

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

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

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.2023.4.5

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

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

Absztrakt

A közbeszerzési eljárásokban az ajánlati ár részletezésére, megbontására, a teljesség 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 0 Ft-ra árazott tételek kérdései

Az ajánlattétel során az egyik fontos kiindulópont az, hogy az ajánlatot a teljes műszaki tartalomra kell megtenni. „A Döntőbizottság jogi álláspontja szerint az ajánlattevő abban az esetben tesz eleget a közbeszerzés tárgyára vonatkozó ajánlatadási kötelezettségének, ha az árazatlan költségvetésben meghatározott műszaki tartalmat ajánlata lefedi, attól nem tér el, az nem tartal-

maz sem kevesebbet, sem többet.”¹ Vagyis „Az ajánlatot valamennyi tétel beárazásával kellett megtenni, ajánlatkérő az árazott költségvetésben foglaltak teljesítésére köt szerződést a nyertes ajánlattevővel, annak teljesítését várhatja el. Átalányár megajánlása nem ad felmentést az ajánlattevők számára valamennyi költségvetési tétel beárazása alól. A költségvetés az a-

¹ A KDB D.501/9/2011. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 28.K.33.652/2011/6. számú ítéletét. Ld. még a KDB D.459/24/2013. számú határozatát.

jánlatkérő által elvárt műszaki tartalmat rögzíti, az általánjár ennek keretein belül teszi lehetővé az ajánlattevők számára az egyéni üzletpolitika érvényesítését.”² Továbbá „A közbeszerzés tárgyára vonatkozó ajánlat akkor tekinthető teljesnek, ha az kiterjed a teljes műszaki tartalomra, azaz a tételes költségvetés minden anyag és díjsora megfelelő ajánlati tartalommal kerül kitöltésre. Ez teszi lehetővé a konkrét ajánlatok összehasonlítását. Amennyiben az egyes ajánlattevők az egyes költségvetési tételekben megadott anyag- és díjtételeket szabadon értelmezik és egyik tételből áthelyezik a másik tételbe, vagy anyagárat számolnak el a díjtételnél, akkor az ajánlatok nem hasonlíthatók össze, nem ellenőrizhető a műszaki tartalom, sem az árképzés.”³ (Viszont „Az ajánlatok megfelelő összehasonlíthatóságát [...] nem zárja ki önmagában az a tény, hogy egy költségvetési tétel soron belül az ajánlattevő elkülönítetten szerepelteti-e a tevékenység ellátása során elégetett üzemanyag, energiahordozó, tisztítószer, kinyomtatott papír költségét, amennyiben az a feladat elvégzése során szükségszerűen felmerül.”)⁴ A műszaki tartalom és az ezek teljesítésével járó feladatok ajánlatkérői meghatározásából feladatellátási kötelezettsége keletkezik az ajánlattevőknek, így „Egy építési beruházás teljesítése ellentételezését nem matematikai szempontból kell kizárólag meghatározni. Attól függetlenül, hogy a '0' egy létező egész szám, egy anyag- és munkaköltséggel járó szolgáltatás teljesítésének ellenszolgáltatásának mennyiségeként nem szerepelhet, hanem ugyancsak valós és meghatározott árat kell megadniuk az ajánlattevőknek az ajánlatukban.”⁵

E fent említett követelmények érvényesülése kérdőjeleződik meg akkor, ha valamely ajánlattevő a kiadott költségvetésben (ártáblázatban) egy vagy több tételt nem áraz be, illetve a vonatkozó sor(ok)ban 0 Ft-os megajánlást szerepeltet. Fontos ugyanakkor az is – ahogyan arról korábban szó volt –, hogy „[ö]nmagában a 0.-Ft anyag- vagy díj költség-tétel feltüntetése nem feltétlenül azt jelenti, hogy hiányzik a teljeskörű

műszaki tartalomra tett vállalás, illetőleg ingyenes juttatás nyújtására tett megajánlást.”⁶ Klasszikus hiba az, ha az ajánlattevő kitöltetlenül hagy bizonyos cellákat a táblázatban, vagyis bizonyos feladatok (szolgáltatások) teljesítésének ellenértékét az ajánlati ár részszempontra tett vállalás nem tartalmazza (az ajánlat ilyenkor a felolvasólapon megadott árnak megfelelő ajánlatot nem tartalmaz), az ajánlati kötöttség pedig mint a beszerzés tárgyára vonatkozó lényeges szerződéses feltételre áll be.⁷ Ennek megfelelően alapvető kérdés, hogy a bírálat során milyen eljárási cselekmények teljesíthetők, illetve teljesítendőek akkor, ha az ajánlatkérő 0 Ft-ra beárazott tétel(ek)e)t észlel a csatolt árazott költségvetésekben, ártáblázatokban.

A kiinduló pont tehát a beszerzési igény, így nem eredményez érvénytelenséget például az olyan tétel be nem árazása, amely csak eszközül szolgál a beszerzési igény kielégítésére. A KDB egyik döntésében az ajánlatkérői előírások alapján megállapította, hogy az ideiglenes építmények anyagköltsége beárazásának elmaradása nem érvénytelenségi ok, tekintettel egyrészt arra, hogy az előírások alapján az ideiglenes építmények (így a dúcok) visszakerülnek a kivitelező tulajdonába, másrészt arra, hogy az árképzésük úgy alakítható ki, hogy a számvitelileg leamortizált eszközök használatáért anyagdíjat nem számítanak fel, csupán munkadíjat (különösen akkor, ha az építőipari válság miatt „köztudott tény” az, hogy az ajánlattevők minél kisebb áron, minimális profittal kívánnak részt venni a közbeszerzési eljárásokban).⁸ Ugyancsak jogsértő volt az érvénytelenné nyilvánítás akkor, amikor az ajánlattevő olyan eszközöket (ideiglenes forgalomtechnikai eszközöket, táblákat, korlátokat) árazott 0 Ft-ra, amelyeket nem kellett megvásárolnia, és amelyek a beruházás teljesítését követően máshol is felhasználhatók, így helytálló volt csak a díjköltségek megadása. („A Döntőbizottság szerint akkor kell az árazott költségvetés elkészítésekor minden anyagmennyiséget beárazni, mikor

² A KDB D.351/16/2011. számú határozata.

³ A KDB D.60/10/2012. számú határozata.

⁴ A KDB D.473/12/2011. számú határozata. Így „[s]zakmai szempontból is helytálló, a gyakorlatnak megfelelő volt az ajánlattevő költségelése, az ajánlat sem formai, sem tartalmi szempontból nem volt hiányos.”

⁵ A KDB D.72/15/2012. számú határozata.

⁶ A KDB D.20/21/2021. számú határozata.

⁷ Ld. a KDB D.223/13/2021. számú határozatát.

⁸ A KDB D.376/14/2011. számú határozata.

az ténylegesen keletkezik, az véglegesen azon a helyen kerül felhasználásra.”⁹

Ismét kiindulópontként említhető, hogy „önmagában a 0 Ft megjelenése nem teszi a konkrét beszerzési eljárásban érvénytelenné az ajánlatot, ilyen tételes jogi tilalom” nincs.¹⁰ Ez azt jelenti, hogy árubeszerzések esetében is elképzelhető, hogy 0 Ft-ra áraz be bizonyos elemeket egy ajánlattevő. Így például egy esetben „az ártáblázatot akként készítette el az ajánlatkérő, hogy egy teljes/komplett informatikai eszköz alatt alábontásban felsorolta az eszköz összetevőit.” Egyes 0 Ft-ra árazott tételek esetében pedig elfogadta az ajánlatkérő azt a magyarázatot, hogy az ajánlattevő a gyártói képviselőktől, forgalmazóktól árajánlatot kért, és ezek a vállalkozások a komplex árpolitikájukra, az ajánlattevővel fennálló üzleti kapcsolatokra és árkedvezményekre tekintettel bizonyos termékeket ingyenesen ad át, így semmiféle költsége nem merül fel az ajánlattevőknek bizonyos tételekhez kapcsolódóan. Egyébként ilyen esetben a 0 Ft-os megajánlás üzleti titokká nyilvánítása sem kifogásolható, hiszen „Sem gazdasági, sem jogszabályi alapja nincs a kérelmező azon álláspontjának, hogy 0.- Ft-os megajánlás nem bír vagyoni értékkel függetlenül attól, hogy azt az ajánlatkérő nyilvánosságra hozta-e vagy sem. A Döntőbizottság álláspontja szerint a titokgazda jogosult eldönteni, hogy számára az adott tény, tájékoztatás, egyéb adat vagyoni értékkel bír.” Megjegyzendő, hogy ebben a jogorvoslati eljárásban a kérelmező a Kbt. 72. § (3) bekezdését jelölte meg megsértett jogszabályi rendelkezésként, viszont a KDB azt is megállapította, hogy valamennyi eszköz beárazásra került, nem merült fel az, hogy a kérelmező által kifogásolt árrés hiányozna, az ajánlati ár nem volt aránytalanul alacsony sem a becsült értékhez, sem a többi ajánlati árhoz képest, így a megjelölt Kbt. 72. § (3) bekezdés alkalmazásának előfeltételeként meghatározható Kbt. 72. § (1) bekezdése sem sérült, ezen túlmenően a kérelmező is 1 Ft-os értéket tüntetett fel a saját ajánlatában az általa vitatott tételekre, és a KDB az 1 Ft és a 0 Ft közötti különbség hiányára is rámutatott.¹¹

Az is lényeges kérdés, hogy miképpen kezelendő egy önmagában lehetetlennek tűnő árazott tétel, 0 Ft-ra beárazottnak kell-e tekinteni? Egy esetben az ajánlattevő 20 Ft-ot rögzített egy költségvetési tételre a díj egységéhez kapcsolódóan. A KDB szerint azonban nem tekinthető egy ilyen árazás 0 Ft-tal egyenlőnek, tekintettel arra, hogy az ajánlatkérőnek nem volt előírása a díjkalkulációra, továbbá a nem megfelelő díj egységár miatt az ilyen tételsor műszaki tartalma sem vitatható, mivel e tételben egyértelműen meghatározásra került az ajánlatkérő által elvárt műszaki tartalom. Továbbá „A kirívóan alacsony ellenszolgáltatás vonatkozásában az ajánlat egésze, mint egység vonatkozásában vizsgálható csak a kirívóan alacsony ellenszolgáltatás, egyetlen kiragadott tétel ára esetében nem...”, így az aránytalanul alacsony árra vonatkozó indokoláskérés szüksége sem merült fel.¹²

A 0 Ft-ra árazott tételek esetében a kiindulópontot a Kbt. 71. § (8) bekezdése által a *hiánypótlás, valamint a felvilágosítás* körében megállapított határok képezik a bírálat során teljesítendő feladatok, lehetőségek terén. A hiánypótlás előírása, illetve felvilágosítás kérése az átalányáras kivitelezési szerződések költségvetéseihez (részletes árajánlataihoz) kapcsolódóan merülhet fel elsősorban mint a 0 Ft-ra beárazott tételek korrigálásának, egyértelműsítésének eszköze, tételes elszámolású, más tárgyú beszerzések esetében nehezebben valósítható meg a jogszabályi keretek megtartása, de ott sem kizárt.

Az átalánydíjas szerződések esetében, 0 Ft összegre árazott tételek kapcsán hiánypótlásnak, illetve felvilágosításkérésnek van helye, ennek keretében lehetőség van magyarázatot adni arra, hogy az ajánlattevő „[a]z ajánlati ár meghatározásakor az adott tételek műszaki ellenértékeként milyen értékkel kalkulált, illetve az ellenértéket mely költségvetési soron szerepeltette. Viszont nem kötelező felvilágosítást kérni, ha a 0 összegű ellenérték indoka egyértelmű például azért, mert a munka jellegéből adódóan az adott tételhez nem társul anyagköltség vagy díjköltség.” Ha tehát olyan tételek

⁹ A KDB D.42/19/2014. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Zalaegerszegi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 4.K.27.103/2014/4. számú ítéletét.

¹⁰ A Fővárosi Törvényszék 103.K.706.953/2020/7. számú ítélete [19].

¹¹ A KDB D.276/19/2020. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.706.953/2020/7. számú ítéletét.

¹² A KDB D.359/14/2011. számú határozata.

esetében szerepel 0 Ft az árazott költségvetésben az anyagköltség körében, ahol az fel sem merülhet, akkor az ajánlat jogszerűen fogadható el, így például, ha előzetesen elbontott járdalapokat használnak fel, vagy bontási, összegyűjtési, tárolási, elszállítási, megsemmisítési munkák esetében. Ilyen „[t]ételeknél értelemszerűen anyagköltséggel nem kellett számolni, viszont mindegyik tételnél az ajánlattevő díjköltséget számolt, tehát a költségvetési tétel sor összességében tartalmaz ellenértéket.”¹³

Az ajánlattevők egyes költségvetési hiányokat *nem korrigálhatnak úgy, hogy a teljes költségvetést átdolgozzák* oly módon, hogy átcsoportosítják („kigazdálkodják”) számos más sorból a beárazni elmulasztott tételek árát. Egy esetben az ajánlattevő nem töltötte ki és nem adta be az ajánlata részeként az egy adott munkarészre vonatkozó, 33 tételt tartalmazó költségvetést, e költségeket az eredetileg benyújtott szakmai ajánlat nem tartalmazta, így a megajánlott műszaki tartalom nem volt teljeskörű, az jelentős részben nem fedte le a teljes beszerzési tárgyat. Az ajánlatkérő hiánypótlási felhívást bocsátott ki, amelyet úgy teljesített az ajánlattevő, hogy a hiányzó költségvetés 33 tételét beárazta, és az eredeti szakmai ajánlatában beárazott 11 tételes költségvetési tábla tétel közül – több táblát érintően – összesen 22 költségvetési tételt csökkentett annak érdekében, hogy az értékelés alapjául szolgáló ajánlati ára ne változzon. A KDB szerint ez jogsértő volt, hiszen a Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontja kizárólag az árazott költségvetés csak valamely tételének, illetve egységárának módosítását teszi lehetővé, „[d]e jogszerűen nem lehetséges egy egész költségvetés utólagos beárazása, és a többi költségvetési tábla tételének olyan módosítása, még abban az esetben sem, ha az összességében nem eredményezi az ajánlati ár változását. Hiányzó szakmai ajánlat hiánypótlás keretében jogszerűen nem adható meg pótlólagosan, és a szakmai hiánypótlás nem sértheti az esélyegyenlőséget és a verseny tisztaságának alapelveit. A vizsgált esetben azonban jelentős hibában szenvedett a szakmai ajánlat, teljes munkarészre hiányzott az ajánlati vállalás, a hiánypótlás a kiadott árazatlan költségvetésnek nem pusztán valamely tételét érintette, hanem a nyertes ajánlattevő számos, már beárazott tételt módosított, és

egy teljes költségvetési táblát pótlólagosan árazott be, és egészítette ki azzal a szakmai ajánlatot.”¹⁴ (Ebben az esetben eredetileg szó szoros értelemben vett 0 Ft-ra beárazás nem történt, mivel nem is nyújtotta be az eredeti ajánlatban a hiányzó költségvetési táblákat, de az átárazásból következtetni lehet, hogy ezekre valóban 0 Ft-tal kalkulált, azokra árat eredetileg nem adott az ajánlattevő.) Az ajánlati ár egyébként sem változtatható, így egy másik esetben megállapítást nyert, hogy „[a]z ajánlatban nem szereplő föld és egyéb törmelék elszállításának hiánypótlás keretében történő beárazása és az ajánlati árba történő bekalkulálása a teljes (rész)ajánlati árat befolyásolná, amire azonban [a jogszabály] nem ad lehetőséget. Összegezve a fentieket a Döntőbizottság megállapította, hogy a vizsgált esetben az ajánlatban nem megadott műszaki tartalom és az ahhoz kapcsolódó költség hiánya olyan jelentős és nem egyedi részletkérdés, amelynek változása befolyásolja a teljes ajánlati árat és az ajánlattevők közötti verseny eredményét, továbbá az értékeléskor kialakuló sorrendet. Erre tekintettel jogszerűen hiánypótlás alkalmazására nem lett volna lehetősége ajánlatkérőnek.”¹⁵

A hiánypótlás (felvilágosítás) alkalmazhatósága kapcsán is kiindulópont a szakmai ajánlat és az ajánlati kötöttség kérdése. Egy esetben az ajánlattevő az ajánlata részeként csatolt a kitöltött ártáblázatot, azonban a „catering” munkalapján nem közölte a kilenc alapdíjra vonatkozó árát, az érintett cellákat kitöltetlenül hagyta. A KDB szerint a kitöltött ártáblázat képezte ebben az esetben a szakmai ajánlatot, „vagyis az ajánlati ár értékelési részszerzőpontok alábontásaként az egyes feladatok tényleges megvalósításáért fizetendő ellenértéket.” Az említett „[m]unkalap kilenc sorában közölt nettó ajánlati ár a beszerzés tárgyára vonatkozó lényeges szerződéses feltételt képezett, amellyel kapcsolatosan az ajánlattételi határidőben beállt a kérelmező ajánlati kötöttsége.” Ebből adódóan az „[a]jánlati ár részszerzőpontra értékelhető ajánlatot az ajánlattételi határidőre nem tartalmazott, ugyanis az 1.b. értékelési részszerzőpontra adott ajánlati árban kilenc lényeges tevékenység nem került árazásra. Ez az ajánlati hiba az ajánlattételi határidő lejártá után hiánypótlás vagy felvilágosításkérés keretében nem volt pótolható.” A

¹³ A KDB D.446/16/2013. számú határozata.

¹⁴ A KDB D.168/16/2020. számú határozata.

¹⁵ A KDB D.426/9/2012. számú határozata.

KDB megvizsgálta a Kbt. 71. § (8) bekezdés két pontjának alkalmazhatóságát – pontosabban az alkalmazhatóság kizártságát – is. Álláspontjuk szerint az *a)* pontban említett alapelvek sérelmével járna a hiánypótlás, mert az ajánlattevő az ajánlattételi határidőre nem nyújtotta be az ajánlatát teljes körűen az adott részesempontra (ezzel végül is a teljes ajánlati ár szempontjára sem), az ajánlat tehát az értékeléshez a felolvasólapon megadott árnak megfelelő ajánlatot nem tartalmazott, felvilágosítás ellentmondás hiányában pedig nem volt kérhető. Az ajánlati hiba továbbá a *b)* pont alapján jelentős, nem egyedi részletkérdésre vonatkozott. Mivel az eljárás nem átalánydíjas szerződés megkötésére irányult, ezért a Kbt. 71. § (8) bekezdés *b)* pont utolsó fordulatainak alkalmazhatósága fel sem merülhetett. Ebből adódóan a Kbt. 73. § (1) bekezdés *e)* pontja alapján az ajánlat érvénytelennek minősült.¹⁶

Rendkívül lényeges azonban az is, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumokban határoz-e meg *különleges követelményeket* az árazás kapcsán vagy sem. Ahogyan arról korábban szó volt, jogsértő az, ha az ajánlatkérő „megdönthetetlen vélelmet” állít fel egy olyan előírással, amely szerint nem fogad el 0 Ft-os megajánlást az árazott költségvetés egyes során (sorain).¹⁷ Más megítélés alá esik az az eset ugyanakkor, ha az ajánlatkérő maga írja elő, hogy bizonyos tételeket 0 Ft-ra kell beárázni: ilyen esetben sem hiánypótlási felhívási, sem pedig felvilágosítás-kérelmi kötelezettség nem merül fel, és az érvénytelenné nyilvánításról sem kell döntenie. Ha viszont kétséges, hogy egy adott feladat – amelyre nem terjed ki az ajánlatkérő speciális előírása – anyagköltség nélkül is megvalósítható, akkor felvilágosításkérés alkalmazásával, a beérkezett ajánlattevői válaszok alapján lehet csak jogszerűen állást foglalni az érvényesség kérdésében.¹⁸

Ha az ajánlatkérő kiadja az árazatlan költségvetést, amelyben szerepel „anyag” és „díj” oszlop, akkor *konkrét előírás hiányában is be kell áraznia* az ajánlattevőknek, hiszen az ajánlatkérő „egyértelműen kifejezésre juttatta azon szándékát, hogy kéri tételenként az

anyag és díj bontását. Ebből következően ajánlattevők kötelesek költségvetésüket ezen bontásban ismertetni, hiszen ezáltal tesznek eleget a teljes műszaki tartalom beárázási kötelezettségüknek. Ajánlatkérő által sem volt vitatott annak ténye, hogy a kérelmező által megjelölt 5 költségvetési tétel egyértelműen anyagigénnyel járó tételek. Ebből következően mind az anyagdíj, mind az összesen anyagdíj tételek 0 értéket nem tartalmazhattak.”¹⁹ Ezen kívül nincs annak jelentősége, hogy az adott tételeket az ajánlattevő vagy az alvállalkozó fogja-e teljesíteni: „a tartalmilag kötött költségvetés kitöltését nem befolyásolhatja annak ténye, hogy az adott munkanemet ajánlattevő saját maga, vagy alvállalkozója végzi. Ajánlatkérő azért ilyen bontásban kéri az ajánlat megadását, mivel ismerni akarja az adott tétel anyag- és munkadíját is, mely köti az ajánlattevőket. Ebből következően ajánlattevőknek függetlenül attól, hogy ki fogja az adott munkát megvalósítani, vagy ki fogja az árut szállítani, anyag és díj bontásban kell megadnia tételeinek értékét.”²⁰ (Másképpen fogalmazva mindez akadályozná az összehasonlíthatóságot, hiszen az „Olyan ajánlati felhívás esetén, amely az egyösszegű ajánlati ár bontását anyag és díj elkülönülő megadásával várja el, nem engedhető meg olyan saját árképzési rendszer alkalmazása, amely az anyagköltséget a díjtételben kalkulálja.”)²¹

Az is felmerülhet, hogy *az ajánlattevő egy adott tétel árát nem az adott soron tünteti fel*, hanem egy másik tételnél veszi figyelembe oly módon, hogy hivatkozik kifejezetten azokra a tételekre, ahol azokat szerepeltette. Ilyen esetben nem állapítható meg, hogy ne tettek volna ajánlatot a teljes műszaki tartalomra, vagy hogy az ajánlati ár ne lenne teljes körű. Viszont az ajánlatkérői előírásoknak való megfelelés érdekében hiánypótlási felhívást kell kibocsátani annak érdekében, hogy a költségvetés az összevont tételek árának tételenkénti megbontásával megfelelően az ajánlatkérő követelményeinek, figyelemmel arra is, hogy sem a műszaki tartalmat, sem az ajánlati árat nem módosítják ilyen esetben.²² Egy jogorvoslati eljárásban a KDB is úgy

¹⁶ A KDB D.223/13/2021. számú határozata.

¹⁷ A Kúria Kf.V.40.222/2020/7. számú közbenső ítélete.

¹⁸ Ld. KDB D.399/9/2017. számú határozatát.

¹⁹ A KDB D.550/13/2012. számú határozata.

²⁰ A KDB D.550/13/2012. számú határozata.

²¹ A Zalaegerszegi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 4.K.27.103/2014/4. számú ítélete.

²² Ld. a KDB D.359/14/2011. számú határozatát.

foglalt állást, hogy ha az ajánlattevő bizonytalan, hogy hol milyen költséget tüntessen fel (mert például az ajánlatkérő által használt fogalmak tartalma kétséges volt), és kiegészítő tájékoztatás kérésére már nincs mód, akkor az árazásra vonatkozó közléseket az ajánlatában megteheti az ellenőrizhetőség érdekében. „Amennyiben [az ajánlattevő] úgy ítélte meg, hogy a régészeti szakfelügyelet és a megfigyelés nem azonos, – de kiegészítő tájékoztatás kérésére módja már nincs –, és a régészeti megfigyelés ellenértékét eltérő soron árazza be, úgy ennek a tényét jeleznie kellett volna az ajánlatban az ajánlatkérő felé. Ennek hiányában az nem ellenőrizhető, hogy megfelelően, az ajánlatkérő által előírt műszaki tartalomra adta meg az ajánlatát, amely a fentiekben kifejtettek szerint az ajánlatok összehasonlításának az alapját képezi.”²³ Más esetben is lehetett volna jelentősége az ajánlattevői közléseknek: „A Döntőbizottság megállapította, hogy az [ajánlattevő] a dokumentáció fenti előírásai ellenére, sem az adott tételnél, sem az aktuális fejezet végén a költségvetésében nem tett olyan kiegészítéseket, jelöléseket, melyek alapján az ajánlatból megállapítható lenne a 0.-Ft-tal jelentkező anyagköltségek indoka, hogy az anyag és díj költségek szétválaszthatatlanok lennének.”²⁴ A máshol szerepeltetés akkor is elfogadható volt egy esetben, amikor az ajánlatkérő nem zárta ki a kiegészítő tájékoztatásban, hogy az ajánlattevők a költségvetést átszerkesszék, és a költségvetésben kiírt anyagokat más anyagokkal helyettesítsék. Az ajánlatkérő eredetileg azt írta elő az ácsmunkák keretében, hogy a faanyagokat gomba és rovarkárttevők ellen kezelni kell. Ajánlattevő az ácsmunkák keretében kereskedelmi forgalomban kapható, előre kezelt faanyagokat ajánlott meg, vagyis a kezelést nem az építési beruházás helyszínén végzi el a kivitelező ilyen esetben. Az ajánlattevő e tételnél egyértelműen jelezte, hogy a vegyszerkezelés árát mely más tételknél vette figyelembe. A KDB a közbeszerzési

dokumentumokban és a kiegészítő tájékoztatásban megfogalmazott ajánlatkérői előírások alapján ezt a „költségelési megoldást” elfogadhatónak tartotta.²⁵ (Ezt a kezelést „okszerűen” külön beárazni nem kellett,²⁶ illetve „Azt az előírást, hogy a listán szereplő valamennyi tételt be kell árazni, értelemszerűen a kiírási feltételek rendszerében, a beszerzési tárgyhoz kapcsolódó költségvetés sajátosságaihoz igazodóan kell teljesíteni.”)²⁷

Összegezve a fentieket: ha az ajánlatkérő – hacsak kifejezetten másként nem rendelkezett a közbeszerzési dokumentumokban egyes tételek 0 Ft-ra történő árazása kapcsán – 0 Ft-ra árazott tételt észlel az ajánlatban, akkor a Kbt. 71. § (1)-(2) bekezdése szerint hiánypótlási felhívást kell kibocsátania, illetve felvilágosítást kell kérnie. Figyelembe kell vennie azonban a Kbt. 71. § (8) bekezdése által megszabott korlátokat. Vagyis, ha a 0 Ft-os megajánlások száma, illetve az ahhoz tartozó tételek jelentősége (például teljes szakág hiánya) olyan mértékű, hogy már nem valamely egyedileg meghatározható tétel vagy egységár hiányáról van szó, hanem ezeket meghaladó mértékű hibáról, az ajánlat egészét érintő általánosabb hiányról, akkor már a hiánypótlás szabályai nem alkalmazhatók, és az ajánlatot a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja alapján érvénytelenné kell nyilvánítani. Ugyanakkor a benyújtott hiánypótlás, felvilágosítás alapján sem állapítható meg automatikusan az ajánlat érvénytelensége vagy érvényessége, hiszen a kérdéses tételek nagyságrendje, értéke, jelentősége még mindig az érvénytelenség irányába mutathat. Viszont ha jelentéktelen, kisebb súlyú tételt érintettek, vagy az ajánlattevő az adott tétel 0-val jelölt „költségét” a munkadíjba vagy anyagköltségbe építette be, akkor mindez önmagában nem eredményez automatikus érvénytelenséget. A hiánypótlás, illetve a felvilágosítás elfogadhatósága tehát mindig az adott eset egyedi

²³ A KDB D.459/24/2013. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 12. K. 30.144/2014/25. számú ítéletét, ennek hatályban tartásáról pedig a Kúria, mint felülvizsgálati bíróság Kfv.II.38.020/2014/7. számú ítéletét.

²⁴ A KDB D.72/15/2012. számú határozata.

²⁵ Ld. a D.473/12/2011. számú határozatát. Ebben a döntésben foglalkoztak a kiadott szakági költségvetésben szereplő nyilvánvaló elírás kérdésével is. A kereset elutasításáról ld. a Budapest Környéki Törvényszék 4.K. 27.038/2011/9. számú ítéletét. Ennek helybenhagyásáról ld. a Fővárosi Ítéletábrla 3.Kf.27.196/2012/5. számú ítéletét.

²⁶ A Budapest Környéki Törvényszék 4.K.27.038/2011/9. számú ítélete.

²⁷ A Fővárosi Ítéletábrla 3.Kf.27.196/2012/5. számú ítélete.

sajátosságaitól függ.²⁸ Ezzel kapcsolatban megjegyzendő, hogy önmagában nem jogsértő az, ha az ajánlatkérő hiánypótlási felhívást bocsát ki (felvilágosítást kér), majd utóbb úgy foglal állást, hogy ezek elfogadása a Kbt. 71. § (8) bekezdésébe ütközne, hiszen e jogszabályhely sérelmét nem a hiánypótlási felhívás (felvilágosításkérés) kibocsátása, hanem az olyan hiánypótlás (felvilágosítás) elfogadása jelenti, amely már meghaladja az említett § által szabott határokat, arra is tekintettel, hogy nem lehet tudni, milyen tartalmú válasz kerül benyújtásra.²⁹

A számítási hiba javítása

A költségvetések, ártáblázatok kitöltése során az ajánlattevőknek különböző matematikai műveleteket (összeadás, szorzás stb.) kell elvégezniük az általuk meghatározandó, ún. alapadatokkal, amelyekhez kapcsolódóan felmerülhet a hibázás lehetősége. Ennek javítási lehetőségét biztosítja a Kbt. 71. § (11) bekezdése. Az e bekezdésben meghatározott szabályok megfelelő alkalmazása szintén lényeges, hiszen „Az ajánlatkérőnek tekintettel kell lenni arra, hogy az ellenszolgáltatás összegét helyesen tartalmazza az ajánlat, és majd a megkötésre kerülő szerződés is.”³⁰

A számítási hiba javítása körében elsődlegesen az *alapadat* és a *származtatott adat* fogalmát kell meghatározni, tekintettel arra, hogy a jogintézmény alkalmazhatóságának alapvető feltétele, hogy a „kijavított érték ne minősüljön alapadatnak.”³¹ Az alapadat nem változtatható, ennek ugyanis a számítási módszere nem meghatározott, ezt az ajánlattevők határozzák meg az árképzésre vonatkozó döntésüknek megfelelően (például egy egységárat). A számítási hiba a *származtatott adat* esetében merülhet fel: az árazott költségvetésekben, illetve részletes ártáblázatokban az alapadatokból matematikai műveletek (jellemzően összeadás, szorzás) út-

ján további adatokat – származtatott adatokat – kell képezni: az egységárat meg kell szorozni a megadott mennyiséggel, az így kapott szorzatokat össze kell adni stb. „A számítási hiba javítása tekintetében alapkövetelmény, hogy rendelkezésre álljanak az ajánlatban a matematikai művelet alapadatai. A számítási hiba mindig egy művelet eredményeként keletkezik, ami lehet szorzás, osztás, összeadás, kivonás, hatványozás, százalékszámítás, illetőleg más matematikai művelet. Azt is rögzíti a törvény, hogy az eljárás eredményére ki nem ható számítási hibát ajánlatkérő nem köteles javítani. E szabály alá a nyilvánvalóan lényegtelen számítási hibák tartozhatnak.”³² Számítási hiba egyébként nemcsak az ellenszolgáltatáshoz kapcsolódhat: „Az ajánlatkérő akkor is végezhet számítási hibajavítást az ajánlatban, ha a hiba nem az ellenértékben, hanem valamely – értékelésre kerülő – más mennyiségi adatban fordul elő. Az ajánlatkérőnek arra van lehetősége, hogy az ajánlatban szereplő alapadatok felhasználásával végezzen matematikai műveletet, az ajánlatban feltüntetett alapadatokat azonban nem változtathatja meg.”³³

Számítási hiba javítása keretében az ajánlati alap-egységek módosítására tehát nincs lehetőség, hiszen az ajánlaton módosítani nem lehet. „A Kbt. [...] kizárólag arra ad lehetőséget az ajánlatkérő számára, hogy amennyiben az ajánlatok bírálata során az ajánlatban nyilvánvaló számítási hibát észlel, annak javítását végezze el, mégpedig úgy, hogy a közbeszerzés tárgya elemeinek tételesen meghatározott értékeit (az alapadatokat) alapul véve számítsa ki az összesített ellenértéket, tehát számítási hiba miatti javításra akkor van lehetőség, ha az ajánlati ár több részelemből áll, a részelemek esetlegesen 2 mennyiség összeszorzásának (pl. darab \times ár) hibájából, vagy e részelemek összeadásának hibájából adódnak.”³⁴ Másképpen fogalmazva:

²⁸ A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója a hiánypótlás szabályairól (2021. július 5.); <https://www.kozbeszerzes.hu/kozbeszerzesek-az/magyar-jogi-hatter/a-kozbeszerzesi-hatosag-utmutatoi/kozbeszerzesi-hatosag-kereteben-mukodo-tanacs-utmutatoja-hianypotlas-szabalyairol--2021-07-05/> (2022. 11. 15.) Vö. a Kúria, mint felülvizsgálati bíróság Kfv.II.38.020/2014/7. számú ítéletével: „A 'nem jelentős' kitéltet nem az összeg nagysága és az ajánlati ár viszonylatában kell értelmezni.”

²⁹ Ld. pl. a KDB D.99/12/2019. számú vagy a D.325/12/2019. számú határozatát.

³⁰ A KDB D.264/18/2014. számú határozata.

³¹ A Legfelsőbb Bíróság Kfv.III.37.060/2008/8. számú ítélete.

³² A KDB D.264/18/2014. számú határozata.

³³ A Kbt. javaslati állapotához fűzött miniszteri indokolás.

³⁴ A KDB D.612/10/2007. számú határozata.

„A számítási hiba a Döntőbizottság megítélése szerint azt jelenti, hogy az adott ajánlattevő tévesen, hibásan számította ki az alapadatokból az összesített ellenértéket. Ebből az következik, hogy ajánlatkérő csak akkor eszközölhet javítást, ha az ajánlattevő a közbeszerzés tárgya elmeinek tételesen meghatározott értékeinek az összesítése során vétett hibát. Az ajánlatban előforduló számítási hibák közül a Kbt. [...] értelmében csak az alapadatok összesítése, az ellenérték kiszámítása során elkövetett számítási hiba javítható ki.”³⁵ A számítási hiba javításának „eszközlésére” csak az ajánlatkérő jogosult: „A Döntőbizottság mindenekelőtt rámutat arra, hogy az ajánlati kötöttség beálltára tekintettel kizárólag az ajánlatkérő eszközölheti a számítási hiba javítását, erre az érintett ajánlattevő nem jogosult.” Ebből adódóan jogsértő, ha az ajánlatkérő ilyen saját elhatározáson alapuló javítást elfogad, és engedi az elektronikus árlejtésben való részvételt. Mindezt utólag, az ajánlatkérő által elvégzett javítás sem orvosolhatja. „Az a tény, hogy az [ajánlattevő] végezte el az egyébként az ajánlatkérő által kizárólag elvégezhető számítási hiba javítását azt jelenti, hogy az ajánlatkérő a versenytársakkal szemben többlet eljárási jogosultságot biztosított az egyik ajánlattevő részére.”³⁶ (Ez a korábbi tételes jogi szabályozáson alapuló megközelítés a hatályos szabályozás tükrében úgy is értelmezhető, hogy technikailag az ajánlatkérő kezdeményezi az EKR-ben a javítást, és erre a kezdeményezésre reagálhat az ajánlattevő a javítás elvégzésével.)

Ezen túlmenően a számítási hiba jogintézményének alkalmazása szintén nem használható arra, hogy az ajánlatkérő hibás mennyiségi megadásából származó ajánlati hiányosságot küszöböljék ki vele: „Számítási hiba kijavításának jogintézménye nem szolgálhat alapul az ajánlatkérőnek arra, hogy a költségvetésben szereplő esetleges hibákat – az ajánlati kötöttség beállta után – ezen jogintézmény keretében javítsa ki.” Az ajánlatkérő így jogsértő módon járt el akkor, amikor számítási hibaként kezelte azt az esetet, amikor az ajánlattevő az ajánlatkérő elírását saját maga korigálta a kiadott árazatlan költségvetésben, miután a mennyiség egy soron tévesen szerepelt (betonacél szerelés körében

217,28 kg helyett 217,28 tonna került feltüntetésre). Az ajánlattevő a helyes mennyiséget árazta be, ezt fel is tüntette a költségvetésben. Az ajánlatkérő tájékoztatta az ajánlattevőket a hiba javításáról és az ennek megfelelő ajánlati árról. Mindez azonban nem minősült jogszerűnek, mivel „A Döntőbizottság álláspontja szerint jelen esetben a számítási hiba kijavításának előfeltételei sem álltak fenn. Jelen esetben alapadatnak a költségvetés egyes tételeinek az ellenértéke minősül. Az egyes tételek mennyisége alapadatnak nem minősül.”³⁷

Ahogy arról korábban szó volt, nem alkalmazható a számítási hiba akkor, ha az ajánlattevő az ajánlatkérő által kiadott költségvetést tartalmazó fájlban a képletet átírja, és ezáltal a program nem végzi el azt a műveletet, amelyet az ajánlatkérő előírása alapján el kellett volna végeznie, és mindez eltérő számértékeket eredményez. Ebben az esetben az ajánlattevők „[a] költségvetés elkészítésekor nem számítási hibát vétettek, ezért az ajánlatkérő a számítási hiba javítására vonatkozó jogintézményt annak alapfeltétele fennállásának hiányában alkalmazta, mellyel megsértette a Kbt. 71. § (11) bekezdését. A Döntőbizottság a fentiek alapján rámutat arra, hogy az ajánlatkérőnek az eljárást lezáró döntése során figyelemmel kell lennie a felhívás és a dokumentáció valamennyi előírásának ajánlattevők általi figyelembe vételére, így az árazott költségvetés elkészítésére vonatkozó követelmények ajánlattevők általi betartására is.”³⁸

Ha hiányoznak az alapadatokat tartalmazó dokumentumok az ajánlatból, és azok hiánypótlás alkalmazásával nem nyújthatók be, akkor a számítási hiba alkalmazása sem merülhet fel: „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. Függetlenül ezért attól, hogy az értékelés szempontja a legalacsonyabb összegű ellenszolgáltatás volt, amely lényegében a vállalkozói díjak összehasonlítását jelentette, az ajánlatban közölt adat mögül hiányzó összes alapadat, egyben azt jelentette, hogy az ajánlat olyan

³⁵ A KDB D.722/7/2010. számú határozata.

³⁶ A KDB D.510/16/2012. számú határozata.

³⁷ A KDB D.501/9/2011. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 28.K.33.652/2011/6. számú ítéletét.

³⁸ A KDB D.948/14/2016. számú határozata.

hibában szenved, ami [...] nem korrigálható.”³⁹ Más-
képpen fogalmazva, „A számítási hiba kijavítását ille-
tően [az ajánlattevő] a további számszaki vizsgálatot
sikerrel azért nem igényelheti, mert a hiánypótlás aka-
dálya következtében az ajánlatnak nem voltak meg
azok az alapadatai, amelyek az ajánlatkérő részéről a
számítási művelet elvégzését lehetővé tették volna.”⁴⁰

A számítási hiba javításához kapcsolódóan felmerülhet
az a kérdés is, hogy milyen dokumentumokat kell az
ajánlattevőnek benyújtania, fennáll-e például *egységes
szerkezetbe foglalási kötelezettség* vagy sem. Egy esetben az
ajánlatkérő hiánypótlásra szólította fel az ajánlattevőt,
mert az nem csatolta a .pdf formátumú, dátummal és
aláírással ellátott költségvetési példányokat, majd pedig
számítási hiba javítására szólította fel, és a javításra
vonatkozó felhívásában „pontosan meghatározta, hogy
mely költségvetési lapok mely munkalapjának mely
cellái tartalmaztak számítási hibás adatokat, és mi a
helyes érték, amelyre a javítást kérte.” Az ajánlattevő
benyújtotta a hiánypótlási felhívás alapján a kért
költségvetést, majd pedig benyújtotta ugyanazon a nap-
pon a javított felolvasólapot, a főösszesítőt és „azon
költségvetési lapokat csatolta teljes egészében (tehát
nem csak a javított munkalapokat), melyek az aján-
latkérő észlelése alapján számítási hibát tartalmaztak.”
Az ajánlatkérő közbenső döntéssel érvénytelenné nyil-
vánította az ajánlatot arra hivatkozással, hogy csupán
azokat a munkalapokat csatolta az ajánlattevő, ame-
lyeken módosításokat hajtott végre, pedig „a felhívása –
a dokumentációval összhangban – az árazott költség-
vetésre és nem annak egyes részeire vonatkozott, illetve
a kérelmező azáltal, hogy a hiánypótlásnak is eleget tett,
az ajánlatában az árazott költségvetés egyes részei *.pdf
formátumban és szerkeszthető formátumban, valamint
a felolvasólapon is két változatban, egymástól eltérő
tartalommal szerepel.” Az ajánlatkérő arra hivatkozott,
hogy „a többváltozatú (alternatív) ajánlat benyújtását
nem tette lehetővé, így további hiánypótlás elrendelés
lehetőségének hiánya okán az ajánlat a Kbt. 73. § (1)
bekezdés e) pontja alapján érvénytelen, mivel az nem
felelt meg a dokumentáció előírásainak.” A jogvita
lényege az volt, hogy elégségesnek volt-e tekinthető-e

az, hogy csupán a számítási hiba javításával érintett
költségvetési lapok benyújtására került sor? A KDB
szerint az ajánlattevő a hiánypótlás során helyesen járt
el, mert a hiánypótlási felhívásban az ajánlatkérő a teljes
költségvetés csatolását előírta, azt pedig teljesíteni
kellett az ajánlattevőnek (az alól felmentést nem kapott),
még akkor is, ha tudta, hogy azok számítási hibát
tartalmaznak. Miután a számítási hiba javítására vo-
natkozó dokumentumokat az ajánlattevő benyújtotta
(felolvasólap, főösszesítő, költségvetési lapok), az
ajánlatban nem volt ellentmondás. Így abban a kérdés-
ben kellett még állást foglalniuk, hogy miképpen kellett
értelmezni az ajánlatkérő felhívását, azaz, elvárt volt-e a
teljes javított költségvetés benyújtása vagy sem. A KDB
értelmezése szerint „valóban nem volt megállapítható,
miszerint az ajánlatkérő ténylegesen valamennyi költ-
ségvetési lap újbóli benyújtását várta el vagy csupán a
számítási hiba javításával érintett részeket, ugyanis nem
rendelkezett arról, hogy a teljes vagy egységes
szerkezetbe foglalás volt elvárás, ahogy azt a jog-
orvoslati eljárásban az ajánlatkérő állította.” Hozzá-
tették, hogy nem „volt egyértelmű, hogy az ajánlatkérő
valamennyi költségvetési lap benyújtását rendelte el,
még arra tekintettel sem, hogy a felhívásban az 'árazott
költségvetés javított példányának' benyújtását kérte.
Ugyanis az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumen-
tumokban nem határozta meg az 'árazott költségvetés'
fogalmát, ennek értelmében pedig nem volt kiolvasható
a közbeszerzési dokumentumokból – így a dokumen-
tációból sem – az, hogy a számítási hiba javítása
egységesen, kizárólag valamennyi költségvetési lap
újbóli benyújtásával teljesíthető.” Hivatkozták végül a
KDB D.156/12/2020. számú határozatát, amely
„szerint, amennyiben az ajánlatkérő nem jelöli meg
pontosan a pótlendő hiányt, a hiányossággal érintett
iratokat és nem hívja fel, nem határozza meg pontosan,
hogy mivel tudja az ajánlattevő orvosolni az adott
hiányosságot, az ajánlattevők nem tudják azt megfele-
lően teljesíteni. Az ajánlatkérő mulasztása pedig nem
eset az ajánlattevők terhére és ebből következően az
ajánlat érvénytelenítésére nem kerülhet sor.”⁴¹

³⁹ A Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.27.099/2012/6. számú ítélete, valamint a Kúria, mint felülvizsgálati bíróság Kfv.III.37.699/2012/4. számú ítélete.

⁴⁰ A Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.27.099/2012/6. számú ítélete.

⁴¹ A KDB D.275/14/2021. számú határozata.

Végül említést kell tenni a számítási hiba javítása keretében arról, hogy miképpen kezelendő az az eset, ha a költségvetésben, a főösszesítőben a számok helyesen kerültek feltüntetésre, viszont a *felolvasólapon csak elírás folytán szerepel más összeg*. Ilyen esetben a számítási hiba nem alkalmazható, az ajánlattevő „ajánlatába becsatolt részletes ajánlatban ugyanis az egyes tételek alapján mind a nettó, mind a bruttó ár megfelelően kiszámításra került, ugyanakkor ajánlattevő a helyesen kiszámított összeget – elírás folytán – a nettó összeg vonatkozásában nem megfelelően tüntette fel a felolvasólapon. Az ilyen típusú elírás számítási hibának nem tekinthető. A Kbt. kogens szabályozásából következően a [számítási hiba] alkalmazására ugyanakkor csak az ott megjelölt feltételek fennállása esetén kerülhet sor.”⁴² Vagyis mivel nem matematikai művelethez kapcsolódó hibaként kezelendő az ilyen tévesztés, ezért a hiánypótlás (a felvilágosítás) szabályainak alkalmazhatósága merül fel, vizsgálva az eltérés jellegét, nagyságrendjét is. A kiindulópont az, hogy „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 részlemeinek ellenértékének megváltoztatása nem minősíthető nem jelentős hibának, valamint hogy az ajánlattevő „önkéntes hiánypótlása az ajánlati közttség sérelmével járt”, így jogszerű volt az érvénytelenné nyilvánító ajánlatkérői döntés.”⁴³ Ugyanakkor, ahogyan arról a hiánypótlásról szóló bekezdésekben részletesebben szó volt, a nem jelentős (például 10.000.- Ft nagyságrendű) eltérés egyedi részletkérdésre vonatkozó hibának tekinthető, a felolvasólapnak sincs megkülönböztetett jelentősége, így nem lenne akadálya a felvilágosításkérésnek a Kbt. 71. § (8) bekezdése alapján

– az abban foglalt keretek megtartás esetén – ilyen esetben.⁴⁴

Záró, összegző gondolatok

Az árazott költségvetések, részletes ártáblázatok bírálatához kapcsolódóan számos jogkérdés merül fel, számos olyan tényállás említhető, amelyek helyes, jogszerű megítélése komoly kihívások elé állítja mind az ajánlatkérőket, mind pedig az ajánlattevőket, a jogszabályokban használt általános fogalmak, hiányzó értelmező rendelkezések pedig csak növelik a téves jogértelmezés esélyét. Ennek megfelelően szükséges összegezni a tárgyalta döntőbizottsági és bírósági döntések alapján a főbb kérdésköröket, jellemzőket.

a) Elsőként a *fogalmi kérdések* merülnek fel. A Kbt. – az üzleti titokká minősítésre és a hiánypótlás kereteire vonatkozó szabályokon kívül – mindössze az értelmező rendelkezések körében, a közbeszerzési dokumentumok egyik részlemeként említi a részletes ártáblázatokat, illetve az árazatlan költségvetéseket anélkül, hogy ezek tartalmát vagy elhatároló ismérveit meghatározná, az Épköz. pedig a közbeszerzési dokumentumok részeinek tételes felsorolása körében tesz róla említést a mellékletében. Az árazatlan költségvetésekre nézve az Épkiv.-ben található definíció, azonban ez nem közbeszerzési jogszabály. A vonatkozó joggyakorlat elsősorban abból indulhat ki, hogy milyen információk nyerhetők a táblázatokból: kizárólag az ajánlati ár megbontásához (részletezéséhez) szükséges adatok szerepelnek-e bennük, vagy hogy azokkal kell-e megtenni a teljes műszaki tartalomra vonatkozó ajánlatot. Ezen, az adott eljárás egyedi sajátosságaihoz igazodó ismérvek használhatók fel a meghatározáshoz, illetve elhatároló ismérvek leírásához. Nem kizárólag elméleti jelentősége van ezeknek a kérdéseknek, hanem egyedi jogviták megítélése kapcsán is hangsúlyosak lehetnek, így például a szakmai (műszaki) tartalom bírálata, az üzleti titokká minősítés vagy a 0 Ft-ra beárazott tételek jogszerűségének területén, hiszen döntő az, hogy pontosan mi ismerhető meg belőlük. Megjegyzendő, hogy a „költségvetés” kifejezés a pénzügyi jog más területein is

⁴² A KDB D.335/16/2009. számú határozata.

⁴³ A KDB D.536/10/2012. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 3.Kf.650.103/2013/5. számú ítéletét. („A felolvasólapon szereplő ajánlati ár összegének, és a szakmai ajánlat részét képező árrészletező táblázat összesített összegének azonosnak kellett volna lennie, mert a részletező dokumentum nem más, mint a felolvasólapon feltüntetett ajánlati ár tételes megbontása.”)

⁴⁴ A KDB D.58/14/2020. számú határozata.

megjelenik eltérő tartalommal (például az államháztartási jogban), a központi (állami) és a helyi önkormányzati gazdálkodás (működés) kapcsán. Tartalma szerint a költségvetés ezen a területen pedig nem más az Alkotmánybíróság megközelítése szerint, mint a „gazdálkodás éves terve”, „egyedi pénzügyi döntések sorozata.”⁴⁵

b) A megfelelő előkészítés, illetve az előkészítés keretében megvalósítandó döntések szintén felmerülnek a költségvetésekhez (ártáblázatokhoz) kapcsolódóan. Dönteni kell az ajánlatkérőnek például a struktúráról, a megfelelően pontos és összehasonlítható ajánlattételt lehetővé tevő tartalmi és formai követelményekről (ez azonban nem jelent „útmutatókészítési kötelezettséget”),⁴⁶ továbbá arról, hogy kíván-e az ellenőrzés körében önálló funkcióval rendelkező, formátumra vonatkozó követelményt előírni vagy sem. Az is rendkívül fontos, hogy a költségvetések (ártáblázatok) és a szakmai ajánlat között a megfelelő kapcsolatot megteremtse, e körben is egyértelmű, azonos módon értelmezhető előírásokat fogalmazzon meg. Az előkészítés egy másik lényegi eleme, hogy a költségvetéseket (ártáblázatok) megfelelő minőségben, hiánytalanul, adott esetben megfelelő képletekkel kell elkészíteni (legalábbis törekedni kell rá), hiszen ezáltal elkerülhetők a későbbi kiegészítő tájékoztatások, illetve a közbeszerzési dokumentumok módosításai. Bár megjegyzendő, hogy az még a szerencsésebb eset, ha a hiányosságokra, hibákra még az ajánlattételi határidő lejártát megelőzően, és nem pedig a bírálat, vagy éppen a megkötött szerződések teljesítése során derül fény. A gyakorlatban az is lényeges szempont, hogy ha a költségvetéseket külső, közbeszerzés tárgya szerinti szakmai szakértelemmel rendelkező bevont személy készíti el (például a tervező), akkor e személy mennyire együttműködő a közbeszerzési eljárás során, milyen minőségű dokumentumokat bocsát az ajánlatkérő rendelkezésére, mennyire tudja megfelelő módon, gyorsan és hatékonyan kezelni a kiegészítő tájékoztatásokat, illetve felmerült módosítási igényeket. Végül az előkészítés kapcsán megjegyezhető, hogy az ajánlatkérő nem tehet olyan előírást, amely későbbiekben a jogszerű

bírálati cselekmények teljesítését korlátozná, vagy éppen kizárná, így például jogellenesnek bizonyult azon ajánlatkérői kitétel egy esetben, amely kizárta a 0 Ft-ra beárazott költségvetési tételek elfogadását, tekintettel arra, hogy minden esetben egyedileg kell megvizsgálni, hogy annak mi lehet az oka, és hogy az korrigálható-e hiánypótlással, illetve felvilágosítással, vagy pedig nem. Az ajánlatkérőknek az ilyen „túlbiztosítás” jellegű követelményeket tehát kerülniük kell. Felmerülhet még az ajánlatkérők részéről, hogy egy-egy tételt egy adott összegre kérnek beárazni, ha azonban nincs ilyen különleges ajánlatkérői (vagy más jogszabályi) előírás, akkor „szabad árazási stratégia”⁴⁷ alkalmazható az ajánlattevők részéről, különösen átalánydíjas szerződések esetében.

c) A bírálat körében vizsgálni kell a hiánypótlás és a felvilágosításkérés határait, lehetőségeit. A Kbt. 71. § (8) bekezdésének alkalmazhatóságát a legváltozatosabb és legkülönbözőbb történeti tényállások (hibák) teszik próbára, és számos esetben rendkívül nehéz feladat a jog helyes értelmezése. Mivel a bírálatához kapcsolódó jogsértések súlyosnak minősülnek a KDB joggyakorlatában⁴⁸ (hiszen hatással vannak az eljárás eredményére, az ajánlatok érvényességére, érvénytelenségére), ezért különös körültekintéssel kell az ajánlatkérőknek eljárniuk akkor, amikor arról döntenek, hogy biztosítanak-e egy hiány, tévesztés kapcsán lehetőséget a korrekcióra vagy sem. Olyan általános megfogalmazású jogszabályi rendelkezések tartalmát kell helyesen megállapítani, mint „nem jelentős, egyedi részletkérdésre vonatkozó hiba”, de tekintettel kell lenni az ajánlati kööttségre vonatkozó szabályokból fakadó tilalmakra is. A szakmai ajánlat (hiányos, nem megfelelő műszaki tartalom, biankó ajánlattétel), a 0 Ft-ra árazott tételek, a teljes mértékben vagy részlegesen hiányzó költségvetések (ártáblázatok) megítélése állítja jogi szempontból kockázatos kihívások elé az ajánlatkérőket. Ha helytelen döntést hoznak a legkörültekintőbb eljárás ellenére is (és jogorvoslati eljárásra kerül sor), akkor szembesülniük kell rendszerint a bírság jogkövetkezményével is. A 0 Ft-ra árazott tételekkel kapcsolatban a következő főbb sajátosságok említhetők meg: az

⁴⁵ Ld. a 4/2006. (II. 15.) AB határozatot.

⁴⁶ A Tatabányai Törvényszék, mint másodfokú bíróság 2.Kf.20.506/2013/4. számú ítélete. A megismételt eljárásról ld. a KDB D.827/5/2016. számú végzését.

⁴⁷ Ld. a KDB D.400/12/2022. számú határozatát.

⁴⁸ Ld. pl. a KDB D.288/23/2022. számú határozatát.

ajánlatkérőnek meg kell vizsgálni (hiánypótlás, felvilágosítás alkalmazásával) azt, hogy milyen okból kifolyólag szerepel egy vagy több tételnél 0 Ft-os érték, tekintettel arra, hogy önmagában nem tilos ilyen értékek megadása, és ezek nem vezetnek automatikusan az ajánlat érvénytelenségéhez. Az alapvető kiindulópontot az ajánlatkérő előírásai jelentik (mit, hogyan és hol kér beárazni, adott esetben milyen eltéréseket enged, illetve mit nem zár ki), e körben előírhatja azt is, hogy bizonyos tételekre 0 Ft-ot vagy egy adott összeget kér árként feltüntetni. Arra viszont nincs lehetősége, hogy olyan előírást tegyen, amely szerint semmiképpen nem fogadható el 0 Ft-ra történő beárazás, ahogy erről korábban említés történt. A fő kérdés az, hogy az ajánlat lefedi-e a teljes műszaki tartalmat, az ajánlati ár teljes körű-e, magában foglalja-e az összes szükséges tételt vagy sem, korrigálásra kizárólag a Kbt. 71. § (8) bekezdés a)-b) pontja szerint van lehetőség.

d) Az aránytalanul alacsony árra vonatkozó jogviták kiindulópontjai rendszerint a következők: fennállhat-e egyáltalán az ár aránytalanul alacsony jellege, ha pedig igen, akkor kért-e az ajánlatkérő indokolást vagy sem, indokoláskérés esetén pedig annak pontossága, részletessége képezheti vita tárgyát, tekintettel arra, hogy az ajánlattevőt olyan helyzetbe kell hozni, hogy a vállalására nézve objektív, részletes számításokkal és egyéb dokumentumokkal alátámasztott indokolást tudjon benyújtani. Ha a közbeszerzési eljárásban költségvetést (ártáblázatot) kell csatolni, akkor egyrészt az értékelésre kerülő ajánlati elem (az egyösszegű ajánlati ár) a kiindulópont, vagyis ha csak egyes költségvetési tételek esetében áll fenn aránytalanul alacsony jelleg, viszont az összár nem tekinthető ilyennek, akkor nem áll fenn jog-

szerű lehetőség indokoláskérésre. Másrészt mivel rendelkezésre áll árrészletezés, ezért az ajánlatkérőnek lehetősége van pontos tételek, munkanemek, költségek megjelölésére (kiválasztására), pontosan meg tudja határozni, hogy mely elemekre, szempontokra kéri az indokolást. Ha az elfogadhatóság kétséges, akkor pedig további, kiegészítő indokoláskérésnek van helye annak érdekében, hogy az ajánlatkérő megalapozott döntést tudjon hozni az érvényesség, illetve érvénytelenség körében. Ha az indokolás nem elfogadható, akkor az érvénytelenség részletes indokait meg kell adni (az ajánlatok elbírálásáról szóló összegezésben, vagy amennyiben közbenső döntést hoznak, akkor annak keretében), tekintettel arra, hogy utólag nem lehet kiegészíteni a megadott indokolást újabb okokkal.

e) Végül említést kell tenni a *számítási hiba* lehetőségéről, amely jogintézmény lehetőséget ad arra, hogy az elvétett matematikai műveletekből (összeadás, szorzás stb.) származó hibákat korrigálják. A költségvetésekben (ártáblázatokban) rendelkezésre álló ún. alapadatok (például egységárak) nem változtathatók az ajánlati kötöttségre vonatkozó szabályok alapján, viszont az azokból matematikai művelet alapján képzett ún. származtatott adatok már igen. Különösen fontos feltétel, hogy a felolvasólapon és a költségvetésekben (főösszesítőkön) ugyanazon helytelen értékek szerepeljenek, hiszen ha *eltérés van a két dokumentum között*, viszont számítási hiba egyébként nincs, akkor már a hiánypótlás, illetve a felvilágosításkérés szabályai – és annak Kbt. 71. § (8) bekezdése által szabott keretei – alkalmazandók. A joggyakorlatban felmerül időről időre az, hogy az ilyen eltérések – azok jellege, nagyságrendje – alapján orvosolhatók-e vagy sem.