ítélete.

¹¹⁸ A KDB D.497/8/2009. számú határozata.

¹¹⁹ A Fővárosi Bíróság 13.K.34.076/2009/7. számú ítélete.

¹²⁰ A Fővárosi Ítéltábla 4.Kf.27.433/2010/7. számú ítélete.

¹²¹ A Fővárosi Bíróság 13.K.34.591/2005/14. számú ítélete.

¹²² A KDB D.368/16/2020. számú határozata. A keresetet elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.708.207/2020/7. számú ítéletét.

¹²³ Ld. a KDB D.239/16/2021. számú határozatát.

telmúsította, hogy eltérő volt a megajánlások tartalma. („A nyertes ajánlattevő megadta tehát annak okát, hogy miért ajánlott meg különböző árakat az ajánlatkérő által kiadott árrészletező táblázat különböző soraira, valamint az ajánlatkérő felvilágosítás adása is azt támasztotta alá, hogy az árrészletezőben külön soron szereplő termékek nem azonosak.”)¹²⁴ Alapvető követelmény, hogy „Az árazott költségvetés, azaz a műszaki ajánlat oly mértékben kell, hogy konkrét tartalommal rendelkezzen, hogy annak egy adata esetében sem állhasson fenn az a lehetőség, hogy az ajánlattevő a mögöttes megajánlott tartalmat önkényesen változtatni tudja a bírálóat lezárultát követően, mivel arra kizárólag a szerződésmódosításra előírt kógens szabályok szerint kerülhet sor.”¹²⁵ Nem elegendő tehát az ajánlatkérő műszaki előírásaiban közölt paramétereket megismételni, hanem az ajánlatnak tartalmaznia kell a megajánlott termék beazonosításához szükséges adatot, amit lehet gyártó, típus, vagy akár cikkszám megjelölésével teljesíteni, fontos viszont annak kiemelése is, hogy mindig egyedileg kell a vizsgált termékkört áttekinteni, hiszen minden termék másféleképpen azonosítható egyedileg.¹²⁶

Ebből adódóan szükséges vizsgálni a hiánypótlás, illetve felvilágosítás határait. „A Döntőbizottság több határozatában is rögzítette már, hogy – bizonyos termékek esetén – az ajánlati tartalom hiánypótlás/felvilágosítás keretében pontosítható/kiegészíthető. Ez a pontosítás viszont nem eredményezheti azt, hogy a konkrétan be nem azonosítható termék a hiánypótlás/felvilágosítás során kerül konkrétan megjelölésre, mivel ebben az esetben még ajánlat sem került benyújtásra, ami hiánypótlás során nem javítható.”¹²⁷ Ugyanakkor nem sorolható a szakmai ajánlat körébe az alátámasztó termékleírás vagy gyártmánylap, ha az ajánlatkérő nem írta elő ilyen dokumentumok benyújtását a közbeszerzési dokumentumokban, ebből adódóan, ha ezek tartalma a benyújtást követően meg is változik, az nem

eredményezheti a szakmai ajánlat megváltozását, hiszen ezek nem voltak részei a szakmai ajánlatnak.¹²⁸ Ebben a körben is tekintettel kell lenni arra az általános megközelítésre, amely szerint „[a] Kbt. 71. §-a szerinti hiánypótlás jogintézménye annak eszköze, hogy kógens jogszabályi keretek között az egyébként érvénytelenséget eredményező hibát tartalmazó ajánlati tartalmat az ajánlattevő kijavíthasson az érvényes ajánlattétel érdekében, a hiánypótlási felhívásában az ajánlatkérő joghatályosan nem írhat elő újabb, a közbeszerzési dokumentumokban nem szereplő érvényességi feltételt.”¹²⁹ Figyelemmel kell lenni arra is, hogy ha a táblázat ugyanazon sorában két eltérő termék szerepel, akkor az ajánlattevő nem jogosult felvilágosítás útján megjelölni, hogy melyiket választja, mert ez már az ajánlat módosításának minősül, így az ilyen felvilágosítás nem vehető figyelembe.¹³⁰

b) Az ajánlattevőknek azt is figyelembe kell venniük az ártáblázat kitöltésekor, hogy mi az ajánlatkérő beszerzési igénye, pontosan milyen feladatok teljesítésére kell ajánlatot tenniük, és hogy *mely költségelemet melyik soron számolhatják el*, melyik tételnél melyik feladatokat kell beárazniuk. Egy rendezvényszervezési szolgáltatás tárgyú eljárásban az ajánlatkérő rögzítette, hogy a terembérlethez kapcsolódóan nem merül fel költség, mert a helyszínt az ajánlatkérő, illetve partnerintézményei biztosítják. A kiadott árazatlan ártáblázat „képzés” oszlopában (szemben a „konferencia” oszloppal), a „terembérlet” sort kihúzta (egy „_” jelet tüntetett fel), utalva arra, hogy ezt a tételt az ajánlattevőknek nem kell beárazniuk. Miután az ajánlattevő ezt a tételt is beárazta (figyelmen kívül hagyva az ajánlatkérői előírásokat), az ajánlatkérő felvilágosítást kért arra nézve, hogy ezen oszlop ezen tételét miért árazta be. Az ajánlattevő a felvilágosítást megadta, a feladatokat ismertette. Az ajánlatkérő az ajánlatot érvénytelenné nyilvánította, mivel az ajánlattevő olyan feladatokat ismertetett a

¹²⁴ A KDB D.379/14/2021. számú határozata. Vö.: „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.” A KDB D.400/12/2022. számú határozata.

¹²⁵ A KDB D.348/13/2022. számú határozata.

¹²⁶ A KDB D.348/13/2022. számú határozata.

¹²⁷ A KDB D.348/13/2022. számú határozata.

¹²⁸ A KDB D.368/16/2020. számú határozata. A keresetet elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.708.207/2020/7. számú ítéletét.

¹²⁹ A KDB D.543/16/2020. számú határozata.

¹³⁰ Ld. a KDB D.407/20/2019. számú határozatát.

felvilágosításában, amelyek egyértelműen a szervezés, valamint az előkészítés körébe tartoznak, így azokat kizárólag a vonatkozó sorban lehetett volna elszámolni, feltüntetni, ezért a benyújtott ártáblázat alapján az ajánlat nem felelt meg a közbeszerzési dokumentumokban foglalt feltételeknek, különösen a műszaki leírásnak. A KDB álláspontja szerint az érvénytelenné nyilvánítás jogszerű volt, hiszen az ajánlatkérő a sort kihúzta az ártáblázatban, beszerzési mennyiséget nem adott meg, a közbeszerzési dokumentumokban pedig rögzítette, hogy képzés megrendelése esetén az ajánlattevőknek terembérlettel nem kell számolniuk, így ehhez kapcsolódóan az ajánlattevő sem érvényesíthet költséget, ebből adódóan az általa terembérlet körében ismertetett feladatok nélkül tett ajánlatot a többi feladatra. Az is megállapítható volt, hogy az árajánlatban feltüntetett szervezés nem tartalmazta az ellátandó tevékenységek értékét, melyet az ajánlattevő a terembérletnél kívánt érvényesíteni, pedig ez a tevékenység a feladat ellátásához elengedhetetlen. Mindezekből adódóan az ajánlatkérő jogszerűen nyilvánította az ajánlatot érvénytelenné, mivel az ajánlat nem az ajánlatkérő előírásai szerint került megadásra.¹³¹ Ugyancsak érvénytelenséget eredményezett az, hogy az ajánlattevő a régészeti szakfelügyelet feladatokra vonatkozó megajánlását nem a megadott („régészet és a régészeti szakfelügyelet”) sorban, hanem máshol szerepeltette (a régészeti megfigyelés összegét a költségvetés egy másik sorába építette be). A jogorvoslati eljárásban vita merült fel arra nézve, hogy a használt fogalmak tartalma pontosan miképpen határozható meg, azonban ez sem változtatott a KDB¹³² és a döntéseit felülvizsgáló bíróságok azon álláspontján, hogy az ajánlattevő hibája hiánypótlás lehetősége nélküli érvénytelenséget alapozott meg, figyelemmel az akkor a hatályos szabályozásra is.¹³³ (Adott esetben időközben a hiánypótlásra vonatkozó törvényi keretek változhatnak, de az folyamatban lévő eljárásra nem terjedhet ki: „A felperes által hivatkozott [bekezdés] nem a perbeli időszakban alkalmazandó rendelkezés, mert az idézett jogszabályszövegbe az utolsó mondatot egy későbbi jogszabály

módosítás iktatta be, így az a jelen perben irányadó és alkalmazható nem lehet. Alaptalanul hivatkozott e körben a felperes arra, hogy a későbbi jogszabály módosítás csak a korábbi jogszabályszöveget pontosítja és a jogalkotói célkitűzésre utal.”)¹³⁴

c) A hiánypótlás, illetve felvilágosításkérés egyoldalú kizárásának ajánlatkérői előírása szintén jogsértő lehet. Egy olyan közbeszerzési eljárásban, amelynek a tárgya általánódíjas kivitelezési szerződés volt, az ajánlatkérő a következő kikötést fogalmazta meg a közbeszerzési dokumentumokban: „Ajánlatkérő nem fogadja el a 0.-Ft-os megajánlást az árazott költségvetés egyes során/sorain.” A jogorvoslati eljárásban az ajánlatkérő úgy fogalmazott, hogy a jogviták elkerülése céljából állította fel ezt a „megdönthetetlen vélelmet”, mivel valamennyi tétel tekintetében létezik pozitív ellenszolgáltatási elem, továbbá hivatkozott a keresztfinanszírozás tilalmára is. A KDB azonban ezt nem fogadta el jogszerűnek, és megállapította a Kbt. 2. § (1) és (2) bekezdésében előírt, a verseny tisztaságának, valamint az esélyegyenlőség és az egyenlő elbánás feltételeinek biztosítására vonatkozó alapvető követelmények megsértését, mivel „[a]z ajánlatkérő sem mentesülhet azon kötelezettsége alól, hogy egyedileg, mégpedig érdemben vizsgálja meg, az ajánlattevő az előírt műszaki tartalomra teljeskörű, teljesíthető, megalapozott ajánlati vállalást tett-e,” tekintettel arra, hogy „[ö]nmagában a 0.-Ft anyag- vagy díj költségvetés feltüntetése nem feltétlenül azt jelenti, hogy hiányzik a teljeskörű műszaki tartalomra tett vállalás, illetőleg ingyenes juttatás nyújtására tett megajánlást.”¹³⁵ A KDB abból a kúriai megközelítésből indult ki, hogy felvilágosításkérést, hiánypótlási felhívást arra tekintet nélkül kell alkalmazni, hogy milyen okból vet fel kétséget az ajánlat az egyértelműség vagy az ellentmondásmentesség szempontjából. („Még abban az esetben is felmerülhet ezért a hivatkozott jogi eszközöknek az alkalmazása, ha az ajánlattételi felhívásban/dokumentációban szereplő előírásoknak a kapcsolata, az egymáshoz való viszonya, annak értelmezése okoz nehézséget és ezen előírásoknak történő együttes megfelelés veti fel azt a problémát,

¹³¹ Ld. a KDB D.95/18/2019. számú határozatát.

¹³² Ld. a KDB D.459/24/2013. számú határozatát.

¹³³ A Kúria a KfV.II.38.020/2014/7. számú ítélete.

¹³⁴ A Kúria a KfV.II.38.020/2014/7. számú ítélete.

¹³⁵ A KDB D.20/21/2021. számú határozata.

hogyan esetlegesen nem lett egyértelmű az ajánlat.”)¹³⁶ A KDB nem fogadta el az ajánlatkérő keresztfinanszírozás tilalmára vonatkozó hivatkozását sem, mivel nem volt több értékelési szempont az árhoz kapcsolódóan. A KDB ennek megfelelően megállapította, hogy az ajánlatkérő jogsértő módon nyilvánította érvénytelenné az ajánlatot, megsemmisítette a hivatalbóli kiterjesztés folytán a közbeszerzési dokumentumok jogsértő elemeit, és a közbeszerzési eljárás folytatását ahhoz a feltételhez kötötte, hogy az „[a]jánlatkérő a bírálat során valamennyi ajánlat árazott költségvetésének vizsgálatát az alapelvi rendelkezések betartásával végezze el.”¹³⁷

d) A Kbt. 71. § (8) bekezdés a)-b) pontjai rögzítik a hiánypótlás (felvilágosítás) megadásának határait. Az árazott költségvetések, ártáblázatok pótlásához, javításához kapcsolódóan számos jogvita merült fel, ennek megfelelően kerülhetnek a szabályozás főbb jellemzői, kérdései áttekintésre.

Az első esetkör az, amikor nem magára az árazásra, a költségvetés (ártáblázat) csatolására, hanem annak *műszaki tartalmának megítélésére* vonatkozik a Kbt. 71. § (8) bekezdésének értelmezéséhez kapcsolódó vita. Ahogyan arról korábban szó volt, a költségvetésekben (ártáblázatokban) műszaki tartalmak, megajánlások, leírások is rögzíthetők, így e jogviták eldöntése már az említett § által használt kifejezések, elsősorban a „nem jelentős, egyedi részletkérdésre vonatkozó hiba” értelmezéséhez kapcsolódóan vethet fel kérdéseket. A jogalkotó nem határozta meg, hogy mit jelent az, hogy „nem jelentős”, illetőleg hogy „egyedi részletkérdésre vonatkozó hiba.” Egy esetben a KDB úgy fogalmazott, hogy „A törvény nem ad abban eligazítást, hogy milyen hiba, illetve hiányosság minősül jelentősnek, egyedi részletkérdésnek, azt az adott tényállás ismeretében lehet egyedileg megállapítani. Részletkérdésnek tekinthető mindazon elem, mely a szerződés teljesítését érdemben nem befolyásolja. Csak úgy részletkérdésnek minősül mindaz, melynek megvalósításának módja az ajánlatkérő szempontjából közömbös, a beszerzési igénye kielégítése szempontjából nem rendelkezik relevanciával.”¹³⁸ Viszont „Az, hogy mi tekinthető nem

jelentős egyedi részletkérdésnek, mindig az adott konkrét ügy egyedi körülményei, adatai alapján kell megvizsgálni. Minden egyes közbeszerzési eljárás eltérő specifikumokat hordoz, így a vizsgálatnak is ezt figyelembe véve kell megtörténnie.”¹³⁹ Így például az ajánlattevő túllépte a hiánypótlás kereteit akkor, amikor a hiánypótlásához csatolta a módosított árazott költségvetését úgy, hogy közel egy tucat sor oszlopában kiegészítette (megváltoztatta) az eredeti ajánlatában egy nem létező, szakmailag nem helytálló műszaki leírást (a megajánlott sporteszközök rögzítésének módját). A KDB szerint az érvénytelenné nyilvánítás jogszerű volt az ajánlatkérő részéről, hiszen „a sporteszközök rögzítésének módja nem tekinthető nem jelentős, egyedi részletkérdésre vonatkozó hibának. A szakmai ajánlat megváltoztatása tekintetében nem bír relevanciával az a körülmény, hogy a kérelmező rendelkezik-e jártassággal a sporteszközök telepítésében, ahogy az sem, hogy a kérelmező ajánlatához csatolta a Kbt. 66. § (2) bekezdésre vonatkozóan megtett nyilatkozatát, amelyvel elfogadta az ajánlatkérő az ajánlati felhívás feltételeire, a szerződés megkötésére és teljesítésére, valamint a kért ellenszolgáltatásra vonatkozó minden feltételét.”¹⁴⁰

Alapvető kérdés, hogy milyen lehetőség van az *elmaradt költségvetések utólagos csatolására*? A KDB úgy foglalt állást, hogy ha a teljes költségvetést elmulasztották benyújtani az ajánlattevők, akkor az hiánypótlás keretében nem orvosolható hiánynak tekintendő: „A Döntőbizottság megítélése szerint ugyanakkor a teljes árazott költségvetés pótlása a Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontjába ütközött, ugyanis az ajánlatkérő jelentős hiány pótlását tette lehetővé, hiszen árazott költségvetés jelen esetben a szerződéses kötelezettsége végrehajtásának módjára vonatkozó dokumentumnak minősül. [...] Jelen esetben a közbeszerzési dokumentumok értelmében részletes árazott költségvetés benyújtásával kellett a szerződéses kötelezettség végrehajtásának módjára, mint a közbeszerzés lényeges feltételeire ajánlatot tenni, ezért ezen hiány pótlásának elfogadása az ajánlati kötöttség megsértésével jár és a Kbt. vonatkozó hiánypótlási korlátba

¹³⁶ A Kúria Kf.V.40.222/2020/7. számú közbenső ítélete.

¹³⁷ A KDB D.20/21/2021. számú határozata.

¹³⁸ A KDB D.953/16/2016. számú határozata.

¹³⁹ A KDB D.426/9/2012. számú határozata.

¹⁴⁰ A KDB D.268/18/2020. számú határozata.

ütközik.”¹⁴¹ Egy másik hasonló esetben is ez volt a következtetés: „az árazott tételes költségvetés, valamint a napkollektoros vízmelegítőre vonatkozó műszaki ajánlat lényeges, jelentős hiánynak volt tekinthető, továbbá a tárgyi beszerzés átalánydíjas szerződés megkötésére irányul, és a felhívott Kbt. előírás ilyen esetekben nem az egész, csak az árazott költségvetés valamely tétele és egységára pótlását teszi lehetővé.”¹⁴² Hangsúlyos kérdés lehet az is, hogy a költségvetés a műszaki tartalomra vonatkozó megajánlást hogyan érinti. Így alapvető kifogás lehet költségvetést és főösszesítőt nem tartalmazó ajánlattal szemben, hogy „nem állapítható meg, hogy az [ajánlattevő] az ajánlattételi határidőben milyen műszaki tartalomra tette meg az ajánlatát, mivel az ajánlat teljes műszaki tartalma hiányzott.”¹⁴³ Az ajánlat hiánypótlással nem tehető érvényessé, hiszen „A Kbt. hiánypótlásra vonatkozó szabályai az ajánlattételi határidőben benyújtott ajánlat kiegészítését és módosítását teszik lehetővé, nem az ajánlat benyújtásának az ajánlattételi határidőt követő időre történő áttolását.”¹⁴⁴ Az eljáró bíróságok a következőket fogalmazták meg e helyzet megítéléséhez kapcsolódóan: egyrészt a „költségvetés hiánya mint egész, egyben mindazoknak a műszaki, szakmai alapadatoknak a hiányát is jelentette, amelyből a megválasztott bírálati szempont szerinti egy adat elnyerhető lett volna,”¹⁴⁵ másrészt „Építési beruházások esetében [...] a műszaki dokumentációnak szükségképpen része az árazatlan költségvetés.”¹⁴⁶ Tárgyalásos eljárásban is csatolni szükséges az első ajánlat részeként a költségvetést, „[m]ivel az árazott költségvetés hiánypótlás keretében nem pótolható, úgy a tárgyalások megkezdése előtt az ajánlatkérő kizárólag azt tudja megállapítani, hogy a benyújtott ajánlat érvénytelen.”¹⁴⁷ Más megítélés alá esett az, amikor az ajánlatok tartalmazták az árazott költségvetések főösszesítőit. „Mindhárom

ajánlat tartalmazza az árazott költségvetés főösszesítőjét, és mindhárom ajánlattevő az árazott költségvetés tételeit és egységárait pótolta, amely nem eredményezte a teljes ajánlati árak változását, mivel a felolvasólapokon feltüntetett teljes ajánlati árak, főösszesítőben szereplő összellenértékek és a tételes árazott költségvetések összellenértékei ajánlatonként megegyeznek egymással. A fentiek alapján [...] az ajánlatkérő jogszerűen hívta fel az ajánlattevőket a tételes árazott költségvetés pótlására.”¹⁴⁸ A hiányzó költségvetési részek jelen-több terjedelme sem jelenthet egyébként akadályt a hiánypótlás teljesíthetőségére,¹⁴⁹ bár a hiányzó tételek nagy száma hiánypótlás nélküli érvénytelenséget eredményezhet, így például akkor, ha 18 munkanem közül 9 munkanem, valamint a 2745 beárazandó tételből 1650 tétel beárazását nem teljesítették (az ajánlatból ezek az elemek hiányoztak).¹⁵⁰

Az árazott költségvetések (ártáblázatok) a felolvasólap tartalmának helyes megállapítását is lehetővé tehetik, így akkor, ha az ajánlattevő a felolvasólapon nem adta meg valamely értékelési részszerpontra az ajánlati elemét (nem töltötte ki a felolvasólap vonatkozó sorát), azonban ezt az adatot az ajánlat máshol (például költségvetési főösszesítőn) tartalmazza. E hiba bekövetkezésének esélye egyébként az Elektronikus Közbeszerzési Rendszer (EKR) használatával jelentősen csökkenthető, ha az ajánlatkérő az EKR-ben kötelezően kitöltendő mezőként jelöli meg a felolvasólap sorait. Vagyis, ha az ajánlattevő csatol az ajánlatkérői előírásoknak megfelelően egy árazott költségvetést (részletes ártáblázatot), viszont az ajánlati árra vonatkozó sort kitöltetlenül hagyja, akkor az nem jelenti automatikusan azt, hogy az ajánlat érvénytelen a hiánypótlás lehetősége nélkül. A KDB egy esetben

¹⁴¹ A KDB D.433/14/2019. számú határozata, amelyet megsemmisített a Fővárosi Törvényszék 103.K.705187/2020/3. számú ítélete (a hivatalbóli kezdeményezés elkésztése okán került sor a megsemmisítésre és a közigazgatási hatósági eljárás megszüntetésére).

¹⁴² A KDB 437/8/2019. számú határozata.

¹⁴³ A KDB D.305/27/2011. számú határozata.

¹⁴⁴ A KDB D.305/27/2011. számú határozata.

¹⁴⁵ A Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.27.099/2012/6. számú ítélete.

¹⁴⁶ A Kúria, mint felülvizsgálati bíróság Kfv.III.37.699/2012/4. számú ítélete.

¹⁴⁷ A KDB D.499/17/2022. számú határozata.

¹⁴⁸ A KDB D.786/8/2015. számú határozata.

¹⁴⁹ Ld. pl. a Fővárosi Bíróság 13.K.34.591/2005/14. számú ítéletét.

¹⁵⁰ Ld. a KDB D.516/8/2022. számú határozatát.

megállapította, hogy el kellett fogadnia az önkéntes hiánypótlást az ajánlatkérőnek, mivel „e hiány önkéntes hiánypótlással történő korrigálása nem járt az ajánlati kötöttség megsértésével.”¹⁵¹ Ilyen esetben egyébként az a megközelítés is érvényesítendő, amely szerint az ajánlat egységes, ha máshol szerepel a vállalás pontosan, akkor ismertetni kell a bontás során, nem mentesül az ajánlatkérő e kötelezettség alól.¹⁵² (Ezek a megközelítések a papíralapú eljárásokhoz kapcsolódnak.)

Sajátos hibák csoportját képezik azok az esetek, amikor *ellentmondás* áll fenn a felolvasólap és valamely más, az ajánlatban csatolt irat között, így különösen egy árazott költségvetés/részletes ártáblázat (fő)összesítője között. Egy esetben „[a]z ajánlat felolvasólapja nettó 5.079.660.- Ft-ot tartalmazott, míg az ajánlat 55-56. oldalán található »nettó ajánlati ár részletezése« táblázat »nettó ajánlati ár összesen« sorában 5.643.000.- Ft szerepelt.” Az ajánlattevő önkéntes hiánypótlást nyújtott be, becsatolta az ajánlati árat részletező táblázat módosított változatát, azonban a KDB szerint ezt nem lehetett elfogadni: „A Döntőbizottság nem tud eltekinteni attól a tényről sem, hogy ajánlatkérő az egyösszegű ajánlati áron kívül kérte az ajánlati ár megbontását szolgáltatási elemenként, így ezen két adatnak azonos eredményt kellett jelölni, hiszen a felolvasólapon megjelölt adat a táblázat sorainak összegét eredményezi. Ebből következően a két dokumentum egymással összefügg, külön-külön nem kezelhető, így egyik dokumentum sem nevezhető fajsúlyosabbnak a másiknál.” Megállapították ezen túlmenően, hogy „a szolgáltatás részelemeinek ellenértékének megváltoztatása nem minősíthető nem jelentős hibának, valamint hogy az ajánlattevő „önkéntes hiánypótlása az ajánlati kötöttség sérelmével járt”, így jogszerű volt az érvénytelenné nyilvánító ajánlatkérői döntés.¹⁵³ Megjegyzendő egyébként, hogy az ilyen esetek kezelésére a

számítási hiba javításának eszköze sem alkalmazható, hiszen nincs hiba származtatott adatokban,¹⁵⁴ az elírás nem tekinthető számítási hibának¹⁵⁵ (mivel nem egy matematikai műveletet – például összeadást, szorzást – vétett el az ajánlattevő).

Az említett megközelítéssel szemben az újabb joggyakorlat szerint már megengedhető az, hogy az ajánlattevő olyan nem jelentős értékű eltérést korrigáljon, amely a felolvasólapon és a költségvetés főösszesítőjében megadott ár között áll fenn. Ahogy a KDB fogalmazott egyik döntésében, „Jelen esetben a felolvasólap javítása, módosítása (egyetlen szám elírása, egymás mellett lévő számokról van szó) olyan nem jelentős (10.000.-Ft nagyságrendű) egyedi részletkérdésre vonatkozó hiba, feltehetően elírás, elgépelés következménye, amelynek változása az ajánlattevők között kialakult sorrendet sem befolyásolja.” Tekintettel kell lenni arra is, hogy „Az ajánlat egységes egészként értékelendő, értékelésre a benyújtott ajánlat teljes tartalma kerül. [...] A felolvasólapnak sincs megkülönböztetett jelentősége, az abban szereplő, az ajánlatból kiemelt adatok csak a bontás szempontjából, az alapelvek érvényesíthetősége, a nyilvánosság biztosítása okából, technikailag jelentős részei az ajánlatnak.” Emellett a KDB nem fogadta el az ajánlatkérőnek a Kbt. 71. § (8) bekezdésében foglalt tilalom körében tett hivatkozásait, mert szerintük „[a] felvilágosításkérés nem ütközött volna a Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontja szerinti tilalom körébe, hiszen az ajánlatban (az árazott költségvetés főösszesítőjében és a felolvasólapon szereplő összegek tekintetében) *ellentmondás* mutatkozott.” Ennek megfelelően a KDB megállapította a jogsértést, mert az ajánlatkérő „[n]em biztosította a kérelmező számára a felvilágosításkérést annak ellenére, hogy az ajánlatban hiba, *ellentmondás* mutatkozott.”¹⁵⁶

¹⁵¹ A KDB D.527/20/2013. számú határozata.

¹⁵² Ld. a KDB D.752/2010. számú határozatát.

¹⁵³ A KDB D.536/10/2012. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 3.Kf.650.103/2013/5. számú ítéletét.

¹⁵⁴ Ld. a Legfelsőbb Bíróság Kfv.III.37.060/2008/8. számú ítéletét.

¹⁵⁵ A KDB D.335/16/2009. számú határozata.

¹⁵⁶ A KDB D.58/14/2020. számú határozata.