

# KÖZBESZERZÉSI IRÁNYTÚ

## Nulla forintos ajánlat a közbeszerzésben

### Bid at a price of HUF 0.00 in public procurement

Dr. Fazekas Szilvia LL.M., felelős akkreditált közbeszerzés szaktanácsadó, közbeszerzési szakjogász, közbeszerzési menedzser

DOI: 10.37371/KEP.2024.7.3

Címszavak: ajánlat, nulla forint, visszerhesség, közbeszerzési szerződés, bírálat, tételes elszámolás, átalánydíjas elszámolás, számítási hiba, aránytalanul alacsony ár, hiánypótlás, felvilágosítás

#### Absztrakt

A jelen cikk célja, hogy sorra vegye azokat az eseteket, ahol a nulla forint értéket tartalmazó ajánlat megjelenhet és esetleges jogértelmezési problémákat vethet fel, továbbá az ítélkezési gyakorlat bemutatásán keresztül részletesen megvizsgálja az egyes eljárási cselekményeket, amelyek az ajánlatkérők és az ajánlattevők részéről elvártak a nulla forint értéket tartalmazó ajánlat esetében.

#### Abstract

The aim of this article is to list the cases where a bid with a zero value may arise and raise potential problems of interpretation, and to examine in detail, through case law, the procedural steps that contracting authorities and tenderers are expected to take in the case of a bid with a zero value.

#### Bevezető gondolatok

Teljes bizonyossággal állíthatjuk, hogy az egész közbeszerzési jogalkalmazás feszültté, mondhatni idegessé válik, ha egy ajánlat nulla forintos értéket tartalmaz. A nulla forintos ajánlat ellen – mondhatni – minden jogi és nem jogi érzékünk tiltakozik. A "beszerezni valamit" szinte magában hordozza, hogy valamit adni kell érte, legtöbbször valami fizetőeszközt, és elfogadhatatlannak, gyanúsnak, sőt, komolytalannak gondoljuk a nulla forintos ajánlatot, különösen annak tükrében, hogy a gazdasági szereplő fogalmába is beletartozik, hogy a piacon tevékenykedik; márpedig a piaci működésnek vannak költségei és bevételi elvárásai.

A nulla forintos megajánlás más jogágak vonatkozásában is kérdéseket vethet fel, legalább versenyjogi, adójogi, számviteli és költségvetési szabályokhoz való viszonyulást illetően.

A jogalkalmazók, de főként az ajánlatkérői oldalon álló jogalkalmazók úgy érzik, hogy a közbeszerzés fogalmi rendszerébe a nulla forintos ajánlat nem, vagy nehezen illeszthető be, míg jellemzően az ajánlattevői oldalon álló jogalkalmazók teljes természetességgel, a gazdasági

élet velejárójaként viseltetnek a nulla forintos érték iránt.

Szinte azonnal felmerül a kérdés, hogy egy beszerzés során, ahol alapvetően áru, építési beruházás, szolgáltatás megvásárlása a fő cél, értelmezhető-e, és ha igen, akkor hogyan értelmezhető a nulla forintos ajánlat.

A nulla forintos ajánlati értékkel találkozhatunk úgy, hogy maga az ajánlati ár nulla forint, úgy is, hogy több, ajánlati árral kapcsolatos értékelési szempont közül csak az egyik ajánlati ár értéke nulla forint, lehetséges előfordulási eset, hogy az ajánlati ár egyik összetevő értéke nulla forint, de akár az árindokolás részét is képezheti nulla forintos érték.

Érvénytelen-e az ajánlat, ha nulla forintos értéket tartalmaz? Szükséges-e az ajánlatkérőnek elbírálni az ajánlatot, ha az nulla forintos értéket tartalmaz? Megmagyarázható-e a nulla forintos ajánlat? Hiánypótlatható-e, módosítható-e a nulla forintos érték? Egyáltalán ajánlatnak nevezhető-e a nulla forint? Számtalan kérdés merül fel a nulla forintos ajánlati árat illetően.

Cikkemben különböző szempontból vizsgálom meg a nulla forintos ajánlati ár előfordulási eseteit, a kap-

csolódó esetleges eljárási cselekményeket, összevetve az ítélezési gyakorlattal, valamint áttekintem az ajánlatkérők és az ajánlattevők lehetőségeit avagy kötelezettségeit a nulla forintos ajánlati árral összefüggésben.

### Visszterhesség problematikája

Talán a legmarkánsabb értelmezési vita akkor bontakozhat ki egy „nullás” ajánlatot illetően, ha a teljes ajánlat értéke nulla forint.

Egyes nézőpontok szerint egy közbeszerzési eljárásban nem elfogadható, ha az ajánlattevő nem valamely részértékként, hanem a szolgáltatás teljes egészére nulla forintos megajánlást tesz. De a közbeszerzés mellőzésével összefüggésben is érvként szokott felmerülni, hogy a közbeszerzési jogszabályok alkalmazásának kötelezettségét kizárja, ha a gazdasági szereplő ellenszolgáltatás nélkül teljesíti a vállalását.

Ezt a megközelítést jól példázza a C-367/19. számú ügy,<sup>1</sup> ahol ajánlatkérő azzal érvelt, hogy amennyiben a szolgáltatást ingyenesen nyújtják, nem eredményezhet visszterhes szerződést. Azaz a nulla forintos ajánlat, ahol az ajánlattevő ingyenesen nyújtja a szolgáltatását, nem az ajánlat kirívóan alacsony jellege miatt nem elfogadható, hanem a közbeszerzés fogalomrendszerében egyáltalán nem értelmezhető.

Ezek a vélemények a közbeszerzés egyik fogalmi elemére, a visszterhességre vezetnek vissza a nulla forintos megajánlás elfogadhatatlanságát.

Az első értelmezési nehézségbe tehát már a közbeszerzési szabályozás hatálya és fogalmi rendszere vonatkozásában beleütköztünk.

Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelv (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK

irányelv hatályon kívül helyezéséről (továbbiakban: 2014/24/EU irányelv) 2. cikk (1) bekezdés 5. pontja alapján:

*„közbeszerzési szerződés”: egy vagy több gazdasági szereplő és egy vagy több ajánlatkérő szerv által, írásban megkötött visszterhes szerződés, amelynek tárgya építési beruházás kivitelezése, áru szállítása vagy szolgáltatás nyújtása”*

A 2014/24/EU irányelvvel összhangban a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. tv. (továbbiakban: Kbt.) 3. § 24. pontja alapján:

*„közbeszerzési szerződés: e törvény (Kbt.) szerinti ajánlatkérő által, írásban megkötött, árubeszerzésre, szolgáltatás megrendelésre vagy építési beruházásra irányuló visszterhes szerződés.”*

A Kbt. 8. § (1) bekezdés alapján „Közbeszerzésnek minősül a közbeszerzési szerződés, valamint az építési vagy szolgáltatási koncesszió e törvény szerinti megkötése. A közbeszerzési szerződés tárgya árubeszerzés, építési beruházás vagy szolgáltatás megrendelése lehet.”

Bár az értelmező rendelkezések kizárólag a közbeszerzési szerződést definiálják, amelynek nem részei a koncessziós beszerzési tárgyakra vonatkozó szerződések, a jogszabály a koncessziók fogalmi elemeinek meghatározásánál (Kbt. 8. § (5)-(6) bekezdések<sup>2</sup>) sem hagy kétséget afelől, hogy az építési és szolgáltatási koncesszió beszerzése is visszterhes szerződés.

A szabályozásból nyilvánvaló, hogy a közbeszerzés fogalmának lényeges eleme a visszterhesség. A Kbt. hatálya alá azok a szerződések tartoz(hat)nak, amelyek visszterhesek; a visszterhesség fogalmi elem teljesülése nélkül egy szerződés nem nevezhető közbeszerzési szerződésnek.

<sup>1</sup> C-367/19.; Felek: Tax-Fin-Lex d.o.o. és a Ministrstvo za notranje zadeve, a LEXPERA d.o.o. részvételével, előzetes döntéshozatal; ECLI:EU:C:2020:685; 17. pont (továbbiakban: C-367/19. Tax-Fin-Lex ügy).

<sup>2</sup> Kbt. 8. § (5) Az építési koncesszió e törvény szerinti ajánlatkérő által, írásban megkötött visszterhes szerződés, amelynek keretében az ajánlatkérő a (3) bekezdésben meghatározott építési beruházást rendel meg, és az ajánlatkérő ellenszolgáltatása az építmény hasznosítási jogának meghatározott időre történő átengedése vagy e jog átengedése pénzbeli ellenszolgáltatással együtt, amely együtt jár az építmény hasznosításához kapcsolódó működési kockázatnak a koncessziós jogosult általi viselésével. (6) A szolgáltatási koncesszió e törvény szerinti ajánlatkérő által, írásban megkötött visszterhes szerződés, amelynek keretében az ajánlatkérő a (4) bekezdés szerinti szolgáltatás nyújtását rendeli meg, az ajánlatkérő ellenszolgáltatása a szolgáltatás hasznosítási jogának meghatározott időre történő átengedése vagy e jog átengedése pénzbeli ellenszolgáltatással együtt, amely együtt jár a szolgáltatás hasznosításához kapcsolódó működési kockázatnak a koncessziós jogosult általi viselésével.

Az Európai Bíróság ítéleteiben<sup>3</sup> rendre kijelenti, hogy csak visszterhes szerződés minősülhet a közbeszerzési irányelvek hatálya alá tartozó közbeszerzési szerződésnek („Kizárólag visszterhes szerződés minősülhet ugyanis a 2004/18 irányelv értelmében vett közbeszerzési szerződésnek”).

A szerződés fogalmát érdemes a Ptk. viszonyában is definiálni, tekintve, hogy a Kbt. mögöttes szabálya a Ptk. A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. tv. (továbbiakban: Ptk.) 6:58. § alapján a „szerződés a felek kölcsönös és egybehangzó jognyilatkozata, amelyből kötelezettség keletkezik a szolgáltatás teljesítésére és jogosultság a szolgáltatás követelésére”. A polgári törvénykönyv Nagykomentárja<sup>4</sup> szerint a Ptk. kifejezetten a szerződéses jogot illetően három alapelvet állít fel, amely legfontosabb alapelveknek az egyike a visszterhesség vélelme. A polgári jog is tehát főszabályként tekint rá, hogy egy szerződés visszterhes, mivel szolgáltatás és ellenszolgáltatás áll szemben egymással, ahol a szolgáltatásért ellenszolgáltatás jár. És ami tovább erősíti a visszterhesség vélelme alapelvet, hogy ha a felek nem állapodnak meg a szerződésben díjazásról, akkor is a vélelem a visszterhesség mellett van. A polgári jogban a szerződés létrejöttéhez az is szükséges, hogy lényeges kérdésekben a szerződő felek megállapodjanak (Ptk. 6:63. §), és vitathatatlan, hogy a szolgáltatás és ellenszolgáltatás a szerződésben lényeges kérdésnek minősül és nem jön létre a szerződés, amíg a szerződő felek nem állapodnak meg.

Felmerül a kérdés, hogy a közbeszerzés viszonyrendszerében mit jelent a visszterhesség.

Az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata alapján egy közbeszerzési jogviszonyban a szolgáltatás teljesítésére valamely ellenszolgáltatás fejében vállalnak kötelezettséget. Az Európai Bíróság számos ítéletében az ellentételezés kifejezést használja,<sup>5</sup> ugyanakkor a főtanácsnoki indítványokban és az ítéletekben nem egységes a megközelítés, hogy az ellentételezés szükség-szerűen pénzbeli, azaz cikkemhez kapcsolódóan forintos ellentételezést jelent, vagy nem pénzbeli természetű ellentételezés is elfogadható a visszterhesség fogalmi elem teljesüléséhez.

Az Európai Bíróság a visszterhes jelleget illetően kijelentette, hogy annak jelentése: „a közbeszerzési szerződést kötő ajánlatkérő e szerződés alapján ellentételezés fejében olyan szolgáltatást kap, amelynek közvetlen gazdasági érdekel kell bírnia ezen ajánlatkérő számára. A szerződés kétoldalú jellege ezért a közbeszerzési szerződés alapvető jellemzője”, avagy „az ajánlattevő kötelezi magát, hogy ellenérték fejében teljesíti a szerződés tárgyát képező szolgáltatást”. Az Európai Bíróság visszterhesség fogalmi elem teljesülését állapította meg akkor, amikor az ellenszolgáltatás kizárólag a költségek vagy azok egy részének (pl. általános költségek) megtérítésére vonatkozott.<sup>6</sup>

Az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatából kiolvasható másik megközelítés szerint az ellenérték nem kizárólag pénzbeli ellenértéket tartalmazhat.

Az Európai Bíróság a visszterhesség fogalmi elemet már akkor teljesültnek tekintette, ha az adott szolgáltatást a felek „közvetlen gazdasági érdekében teljesítik”.<sup>7</sup> Az Európai Bíróság a visszterhesség fogalmi elem teljesülését állapította meg a C-796/18. számú ügyben is, ahol egy

<sup>3</sup> Lásd például C-451/08. számú ügy; Felek: a Helmut Müller GmbH és a Bundesanstalt für Immobilienaufgaben, Gut Spascher Sand Immobilien GmbH, Wildeshausen városa részvételével; ECLI:EU:C:2010:168; 47-49. pont; C-51/15. számú ügy; Felek: a Remondis GmbH & Co. KG Region Nord és a Region Hannover, a Zweckverband Abfallwirtschaft Region Hannover részvételével; ECLI:EU:C:2016:985, 43. pont.

<sup>4</sup> A Nagykomentár a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényhez (Szerkesztette: Gárdos Péter / Vékás Lajos); Wolters Kluwer Hungary Kft. Budapest 2016, online kiadvány; Ptk. 6:59. §-ához fűzött magyarázat.

<sup>5</sup> pl. C-51/15. számú ügy; Felek Remondis GmbH & Co. KG Region Nord és a Region Hannover, a Zweckverband Abfallwirtschaft Region Hannover részvételével; előzetes döntéshozatal; ECLI:EU:C:2016:985.

<sup>6</sup> C-113/13. számú ügy, Felek: az Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino”, az Associazione nazionale pubblica assistenza (ANPAS) – Comitato regionale Liguria, a Regione Liguria és a San Lorenzo Soc. coop. sociale, a Croce Verde Cogema cooperativa sociale Onlus, a Croce Rossa Italiana – Comitato regionale Liguria és társai részvételével; előzetes döntéshozatal, ECLI:EU:C:2014:2440; 37. pont; C-436/20. számú ügy, Felek: Asociación Estatal de Entidades de Servicios de Atención a Domicilio (ASADE) és a Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas; előzetes döntéshozatal; ECLI:EU:C:2022:559; 96. pont.

<sup>7</sup> C-451/08. számú ügy; Felek: a Helmut Müller GmbH és a Bundesanstalt für Immobilienaufgaben, Gut Spascher Sand Immobilien GmbH, Wildeshausen városa részvételével; ECLI:EU:C:2010:168; 47-49. pont; C-51/15. számú ügy; Felek: a Remondis GmbH & Co. KG Region Nord és a Region Hannover, a Zweckverband Abfallwirtschaft Region Hannover részvételével; ECLI:EU:C:2016:985, 48-49. pont.

szoftver ingyenes rendelkezésre bocsátása állt szemben a szoftver jövőbeli fejlesztésének kötelezettségével.<sup>8</sup>

Az Európai Bíróság az ügylet visszterhes jellegét vizsgálta a C-606/17. számú ügyben,<sup>9</sup> ahol a visszterhes jelleg megítélése során kijelentette: a visszterhes szerződésnek minősítéshez nem fér kétség az olyan jellegű szerződések esetében sem, ahol maguk a szolgáltatásban ténylegesen részesülő más szervezetek mentesülnek ugyan az ellenszolgáltatás megfizetése alól, azonban fix összegű szállítási költség megtérítésére kötelesek, illetve azok a szerződések esetében sem, ahol magát a szolgáltatást megrendelő ajánlatkérő támogatást nyújt a gyártáshoz.

Az Európai Bíróság viszont nem minősítette visszterhesnek azt az ügyletet, amelyik hatáskörök átruházására vonatkozik, mivel éppen a gazdasági érdek szűnik meg a hatáskör átadásával.<sup>10</sup>

A C-367/19. Tax-Fin-Lex ügy főtanácsnoki indítványának 64. pontja rögzíti, hogy a referencia által nyújtott jövőbeli előny nem az adott szerződés visszterhes eleme, hiszen nem az adott ajánlatkérő által nyújtott ellenszolgáltatás.

Az Európai Bíróság megítélése szerint a visszterhességi fogalmi elem és különösen a közbeszerzési szerződés fogalmi elemeinek vizsgálata során nincs jelentősége annak, hogy az ajánlattevő az adott szerződés kapcsán a főtevékenységét látja-e el, haszonszerzési cél vezérli-e vagy az adott szerződés piacán nem folyamatos a jelenléte.<sup>11</sup>

Megvizsgálva a magyar ítélkezési gyakorlatot, a visszterhesség kérdésköre jellemzően a közbeszerzés mellőzése, egy adott beszerzésnek a közbeszerzési jogszabályok hatálya alá tartozásának vizsgálata kapcsán

kerül szóba. Ezekben a jogorvoslati ügyekben általában az képezi vita tárgyát, hogy az adott, közbeszerzési szabályok mellőzésével megkötött ügylet a közbeszerzési szabályozás hatálya alá tartozik-e, a szerződő felek a közbeszerzési fogalmi elemeket figyelembe véve közbeszerzési szerződést kötöttek-e. Azonban kevés olyan döntést találunk, hogy a nulla forintos ajánlatot a közbeszerzési szerződés „visszterhesség” fogalmi elemének teljesülése tükrében vizsgálták volna.

A Közbeszerzési Döntőbizottság közbeszerzés mellőzésével összefüggő határozataiban rendre kijelenti,<sup>12</sup> hogy közbeszerzési eljárás lefolytatása akkor kötelező, ha négy konjunktív feltétel teljesül, az ajánlatkérői minőség, a Kbt. szerinti beszerzési tárgy, a közbeszerzési értékhatár elérése mellett a szerződés visszterhes jellegű; ha pedig a konjunktív feltételek közül bármelyik nem teljesül, akkor a közbeszerzési eljárás alkalmazásának kötelezettsége kizárt. Visszterhes az az ügylet, ahol a teljesített szolgáltatással szemben ellenszolgáltatás áll.<sup>13</sup> A visszterhesség és a közbeszerzés fogalmi elem teljesülését állapította meg a Közbeszerzési Döntőbizottság akkor is, amikor a beszerző és a vállalkozó levelezéséből megállapítható volt a kölcsönös megállapodás, a megrendelés és az ár, és ez utóbbi kifizetésére sor került.<sup>14</sup>

A Fővárosi Ítéltábla 4.Kf.27.193/2007/4. számú ítélete szerint egy szolgáltatás megrendelésnek nem feltétele az sem, hogy az ajánlatkérő saját részre szerezzen be szolgáltatást; ezért az a visszterhesen megrendelt szolgáltatás is a Kbt. tárgyi hatálya alá tartozik, amit az ajánlatkérő más javára rendel meg, illetve a szolgáltatás tényleges igénybevevője helyett fizet ki, mivel a Kbt. alkalmazása tekintetében az ellenérték meglétét vagy

<sup>8</sup> C-796/18. számú ügy; Felek: Informatikgesellschaft für Software-Entwicklung (ISE) mbH és a Stadt Köln, a Land Berlin részvételével; előzetes döntéshozatal; ECLI:EU:C:2020:395.

<sup>9</sup> Felek: IBA Molecular Italy Srl és Azienda ULSS No 3, Régió Veneto, Ministero della Salute, Ospedale dell'Angelo di Mestre; előzetes döntéshozatal; ECLI:EU:C:2018:843.

<sup>10</sup> C-51/15. számú ügy; Felek Remondis GmbH & Co. KG Region Nord és a Region Hannover, a Zweckverband Abfallwirtschaft Region Hannover részvételével; előzetes döntéshozatal; ECLI:EU:C:2016:985; C-328/19. számú ügy; Felek: a Porin kaupunki, a Porin Linjat Oy, a Lyttylän Liikenne Oy részvételével, előzetes döntéshozatal; ECLI:EU:C:2020:483; C-159/11. számú ügy; Felek: Azienda Sanitaria Locale di Lecce, az Università del Salento és az Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce és társai; előzetes döntéshozatal; ECLI:EU:C:2012:817; 29. pont.

<sup>11</sup> C-159/11. számú ügy; Felek: Azienda Sanitaria Locale di Lecce, az Università del Salento és az Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce és társai; előzetes döntéshozatal; ECLI:EU:C:2012:817; 26. pont.

<sup>12</sup> például D.133/8/2024. számú határozat 43. pont, D.192/13/2021. számú határozat 37. pont.

<sup>13</sup> D.192/13/2021. számú határozat 43. pont.

<sup>14</sup> D.128/17/2024. számú határozat 68. pont.

hiányát a szolgáltatás igénybevevője és a szolgáltatás nyújtója viszonyában kell értékelni.

A Fővárosi Ítéltábla egy másik ítélete<sup>15</sup> szerint az is visszterhes ügylet, ha az ajánlatkérő olyan mértékű ellenértéket (valójában különbözetet) fizet a szolgáltatásért, amely nem éri el a szolgáltatás teljes összegét, mert a szolgáltatásért harmadik személyek is fizetnek.

A keretmegállapodást illetően a Fővárosi Törvényszék 103.K.701.470/2023/10. számú döntésében ugyanakkor kifejti, hogy különbség van egy keretmegállapodás és a közbeszerzési szerződés között, mivel a keretmegállapodás önmagában állva nem visszterhes szerződés és a törvényi definíció alapján ebből kifolyólag nem is közbeszerzési szerződés: csak a későbbi visszterhes közbeszerzési szerződések lényeges feltételeit rögzítő megállapodás.

A Fővárosi Bíróság K.34.382/2005/8. számú ítélete alapján a Kbt. értelmében visszterhes szerződésnek minősül minden olyan megállapodás, melyben ajánlatkérő ellenszolgáltatásért, jellemzően pénzfizetés ellenében, valamilyen konkrét tevékenységet rendel meg; és nem képezi részét a közbeszerzés fogalmi elemnek, ha az ajánlatkérő nem maga számára rendeli meg a szolgáltatást és más helyett fizeti meg az ellenszolgáltatást.

A visszterhesség fogalmi elem ellenszolgáltatása több, mint egy „forintos ellenérték”. Összességében az ítélkezési joggyakorlat inkább abba az irányba mutat, hogy a visszterhesség mint fogalmi elem bármilyen ellenszolgáltatási formát felvehet azzal, hogy a koncessziós beszerzési tárgyak esetében a hasznosítási jog átadása viszont nem nélkülözhető fogalmi elem. A „visszterhes”, önmagában bármi lehet, a visszterhes jogviszony lényege, hogy szolgáltatás és ellenszolgáltatás áll szemben egymással. Összességében tehát nincs szükség pénzmozgásra a visszterhes fogalmi elem teljesüléséhez, de a szerződéses jogviszonyból kimutathatónak kell lennie a jogviszony kétoldalúságának, a szolgáltatás – ellenszolgáltatás meglétének. Így a nulla forintos ajánlat is értelmezhető, amennyiben valamilyen más ellenszolgáltatás, amely nem feltétlenül anyagi természetű, a szerződéses jogviszonyban fellelhető. Erre legjobb példa maguk a koncessziós beszerzési tárgyak, ahol már a fogalom is utal arra, hogy a hasznosítási jog átadása pénzbeli ellenszolgáltatás nélkül elegendő a visszterhes

szerződés létrejöttéhez. De mi a jogi helyzet akkor, ha ténylegesen semmilyen visszterhes elem nem lelhető fel a szerződésben?

A nulla forintos ajánlat a kifizetési szabályok oldaláról is kérdéseket vet fel. A közbeszerzési szabályozás létező tartalmi eleme, hogy az ajánlatkérőnek kell kifizetnie az ajánlattevőt, főszabály szerint a Ptk. 6:130. § (1)-(2) bekezdés alapján, a számla kézhezvételétől számított 30 napon belül, építési beruházás esetében a kétlépcsős kifizetési szabályok szerint. Ez viszont a közbeszerzési szabályozás elsődlegessége alapján azt is sugallhatja, hogy az ajánlatkérőnek „fizetni kell”; ez a cselekmény szükségszerű velejárója a közbeszerzésnek.

Az irányelv és így a Kbt. alkalmazhatóságához „közbeszerzési szerződésnek” kell létrejönnie. Az a szerződés, amely nulla forint értékű, ellenszolgáltatás nélkül jön létre, az vitathatatlanul fogalmilag nem közbeszerzési szerződés és maga a jogviszony nem tartozik a Kbt. hatálya alá. Ha egy szerződés nem minősül közbeszerzési szerződésnek, akkor az irányelvet és így a Kbt-t sem kell alkalmazni; akkor viszont a szerződéskötési folyamat valójában nem tartozik az irányelv és a Kbt. hatálya alá? Levonható-e az a következtetés, hogy azért nem lehet nulla forintos ajánlat, mert visszterhesség hiányában a közbeszerzés rendszerében nem értelmezhető jogviszony jönne létre? Ezt a logikai kapcsolati rendszert az Európai Bíróság más ügyben levezette, amikor például in-house szerződések esetén kifejtette, hogy ha két ajánlatkérő közötti kapcsolat nem minősül közbeszerzési szerződésnek, azaz az irányelv hatálya alá tartozó szerződésnek, akkor az in-house kivételi kör alkalmazása sem értelmezhető, mert ahhoz először az irányelv hatálya alá kell tartozni. Hogyan bíráljon az ajánlatkérő egy nulla forintos megajánlást, ha a megajánlás elfogadásával létrejött szerződés nem fog az irányelv hatálya alá tartozni. A beszerzési cél, a becsült érték fogalma, a közbeszerzés értékhatárhoz kötöttsége szintén adná azt a következtetést, hogy nulla forintos ajánlat elképzelhetetlen.

Megkockáztatható akár még az is, hogy ha nem áll szolgáltatás és ellenszolgáltatás egymással szemben, akkor a Ptk. alapján akár még a feltűnő értékaránytalanság (Ptk. 6:98. §) gondolata is felmerülhet. A Ptk. 6:147. § és a 6:159. § alapján a kellékszavatosság és

<sup>15</sup> Kf. 27.193/2007/4.

jogszavatosság csak visszterhes szerződésekre vonatkozik, ingyenes szerződés esetén a kártérítési felelősség enyhébb; és még sorolhatnánk.

Ha nem áll szolgáltatás és ellenszolgáltatás szemben egymással, ha a szerződő felek nem visszterhes szerződést kötnek, akkor vajon hány másik jogszabályt sértenek meg?

Azt gondolnánk, hogy a fogalmi elemnek való megfelelés hiánya és az irányelvek alkalmazásával kapcsolatos logikai láncolat legalább azt az esetkört kizárja, amikor a teljes szerződés ellenértéke nulla forint. Akkor adná magát a következtetés, hogy egy olyan szerződéses jogviszonyban, ahol semmilyen „egyéb” ellenszolgáltatást nem tartalmaz a szerződés, hogy a visszterhesség kimutatható legyen, nem lehet az ajánlat értéke nulla forint.

De nem ez a helyzet. Az Európai Bíróság a C-367/19. Tax-Fin-Lex ügyben<sup>16</sup> azt az álláspontot erősítette meg, hogy önmagában a közbeszerzési szerződés fogalmában szereplő visszterhességre hivatkozással nem lehet kizárólag azon az alapon elutasítani egy ajánlatot, hogy az ajánlatban szereplő ár nulla. A mögöttes érv – mint sok más közbeszerzési jogintézmény alkalmazásánál – a nagyobb verseny és a több ajánlat biztosítása, amelynek érdekében vizsgáljuk meg az ajánlatot, kérjünk magyarázatot, majd azt követően döntsünk az ajánlat elfogadásáról és ne foglalkozzunk akadémiai kérdésekkel.

Az ítélkezési gyakorlat, ahogy látni fogjuk, átlép a visszterhesség közbeszerzési fogalmi elem hiányával kapcsolatos kérdéskörön és a fogalmi elem hiányából eredő következtetések logikai láncolatán, ezzel egyszerre nyitva meg a lehetőséget a nulla forintos teljes megajánlás előtt, és egyszerre hátrítva a felelősséget a nulla forintos megajánlásra illetően a bírálati szakaszban résztvevőkre.

### **Bírálati szakasz eljárási cselekményei**

A nulla forintos ajánlat során gyakran kérdésként merül fel, hogy az ajánlat bírálatát egyáltalán szükséges-e vagy az ajánlat bírálat nélkül érvénytelenné nyilvánítható, különösen abban az esetben, ha nem egy részérték, hanem „az” ajánlat értéke a nulla forint vagy önálló ér-

tékelési szempontra érkezik nulla forintos ajánlat vagy egy tételes elszámolású szerződés esetén valamely költségvetési tétel értéke nulla forint.

Az ítélkezési gyakorlatból kiolvasható, hogy a nulla forintos ajánlat bírálatát nem mellőzhető, az ajánlatkérőt a Kbt. 69. § (1) bekezdés alapján, természetesen figyelemmel a Kbt. 53. § (4) bekezdésére, az ajánlatok elbírálásának kötelezettsége terheli, ennél fogva a nulla forintos megajánlás esetében a bírálati szakaszhoz kapcsolódó eljárási cselekmények elvégzésének szükségességét és lehetőségeit is vizsgálni kell.

Az eljárási cselekmények lehetséges körét befolyásolja, hogy a nulla forintos érték az ajánlatban milyen szerepkört tölt be: szakmai ajánlatnak minősül vagy csak alátámasztó számítás része, önálló értékelési szempont vagy az értékelési szempontnak csak részértéke; a szerződés teljesítése során elszámolási egységet képez vagy csak tájékoztató adat.

Az eljárási cselekményeket behatároló egyik tényező tehát, hogy a nulla forintos ár a szakmai ajánlat részét képezi-e, de a szakmai ajánlatnak való minősítéshez kapcsolódik a kialakított értékelési szempontrendszer kérdésköre is. Szakmai ajánlatnak a beszerzés tárgyára, valamint a műszaki leírásban és a szerződéses feltételekben foglalt ajánlatkérői előírásokra tett ajánlat minősül.<sup>17</sup> A részletező ártáblázatot, az árazott költségvetést illetően a gyakorlatban mindkét megoldás megtalálható, egyes ajánlatkérők szakmai ajánlatnak minősítik, egyes ajánlatkérők a szakmai ajánlat alátámasztására kérik be ezeket a dokumentumokat, ezzel a döntéssel viszont determinálják a bírálati szakasz lehetséges eseményeit.

Amennyiben a nulla forintos ajánlat szakmai ajánlatnak minősül vagy értékelési szempontot jelent, akkor az ajánlatkérő és az ajánlattevő az ajánlati kötöttség szabályával szembesül. Az ajánlati kötöttséggel összefüggő szabályok tiltják az ajánlati kötöttség beálltát követően az ajánlat módosítását, a hiánypótlási korlátok alapján pedig az értékelési sorrend nem változhat.

E tekintetben tehát nagyon nem mindegy, hogy a nulla forintos ajánlat minek minősül.

Amennyiben az ajánlat „fő” ellenértéke a nulla forint vagy egy értékelési szempontra nulla forint megajánlás

<sup>16</sup> 36. pont.

<sup>17</sup> Kbt. 3. § 37. pont.

érkezik, akkor ennek megváltoztatása, esetleges tévedés miatt ennek kijavítása az ajánlati kötöttség és a hiánypótlási korlátok miatt az ajánlattevő részéről nem lesz lehetséges.

A szakmai ajánlatnak minősítés vonatkozásában a közbeszerzési dokumentumok rendelkezései jelentik a kiindulópontot, ezért az ajánlatkérőknek javasolt egyértelműen rendelkezni az árral kapcsolatos dokumentumok minősítéséről. Az ajánlatkérőnek a szakmai ajánlat tartalmát a Kbt. 3. § 37. pont szerinti „szakmai ajánlat” fogalomra tekintettel kell meghatározni a közbeszerzési dokumentumokban, mivel egy helytelen vagy nem kellően pontos előírás esetén előállhat az a jogi helyzet, hogy az ajánlatkérő által szakmai ajánlatnak nem minősített adattartalom a Kbt. alapján mégis szakmai ajánlatnak minősül, és ez további jogi konfliktust keletkeztet.

Az eljárási cselekmények végzésének kötelezettségét nem vonja maga után, ha az adott beszerzés sajátosságaira való tekintettel a nulla forintos érték eleve indokolt. Építési beruházások esetében gyakori, hogy valamely költségvetési tételsor egységára (pl. anyagköltség vagy munkadíj) szakmai indoklás miatt nem értelmezhető. Előfordulhat viszont az az eset is, hogy az ajánlatkérő nulla forintos értéket vár, de az ajánlattevő mégis számol ajánlati árat, vagy az ajánlatkérő nullától eltérő értéket vár, de nulla forintos ajánlat érkezik, amely viszont már vizsgálat tárgyát képezi.

A nulla forintos megajánlás megközelítését és a következtetéseket az átalánydíjas és a tételes elszámolás viszonylatában is fontos elhatárolni.

A Ptk. 6:245. § alapján átalánydíjas szerződés esetében a díjat a szerződéskötéskor a felek már meghatározzák, és ettől a fix díjtól sem felfelé, sem lefelé nem lehet eltérni, ide nem értve a pótmunka esetét. Tételes elszámolás esetén a szerződő felek a végleges ellenszolgáltatást a tényleges teljesítés alapján számítják ki egy tételes felmérés elkészítésével, ezért annak végső értéke a tételesen árazott költségvetés figyelembevételével, a teljesítést követően alakul ki.

Az átalánydíjas és tételes elszámolásra rendszerint egy építési beruházáshoz kapcsolódó fogalomként tekintünk, de az ítélkezési joggyakorlat rávilágított, hogy a

többi közbeszerzési tárgy esetében is értelmezhetőek ezek az elszámolási módok.

Átalánydíjas elszámolás esetén, ha az értékelési szempontot az egyösszegű ajánlati ár képezi, valójában az árazott költségvetésnek nincs akkora szerepe, mint tételes elszámolás esetén, az ellenszolgáltatás kifizetésére a tételes költségvetés nincs ráhatással, így a nulla forintos érték elbírálása, a kapcsolódó eljárási cselekmények is bővebb lehetőségeket tartalmaznak, ahogy azt az alábbiakban látni fogjuk. Tételes elszámolás esetén azonban a nulla forintos érték fokozott körültekintést igényel, hiszen egy feladat nulla forintértéken való elvégzése a szerződés teljesítése során elszámolási vitát is eredményezhet, ezért tételes elszámolás esetén a nulla forintos érték mindig vizsgálatot igényel.

Az ajánlati ár alábontását tartalmazó költségvetések, ártáblázatok tekintetében szót kell ejteni a keresztfinanszírozásról is. A nulla forintos ajánlati részérték tekintetében szinte azonnal felmerül a keresztfinanszírozás gyanúja. A gyanú azon az egyszerű elven alapszik, hogy egy feladat elvégzése bizonyosan generál valamennyi költséget az ajánlattevő oldalán, ezért nehezen fogadható el egy feladat elvégzésének nulla forintos értéken történő vállalása. Az ítélkezési gyakorlatból terjedt el az a nézőpont, hogy az ajánlattevőnek a költségeket ahhoz a feladathoz kapcsolódóan kell elszámolnia, azaz feltüntetnie az ártáblázatban, ahol a költség felmerül, ezért a keresztfinanszírozás tilos. A keresztfinanszírozás abszolút tilalmát viszont a Közbeszerzési Döntőbizottság egy átalánydíjas szerződés esetén már annyiban árnyalta, hogy a keresztfinanszírozás tilalma csak akkor releváns, ha az ajánlattevő jogtalan előnyhöz jut más ajánlattevőkkel szemben azáltal, hogy bizonyos költségeket beépít másik költségvetési sorba.<sup>18</sup> Ez az eset lehet például, ha az ajánlatkérő több, árral kapcsolatos értékelési szempontot határozott meg eltérő súlyszámokkal és a költségek átcsoportosítása a pontozáskor torzító hatása miatt versenyelőnyt eredményez az ajánlattevő számára.

Az ítélkezési gyakorlatban a nulla forintos ajánlat tekintetében is az az alapvető megközelítés, hogy az ajánlattevőnek joga van az ajánlatának megvédésére, az adott beszerzés jellegéhez mérten speciális vagy vá-

<sup>18</sup> D.20/21/2021. sz. határozat 44. pont.

ratlan ajánlati tartalom megmagyarázására. A nulla forintos ajánlat vonatkozásában is az a megközelítés érvényesül, hogy a verseny növelése, a minél több érvényes ajánlat biztosítása érdekében a nulla forintos ajánlatok automatikus érvénytelenné nyilvánítása nem jogszerű.

A következő pontban azokat a bírálati cselekményeket veszem sorra, amelyek alkalmazását a nulla forintos megajánlás kapcsán vizsgálni szükséges.

#### *Számítási hiba*

A nulla forintos ajánlat elbírálása kapcsán felmerülhet a számítási hiba kijavítása. A számítási hiba kijavítása eljárási cselekmény azonban csak korlátok között alkalmazható, így központi kérdés, hogy a nulla forintos érték hol és hogyan szerepel az ajánlatban.

A Kbt. 71. § (11) bekezdés alapján, a számítási hiba kijavítására akkor van lehetőség, ha számítási hiba van, a számítási hiba az értékelés eredményére kiható hiba, a tételesen meghatározott értékek (az alapadatok) ismertek és ezen alapadatok alapján a helyes összesített ellenérték az ajánlatkérő részéről pontosan kiszámítható. Fontos megjegyezni, hogy a számítási hiba kijavítása az ajánlatkérő részéről induló eljárási cselekmény, az ajánlatkérő számítja ki a helyes forintértéket az alapadatok alapján és kéri fel az ajánlattevőt a forintérték kijavítására. Az értékelés eredményére való kihatás és az alapadatok ismertségének követelménye leszűkíti a téves nullás megajánlások orvoslásának lehetőségeit.

A számítási hibajavítás eljárási cselekményhez először is szükség van egy hibás számításra, azaz azon tényre, hogy valamilyen matematikai műveletet az ajánlattevő helytelenül végzett el. A nulla forintos megajánlás esetén ezért elsődlegesen azt kell vizsgálni, hogy a nulla forint egy számítási hiba következménye vagy a nulla forint valóban a megajánlást jelenti.

A számítási hibajavítás cselekmény alkalmazásához elengedhetetlen az alapadatok ismerete is. Ennek megfelelően számítási hibáról nem beszélhetünk akkor, ha az alapadatok egyike a nulla forint vagy ha hiányzik az adat (üres cella), és ezért nulla forint az összesített érték. Ha azonban az összesített érték nulla forint (pl. egy költségvetési sor esetében vagy a főösszesítő értéke

vagy egy ártáblázat összesen sora vagy az összesített ajánlati ár), de az alapadatok (pl. mennyiség és egységár) ismertek, akkor az adott sor számítási hibajavítással korrigálható. Ez jellemzően építési beruházások árazott költségvetése esetében fordul elő, ahol az összesítés gyakran szorzási vagy összeadási hibát tartalmaz.

Ugyanakkor a nulla forintos összesített érték számítási hibajavítás útján akkor sem orvosolható, ha az ajánlat nem tartalmaz alapadatokat, mert pl. az ajánlatkérő egyetlen ajánlati ár megajánlását kérte részértékek ismertetése nélkül.

A D.58/8/2018. számú ügy a számítási hiba helytelen alkalmazásának egy olyan esetére világított rá, amikor is az árazott költségvetés adott sorának nulla forintos összesített értéke a mennyiségnek ajánlatkérő részéről tévedésből megadott nulla értékére („0 darab”) volt visszavezethető, ami értelemszerűen a szorzás eredményeként nulla forintos összértéket eredményezett. A Közbeszerzési Döntőbizottság a határozatban kifejtette, hogy nem tekinthető számítási hibának és így az ajánlatkérő részéről nem javítható, ha a nulla forintos összérték a mennyiség elírására vezethető vissza, mivel számítási hiba ebben az esetben nem állapítható meg.<sup>19</sup> Az ajánlati kötöttség szabályai nem teszik lehetővé, hogy a nulla mennyiséget az ajánlatkérő vagy az ajánlattevő a bírálati szakaszban korrigálja.

A nulla forintos érték gyakran az árazott költségvetés vagy ártáblázat elkészítését elősegítő program helytelen alkalmazásából ered, például képletezési hiba eredményeként keletkezik.

A D.129/12/2024. számú határozattal érintett ügyben az árazott költségvetésben azért szerepelt nulla forintos érték az összesített érték mezőben, mert az ajánlatkérő által kiadott árazatlan költségvetés képletezési hibát tartalmazott és a szorzási műveletet nem végezte el a program. A Közbeszerzési Döntőbizottság kimondta, hogy az árazatlan költségvetésnek a hibája, nevezetesen a képletezés hiánya az ajánlatkérő mulasztásából következett be, ezért ez a hiba nem eshet a nyertes ajánlattevő terhére, nem vezethet az ajánlata ezen okból történő érvénytelenné nyilvánítására, az ajánlatkérőnek élnie kell a Kbt. 71. §-ban foglalt lehetőségekkel.<sup>20</sup> A

<sup>19</sup> 43. pont.

<sup>20</sup> 78. pont.

számítási hiba kijavítása jelen esetben alkalmazható volt, mert az egységár és a mennyiség mint alapadatok adottak voltak.

Végül a számítási hiba javítása eljárási cselekménnyel akkor sem élhet az ajánlatkérő, ha a számítási hiba az értékelés eredményére nem hat ki, mert például a költségvetés egy másik sora is számítási hibát tartalmaz azonos értékben és ezáltal a két számítási hiba kiegyenlíti egymást az összértékre való kihatás nélkül. Ennek feloldására az ajánlatkérő a hiánypótlás jogintézményét alkalmazhatja.

#### *Aránytalanul alacsony ár indokoláskérés*

A nulla forintos ajánlati érték, akár önálló ajánlati elem, akár egy részajánlati elem, felveti azt a kérdést, hogy összeegyeztethető-e a gazdasági észszerűséggel. Az alacsony értékű ajánlat, különösen egy nulla forintos ajánlat, illetve ajánlati rész megkérdőjelezi a verseny tisztaságát, a tisztességtelen piaci magatartás és az esélyegyenlőséget sértő cselekmény gyanúját veti fel. A közbeszerzési szabályozás az alacsony értékű ajánlatok vizsgálatára az aránytalanul alacsony ár jogintézményének alkalmazását írja elő.

Az aránytalanul alacsony ár indokolás célja az arról való meggyőződés, hogy a szerződés a megadott áron teljesíthető, a nulla forintos ajánlat objektíven és szakmailag indokolható-e.

Az aránytalanul alacsony ár jogintézményének problematikája viszont, hogy a szabályozás miatt korlátok között alkalmas a nulla forintos ajánlat vizsgálatára.

A Kbt. 72. § (1) bekezdés alapján csak akkor lehetséges az indokoláskérés, ha az értékelési szempontként figyelembe vett ár vagy költség, vagy azoknak valamely önállóan értékelésre kerülő eleme tekintetében ítéli meg úgy az ajánlatkérő, hogy az aránytalanul alacsony összeget tartalmaz. Így abban az esetben, ha az ajánlatkérő úgy találkozik nulla forintos értékkel, hogy az nem értékelési szempont vagy annak egy önálló értékelési eleme, akkor nem alkalmazhatja a Kbt. 72. § (1) bekezdés szerinti indokoláskérést; és megfordítva. Hiába észlel az ajánlatkérő nulla forintos ajánlati részértéket és szeretné

indokolgatni annak megalapozottságát, ha az árral összefüggő értékelési szempont vagy annak egy önálló értékelési eleme nem minősül aránytalanul alacsonynak, mert például a beérkezett ajánlatokhoz képest nincs túl nagy eltérés vagy a becsült értéktől nem különbözik jelentősen.

A 2014/24/EU irányelv 69. cikk (1) bekezdés<sup>21</sup> az értékelési szempontra vonatkozó szűkítést nem tartalmazza, csak arról rendelkezik, hogy az ajánlatban feltüntetett ár vagy költség kirívóan alacsony összegűnek tűnik a kivitelezendő építési beruházáshoz, szállítandó áruhoz vagy nyújtandó szolgáltatáshoz képest.

Az aránytalanul alacsony árindokolás-kérést illetően másik jogi korlátot képez az a szabály, hogy a Kbt. 72. § (1) bekezdés szerint kizárólag „lényeges” ajánlati elemek tartalmát megalapozó adatokat, valamint indokolást lehet kérni.

A közbeszerzési szabályozás tehát lehetővé teszi, hogy az ajánlatkérő az indokolás-kérésben kitérjen egy-egy költségelemre, így kifejezetten a nulla értéket tartalmazó ajánlati elemre rákérdezzen, de vita alapját képezheti az indokolás-kérés jogszerűsége, ha a nulla forintos ajánlati elem elenyésző jelentőségű az egész beszerzéshez viszonyítva.

Végül az árindokolás alkalmazhatóságában jogi korlátot jelent az is, hogy a Kbt. 114. § (6a) bekezdés alapján nemzeti eljárásrendben az ajánlatkérő nem köteles az aránytalanul alacsony ár vizsgálatára, az ajánlatkérők pedig általában elkerülik ezt az eljárási cselekményt a jogalkalmazási nehézségek és jogi kockázatok miatt.

Ezekben az esetben a Kbt. 71. § szerinti eljárási cselekmények, különösen a felvilágosításkérés az egyetlen jogi lehetőség és jogi kötelezettség a nulla forintos érték tisztázására.

Ahogy láttuk, bár a visszterhesség fogalmi elem, de az Európai Bíróság többször kijelentette,<sup>22</sup> hogy az irányelv rendelkezéseiből nem lehet levezetni, hogy egy nulla forint értékű ajánlat automatikusan elutasítható legyen önmagában amiatt, hogy nulla forintos az ajánlat, hanem a 2014/24/EU irányelv 69. cikkéből

<sup>21</sup> „(1) Az ajánlatkérő szervo köteles magyarázatot kérni a gazdasági szereplőktől az ajánlatban feltüntetett ár vagy költségek tekintetében, ha egy ajánlat a kivitelezendő építési beruházáshoz, szállítandó áruhoz vagy nyújtandó szolgáltatáshoz képest kirívóan alacsony összegűnek tűnik.”

<sup>22</sup> lásd például: C-367/19. számú ügy; Felek: a Tax-Fin-Lex d.o.o. és a Ministrstvo za notranje zadeve, a LEXPERA d.o.o. részvételével; előzetes döntéshozatal, ECLI:EU:C:2020:685; 36. pont.

következően magyarázatot kell kérni az ajánlat nulla értékét illetően; mégpedig az aránytalanul alacsony ár jogintézményének alkalmazásával.

A 2014/24/EU irányelv 69. cikk és az Európai Bíróság megfogalmazásában tehát az ajánlatkérő a nulla forintos értéket illetően köteles magyarázatot kérni az ajánlattevőtől és konzultáció útján ellenőrizni a nulla forintos érték indokoltságát, a nulla forintos ajánlat automatikus visszautasítása nem jogszerű. Azaz rá lehet és rá is kell kérdezni arra, hogy a nulla forintos értéken hogyan teljesíthető a szerződés, és az ajánlatkérő szerv csak abban az esetben utasíthatja el az ajánlatot, ha a közölt bizonyítékok nem indokolják kielégítően az ajánlatban feltüntetett ár „nullás” értékét.

Érdekes látni, hogy az Európai Bíróság a nulla forintos ajánlati ár létezését az aránytalanul alacsony ár irányából közelíti meg. Úgy gondolom, érthető az a megközelítés, hogy kérjük meg az ajánlattevőt, adjon magyarázatot a nulla értékű ajánlatra. De valójában minden nullás ajánlat megmagyarázható? Megmagyarázható egy visszterheség nélküli jogviszony a közbeszerzés fogalmi rendszerében, ha a nulla forintos ajánlat a teljes beszerzésre vonatkozik, ahogy azt az előző fejezetben vizsgáltam?

Az Európai Bíróság megközelítése ugyanis magában hordozza annak lehetőségét, hogy az ajánlattevő valahogy esetleg képes megmagyarázni, hogy nulla forintértéken lehet a szerződést teljesíteni, de akkor hogyan jön létre egy visszterhes szerződés (feltételezve persze, hogy nincs más ellenszolgáltatás, amely megalapozná a visszterhes jellegét)? Ha az ajánlatkérő elfogadta a teljes megajánlást nulla értéken és emiatt a létrejött szerződés nem visszterhes, akkor a létrejött szerződésre hogyan lehet alkalmazni a Kbt. rendelkezéseit, amelynek az alapja egy visszterhes szerződés létrejötte. Ha a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződés nem visszterhes, akkor a szerződő felek nem közbeszerzési szerződést kötöttek; akkor a Kbt. szabályainak megfelelően folytatták le a közbeszerzési eljárást és kötötték meg a szerződést? És akkor a szerződéskötéstől kezdve a szerződés teljesítési szakasz, sőt visszamenőleg a szerződéskötés folyamata már nem tartozik a Kbt. hatálya alá? És akkor valójában az ajánlatkérő mellőzte a Kbt-t vagy sem, hogy olyan szerződést

kötött, amely nem tartozik a Kbt. hatálya alá? Talán a teljes ajánlat nulla forint érték esetén jobban értelmezhető lenne a felvilágosításkérés jogintézménye felé fordulás és a visszterhes jelleg magyarázatának megkérdése a teljesíthetőség indokolása mellett.

Meglepő módon alig találunk jogesetet arra, amely azt a kérdést tárgyalja, hogy az ajánlatkérő rákérdezhet-e, köteles-e rákérdezni például a visszterhesség mint közbeszerzési fogalmi elem teljesülésére.

Sőt, a C-367/19. Tax-Fin-Lex ügyben elhangzottak pont azt sugallják, hogy a jogértelmezők túl nagy jelentőséget tulajdonítanak a fogalomnak és nem is kell ezt az összefüggést vizsgálni. A vizsgálat tárgyát kizárólag az képezi, hogy a nulla forintos ajánlatot az ajánlattevő képes-e megindokolni.

A Fővárosi Törvényszék K. 703.794/2022/26. számú ítélete<sup>23</sup> is kijelenti, hogy „az ajánlat fogalmába nem tartozik bele, hogy csak visszterhes juttatásra irányulhat, és a Kbt. előírásából nem következik, hogy az ajánlat minden részének visszterhesnek kell lennie”. A Fővárosi Törvényszék álláspontja, hogy előírás hiányában az ingyenesség összhangban van a Kbt-vel, még akkor is, ha a nulla forintos ajánlati elem önálló értékelési szempontot képez.

Az ítélkezési joggyakorlat egyértelmű választ ad, hogy az ingyenes ajánlat is ajánlatnak minősül és az ajánlatkérőnek az aránytalanul alacsony ár indokolás-kérése alapján kell vizsgálnia az ajánlati értéket; bár a fentebb ismertetett jogi korlátok ezt lehetetlenné tehetik.

A Kúria Kfv. 37.349/2011/3. számú ítélete is rávilágít arra, hogy az ajánlattevő jogát képezi, hogy bizonyos ajánlati elem értékét nulla forintban határozza meg, amennyiben erre racionális magyarázatot tud adni és az adott költség más értékelési részszerzőpontra adott ajánlati ár körében nem kerül elszámolásra.

A Kbt. 72. § alapján tehát az ajánlatkérő kötelezettsége, hogy az áringoklás-kérésben pontos kérdéseket tegyen fel, így a nulla forintos ajánlati értékre való rákérdezés is célirányos lehet. Az ajánlattevő felelőssége pedig, hogy minden információt és adatot átadjon, hogy az ajánlatkérő meggyőződhessen a nulla forintos ajánlat megfelelőségéről és a szerződés teljesíthetőségéről.

<sup>23</sup> 30-31. pontok.

A nulla forintos ajánlat kérdésköre úgy is felmerülhet, hogy az ajánlattevő az árindokolásban tüntet fel nulla forint értéket valamely költségelem vonatkozásában, de nem ad szöveges indokolást a nulla forintra vonatkozóan. Ebben az esetben az ajánlatkérő kiegészítő indokoláskérésben tisztázhatja a nulla forint jogszerűségét.

Az árindokolás tartalmát illetően az Európai Bíróság felsorolt néhány olyan körülményt,<sup>24</sup> amely nem fogadható el a nullás értékű ajánlat indokolásaként. Ilyen pl. a jövőbeli új piacszerzés reménye, a referenciaszerzésből fakadó előnyök.

A Fővárosi Törvényszék K.700.335/2018/15. számú ítéletében kihangsúlyozza, hogy nem zárható ki, hogy az ajánlatban a kalkulált költség nulla forint legyen, azonban ezt az értéket az ajánlatkérőnek tisztázni kell. A Fővárosi Törvényszék arra is rávilágít, hogy az indokolásban a nyereség terhére történő teljesítés nem hivatkozható az ajánlattevők részéről korlátlanul. Ez utóbbi kijelentés választ ad arra a gyakori jelenségre, hogy az ajánlattevők a kérdéses nulla forintos ajánlatra azt a választ adják, hogy a nyereség fedezi a költségeket.

A Fővárosi Törvényszék kihangsúlyozza, hogy az ajánlati árnak olyannak kell lennie, hogy a *„teljesítés során az egyes költségelemek a gazdasági életben megszokott keretek és mérték szerint jelentkező változása mellett is fedezetét jelentsék a szerződéses vállalás teljesítésének”*.

A Fővárosi Törvényszék K.700.335/2018/15. számú ítéletében a közpénzek ésszerű és gazdaságos felhasználására vonatkozó alapelv érvényesülésének hiányát állapította meg, ha az ajánlatkérő elmulasztja a Kbt. 72. § szerinti cselekmények (indokolás és kiegészítő indokolás-kérés) elvégzését és nem biztosítja az ajánlattevő számára a magyarázatadás és igazolás lehetőségét. A Fővárosi Törvényszék mindezt kiegészíti azzal, hogy a Kbt. 71. § szerinti hiánypótlás és felvilágosításkérés is az ajánlatkérő rendelkezésére álló jogi eszközök az ajánlat megértéséhez.

#### *Hiánypótlás és felvilágosítás*

A bírálati szakaszban az ajánlatkérőnek meg kell vizsgálnia, hogy az ajánlatok megfelelnek-e a közbeszerzési dokumentumokban, valamint a jogszabályokban meg-

határozott feltételeknek (Kbt. 69. § (1) bekezdés), amely a nulla forintos érték megítélésére is kiterjed.

A nulla forintos megajánlás kapcsán felvetődik a megajánlás hiányára következtetés, illetve azon kérdés, hogy a „semmi”-t nulla forintos megajánlásnak kell-e minősíteni.

A gyakorlatban az ajánlatkérők sok esetben részletező ártáblázatot, építési beruházás esetében árazott költségvetést kérnek. Az ártáblázatok gyakori kitöltési hibája, hogy az ajánlattevők semmilyen értéket nem írnak egy adott mezőbe. Ezért az ajánlat bírálata tekintetében a „nulla forint” és a „semmi/üres” között is különbséget kell tenni a „nulla forint” és a „nincs megajánlás” összevetés mellett.

Vannak olyan nézőpontok, amelyek a nulla forintos ajánlatot úgy közelítik meg, hogy akkor arra vonatkozóan nem is tett ajánlatot az ajánlattevő és a szakmai ajánlat hiányos, amely az ajánlat érvénytelenné nyilvánításához vezet. A nulla forintos ajánlatot azonban el kell határolni a megajánlás hiányától.

Az ítélezési gyakorlat döntései tisztázzák, hogy önmagában a nulla forintos ajánlat még nem jelenti azt, hogy nincs megajánlás vagy a szakmai ajánlat hiányos. A nulla forintos ajánlat is megajánlásnak minősül, csak az ajánlattevő nem kér érte ellenszolgáltatást. A „semmi/üres” cella nem értelmezhető a „nulla forintos” megajánlás szinonimájaként, mint ahogy a „nulla forintos” megajánlás sem tekinthető „semmi” értéknek.

A D.20/21/2021. számú határozatban a Közbeszerzési Döntőbizottság szintén rámutatott, hogy önmagában a nulla forintos anyag- vagy díj költség-tétel feltüntetése nem feltétlenül azt jelenti, hogy hiányzik a teljeskörű műszaki tartalomra tett vállalás, illetőleg ingyenes juttatás nyújtására tett megajánlást.

A Budapest Környéki Törvényszék K. 27.038/2011/9. számú ítéletében például rögzíti, hogy az anyagár feltüntetésének hiánya a bíróság megítélése szerint sem jelenti azt, hogy a vitatott ajánlat nem a teljes műszaki tartalomra vonatkozik.

De a szakmai ajánlat részét képező részletes ártáblázatban a termék árát tartalmazó mező üresen hagyása már az ajánlat érvénytelenségét eredményezi,<sup>25</sup> azaz az

<sup>24</sup> C-367/19. számú ügy; Felek: a Tax-Fin-Lex d.o.o. és a Ministrstvo za notranje zadeve, a LEXPERA d.o.o. részvételével; előzetes döntéshozatal, ECLI:EU:C:2020:685; 35. pont.

<sup>25</sup> D.563/12/2023. számú határozat.

üres mezőt önmagában nem lehet nulla forintnak értelmezni.

A tételes elszámolású szerződések esetében a nulla forintos megajánlás a D.563/12/2023. számú ügy tárgya, amely a Fővárosi Törvényszék D.119/4/2023. számú végzést megsemmisítő és a Közbeszerzési Döntőbizottságot új eljárásra kötelező 103.K.701.470/2023/10. számú ítélete alapján született. Ez az ügy azért nagy jelentőségű, mert nem építési beruházás, hanem egy árubeszerzés tételes költségvetése tartalmazott nulla forintos értéket. A közbeszerzési dokumentumok előírása alapján a részletes ártáblázat valamennyi sorára kötelező volt az ajánlattétel és előírás volt, hogy *„amennyiben valamely megadott sorra nem történik ajánlattétel vagy további sorokra is adnak ajánlatot, abban az esetben az ilyen hiba/hiány nem tekinthető a Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontja szerinti nem jelentős, egyedi részletkérdésre vonatkozó hibának, vagy hiálynak”*. A bírálati szakaszban az ajánlatkérő felvilágosítást kért az ártáblázat nulla forintot tartalmazó sorára, amelyre az ajánlattevő válaszában jelezte, hogy az adott résztermék (szoftver) árát az alaptermék (gép) tartalmazza és anélkül nem is működik, de végül az ajánlatkérő az ajánlatot érvénytelenné nyilvánította arra való hivatkozással, hogy az ajánlattevő a szoftverre nem tett megajánlást. A jogvita alapját tehát az képezte, hogy az ajánlatkérői előírások tükrében a különböző termékeket (vagy a termék részegységeit) tartalmazó ártáblázatban a nulla forintos megajánlás elfogadható-e, azaz jogszerű-e, ha az ajánlattevő valamely termékre vagy annak részegységére nulla forintos megajánlást tesz egy árubeszerzés esetében, illetve vita alapját képezte, hogy a nulla forintos megajánlás egyáltalán ajánlatnak minősül-e. A Közbeszerzési Döntőbizottság osztotta az ajánlatkérő álláspontját az ajánlat érvénytelenségét illetően arra való hivatkozással, hogy minden terméket (részegységet) be kellett árazni, azaz ajánlatot kellett tenni a termékre és a nulla forint egységár feltüntetése nem minősül megajánlásnak. A Fővárosi Törvényszék 106.K.703.794/2022/26. számú ítéletében a döntést megsemmisítette és a Közbeszerzési Döntőbizottságot új eljárásra kötelezte arra való hivatkozással, hogy a Kbt. szabályai nem zárják ki, hogy egy ajánlat nulla forint legyen és ezért a nulla forintos megajánlás is egyértelműen ajánlatnak minősül, ezért az érvénytelenné nyilvánítás nem volt jogszerű. A Közbeszerzési Döntőbizottság végül, a bírósági ítélet utasításai alapján azzal

zárta az ügyet, hogy a nulla forintos érték megajánlásnak, azaz ajánlatnak minősült, a közbeszerzési dokumentum előírásai nem zárták ki a nulla forintos megajánlást.

Mindenesetre, ha szakmailag nem következik a műszaki leírásból, akkor mind a nulla forint értékű megajánlás, mind az üres cellajelölés is kérdéseket vet fel, ezért az ajánlatkérő, erre utaló ajánlattevői magyarázat hiányában nem lehet abban teljesen biztos, hogy a nulla értékű ajánlat valós és indokolt érték vagy esetlegesen téves megajánlás.

És ezzel megérkeztünk a hiánypótlás és felvilágosításkérés eljárási cselekményekhez.

A Kbt. 71. § (1) bekezdés alapján az ajánlatkérő köteles az összes ajánlattevő számára azonos feltételekkel biztosítani a hiánypótlás lehetőségét, valamint az ajánlatban található, nem egyértelmű kijelentés, nyilatkozat tartalmának tisztázása érdekében az ajánlattevőtől felvilágosítást kérni.

A nulla forintos értékű ajánlatra való rákérdezés, a nulla forint hiányként való értelmezése és ebből eredően a nulla forintos érték megváltoztatásának lehetősége attól függ, hogy a nulla forintos megajánlás milyen viszonyban van a szakmai ajánlattal. A közbeszerzési dokumentumok előírásai és a Kbt. 3. § 37. pontja itt jutnak főszerephez, miszerint az ajánlatkérő előírta szakmai ajánlat becsatolását, a szakmai ajánlatot hogyan definiálta és milyen értékelési szempontokat határozott meg.

A nulla forintos ajánlat jogszerű változtatásának helyes megítélése különösen azért lényeges, mert gyakori jelenség, hogy a felvilágosításkérés, a hiánypótlási felhívás vagy árindokolás-kérés kézhezvételét követően az ajánlattevők inkább módosítják a nulla forintos tételt, mintsem megpróbálják meggyőzni az ajánlatkérőt az érték megfelelőségéről.

A nulla forintos ajánlat megváltoztatása attól függően lehetséges, hogy a nulla forintos ajánlat változtatása hogyan érinti a Kbt. 71. § (8) bekezdés szerinti hiánypótlási és felvilágosításkérési szabályokat.

A Kbt. 71. § (8) bekezdés hiánypótlási és felvilágosítási korlátot tartalmaz, amely a nulla forint értéket tartalmazó ajánlat esetében ugyanannyira irányadó, mint bármely más érték tekintetében. Az alapelvi sérelem tilalma mellett a Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontja alapján

csak nem jelentős, egyedi részletkérdésre vonatkozó hiba javítható vagy hiány pótolható, valamint átalánydíjas szerződés esetén az árazott költségvetés (részletes árajánlat) valamely tétele és egységára pótolható, módosítható, kiegészíthető vagy törölhető, amelynek változása a teljes ajánlati árat vagy annak értékelés alá eső részösszegét és az ajánlattevők között az értékeléskor kialakuló sorrendet nem befolyásolja.

A nulla forintos megajánlás megváltoztatásának jogszerűségét a közbeszerzési dokumentumok előírásaihoz és az egész ajánlat tartalmához mérten kell vizsgálni.

Az nyilvánvaló, hogy ha a nulla forintos érték önálló értékelési szempont vagy értékelési szempont részegységét képezi, akkor annak megváltoztatása általában befolyásolja a kialakult sorrendet, de ez sem biztos, hiszen van matematikai valószínűsége annak, hogy az érték változtatásával nem változik a sorrend, mert akkora a különbség az ajánlatok között, vagy az ajánlattevő egy másik tétel sor csökkentésével kompenzálja az érintett sor növekedését.

A változtatási lehetőségek széles köre az átalánydíjas elszámolású szerződések esetében áll fenn, hiszen maga a jogszabály jelzi, hogy valamely tétel és egységár pótlása, módosítása, kiegészítése és törlése is elfogadható az értékelési sorrend változatlanul maradásának követelménye mellett.

A Közbeszerzési Döntőbizottság érveléséből<sup>26</sup> az tűnik ki, hogy kifejezetten az átalánydíjas szerződésre vonatkozóan értelmezi a Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontja alkalmazásának lehetőségét és kizárja az ingyenes megajánlás megtiltását. Ez annyiban elgondolkodtató lehet, hogy ez vajon azt jelenti, hogy akkor a tételes elszámolás esetén lehetséges előírni az ajánlat azonnali érvénytelenségét egy nulla forintos megajánlás esetén, vagy tételes elszámolás esetén is erősebb az az elv, hogy adjunk lehetőséget megmagyarázni a nulla forintos értéket.

A Közbeszerzési Hatóság állásfoglalása<sup>27</sup> megerősíti, hogy ha a költségvetési tétel egyik eleme nulla (pl. anyagköltség), akkor a Kbt. 71. § szerint felvilágosításkéréssel kell fordulni az ajánlattevő felé. Ebben az állásfoglalásában a Közbeszerzési Hatóság viszont a

nulla forinttal egyenértékűnek tekintette a „cella kihúzását” is. Ami lényeges ebben az állásfoglalásban, hogy a tételes elszámolásra vonatkozóan a Közbeszerzési Hatóság szintén elképzelhetőnek tartja a nullás megajánlást és az erre vonatkozó hiánypótlás vagy felvilágosításkérés alkalmazását, de jelen esetben ajánlatkérőnek és ajánlattevőnek figyelemmel kell lennie a Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontja szerinti korlátokra, azaz a nullás értéknek egyedinek és nem jelentősnek kell lennie, továbbá az ajánlatkérő nem értékelheti az adott nullás értéket egyedileg.

A tételes elszámolású szerződések esetében a Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pont rendelkezéseinek első fele adhat megoldást, nevezetesen, hogy az érintett nulla forintos megajánlás az ajánlat egésze tekintetében nem jelentős, egyedi részletkérdés, ez esetben tételes elszámolású szerződések esetében is a hiba javítható vagy hiány pótolható. Ugyanakkor fel kell hívni a figyelmet arra, hogy az értékelési sorrend változatlansága ekkor is követelmény és a jogszabályhely nem tartalmazza a módosítás, kiegészítés és törlés cselekményeket, szemben az átalánydíjas elszámolású szerződésekkel.

A Közbeszerzési Döntőbizottság tehát több határozatában egyértelművé teszi,<sup>28</sup> hogy az ajánlatkérő kötelezettsége az ajánlatok bírálata, a Kbt-ben foglalt eljárási cselekmények elvégzése, a hiánypótláskérés, felvilágosításkérés, árindokolás cselekmények keretében az ajánlatot illető magyarázat bekérése, és az alapelvekbe ütközik, valamint súlyosan jogsértő, ha az ajánlatkérő mellőzi a Kbt. jogintézményeinek alkalmazását és megfosztja az ajánlattevőt a Kbt-ben szabályozott eljárási cselekmények végzésének jogszerű lehetőségétől. A hiánypótlás és felvilágosítás-kérés, valamint indokoláskérés jogintézményének éppen az a rendeltetése, hogy minél több érvényes ajánlat maradjon, amelyek közül a valódi verseny eredményeként választhatja ki az ajánlatkérő a majdani nyertes ajánlattevőt.

A D.494/15/2019. számú határozat egyik kérelmi elemének alapját az képezte, hogy az ajánlatkérő Kbt. 71. §-ban foglalt eljárási cselekmények végzése nélkül érvényessé nyilvánította a kérdéses ajánlatot annak ellenére, hogy egyes költségvetési tételek anyagáránál nulla forintot tüntetett fel az ajánlattevő. Az ajánlatkérő

<sup>26</sup> lásd például D.494/15/2019. számú határozat 38. pont.

<sup>27</sup> Közbeszerzési Értesítő Plusz, Közbeszerzési Hatóság online kiadványa, 2024. VI. évfolyam 3. szám, 1. sorszámú állásfoglalás.

<sup>28</sup> lásd például D.494/15/2019. számú határozat 38. pont, D.146/19/2018. sz. határozat 87. pont.

az építési normagyűjteményre hivatkozott, amely a referenciaárakat jelenti a támogatás elszámolása során, és azon költségvetési sorok esetében nem fogadta el a nulla forintos megajánlást, ahol az építési normagyűjtemény árat tartalmazott és elfogadta a nulla forintos megajánlást, ahol az építési normagyűjtemény nulla forintot tartalmazott. Az ajánlatkérő véleménye szerint a Kbt. 71. § szerinti eljárási cselekményeket azért volt szükségtelen elvégeznie, mivel csekély számú tételsor esetében volt eltérés az építési normagyűjteménytől. Az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumokban egyébként kifejezetten megtiltotta az ingyenes megajánlást. A Közbeszerzési Döntőbizottság nem fogadta el ezt az érvelést, mivel a közbeszerzési dokumentumok nem tartalmaztak olyan előírást, hogy az ajánlatoknak az építési normagyűjteménynek kell megfelelniük vagy az építési normagyűjteményben szereplő árak jelentik a kiinduló pontot az ajánlattétel során.<sup>29</sup> A Közbeszerzési Döntőbizottság kifejtette, hogy a Kbt. 71. § (1) bekezdés szerinti eljárási cselekményeket az ajánlatkérő köteles lett volna elvégeznie, mivel annak jogszabályi feltételei fennállnak. A Közbeszerzési Döntőbizottság azt is hoztatta, hogy a közbeszerzési dokumentumok előírása miatt az ajánlatkérő nem zárhatta volna ki azt az eshetőséget, hogy a nulla forint szerepeltetése ingyenes megajánlásnak minősüljön.<sup>30</sup> A közbeszerzési dokumentumokban az árazatlan költségvetés anyagár oszlopának szerepeltetése jelezte a gazdasági szereplők számára azt az ajánlatkérői elvárást, hogy az ajánlattevők tüntessék fel a beépítésre kerülő anyagok költségeit. Az anyagköltségre vonatkozó nulla forintos megajánlás miatt azonban nem lehet egyértelműen megállapítani, hogy az ajánlattevő számolt-e anyagköltségekkel, így az ajánlatban hiány és ellentmondás található, amelyet pótolni, illetve tisztázni kellett volna.<sup>31</sup>

A hivatalbóli kezdeményező részéről történő okfejtés ugyanakkor kérdéseket vethet fel a jogalkalmazókban. A hivatalbóli kezdeményezés szerint „az ajánlattevő szakmai ajánlatként benyújtott árazott költségvetése „0”-ás (nullás) megajánlásokat tartalmazott, amelyre tekintettel az ajánlatkérőnek kötelessége hiánypótlást elrendelni. Ezen megajánlások nagyobb száma, illetve az érintett tétel nagyobb

jelentősége afelé mutathat, hogy az ajánlatot a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja szerint érvénytelenné kellett volna nyilvánítani”.<sup>32</sup>

Ez a megállapítás azt sugallhatja a jogalkalmazók számára, hogy az összes nullás megajánlásra el kell végezni a Kbt. 71. § szerinti eljárási cselekményeket, a másik esetleges téves következtetés lehet, hogy ha sok a nullás tétel, akkor az ajánlatot érvénytelenné kell nyilvánítani. Ezeket a sarkos megállapításokat azért annyiban lehet árnyalni, hogy nyilvánvalóan az adott beszerzés jellegetől függően kell eljárni, hiszen egy építési beruházás során vannak olyan tevékenységek, ahol szakmai okok miatt szükségszerű a nullás megajánlás, és előfordulhat, hogy számosságukban indokoltan jelentősek ezek az anyag- vagy munkaköltség tételek (pl. bontási munkálatok).

A Közbeszerzési Hatóság útmutatója a hiánypótlásról szintén rögzíti, hogy a Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontja lehetőséget ad arra, hogy átalánydíjas szerződés esetében az árazott költségvetés módosítható, pótolható, kiegészíthető, törölhető, mégpedig valamennyi beszerzési tárgy esetében.

A Miniszterelnökség a Szabályossági Útmutató 24. pontjában például már azt is jelzi, hogy az ajánlatkérő köteles felvilágosítást kérni a Kbt. 71. § alapján, ha az árazott költségvetésben nullás tétel szerepel, tekintve, hogy az aránytalanul alacsony árral összefüggő indokolás korlátozottan kérhető.

Természetesen a nulla forintos ajánlat közbeszerzési megítélése megváltozik, ha egyéb jogszabályok más jogkövetkezményeket határoznak meg az adott ajánlati elemet illetően. Ilyen jogszabály lehet a kötelező bérminimumra vagy a kötelező hatósági árakra vagy a rezióradíjakra vonatkozó jogszabályok, amely kötelező előírások a nulla forintos ajánlat megmagyarázását nem teszik lehetővé és a nullás érték miatt az ajánlat érvénytelenségét okozzák.

### **Közbeszerzési dokumentumok előírásai**

A bírálati szakasz szoros összefüggésben van az előkészítési szakasszal. Az ajánlati kötöttség szabályai miatt a közbeszerzési dokumentumok tartalmi előírásai

<sup>29</sup> 30. pont.

<sup>30</sup> 26. pont.

<sup>31</sup> 28. pont.

<sup>32</sup> 10. pont.

sai, a szakmai ajánlat ajánlatkérő által és a Kbt. által meghatározott definíciója, az értékelési szempontrendszer behatárolják, hogy a bírálati szakaszban milyen eljárási cselekmények végzésére van lehetőség, illetve kötelezettsége az ajánlatkérőnek és az ajánlattevőnek.

A közbeszerzési eljárás előkészítéséért az ajánlatkérő a felelős.

A Kbt. 28. § (1) bekezdése a megfelelő alaposságú előkészítés követelményét támasztja az ajánlatkérő irányába, amely a műszakilag megvalósítható és reális ajánlattétel lehetővé tételét és a szerződésmódosítások megelőzését hangsúlyosan magában foglalja.

A megfelelő alaposságú előkészítés kötelezettsége azt is megköveteli, hogy a közbeszerzési dokumentumokból, különösen a szerződéses rendelkezésekből megállapítható legyen, mi a szolgáltatás és mi az ellenszolgáltatás, és azt, hogy az adott beszerzés viszonyában a nulla forintos ajánlat értelmezhető-e.

A nulla forintos érték megajánlása és elfogadása a szerződéses szakaszban is problémákat okozhat, a szerződésmódosítási esetkörök többsége nem lesz alkalmazható a nulla forintos ajánlat módosítására, hiszen százalékos vetítési alapot a nullás érték nem tud képezni, a nulla forint megváltoztatása nem érdemi módosításnak nehezen tekinthető, az előre nem láthatóság kizárt, a szükségesség és arányosság pedig alapelvi szinten okozza a módosítás akadályát.

Ezért elengedhetetlen, hogy az ajánlatkérők már az előkészítési szakaszban átgondolják a nulla forintos ajánlat értelmezhetőségét az adott beszerzés viszonyában.

Talán nem tévedünk, ha azt mondjuk, hogy a legtöbb vitát az átalánydíjas elszámolású építési beruházások árazott költségvetése okozza. Építési beruházás esetében már az előkészítési szakaszban a tervező és tervellenőr viszonyában javasolt előre tisztázni az árazott költségvetés nulla forintos értékeit, hogy azok szakmailag szükségszerűen indokoltak-e (pl. adott költségvetési tételnél az anyagár vagy munkadíj nem értelmezhető) vagy a nullás értékek a tervezői szabadság eredményei és nulla forintnál nagyobb ajánlat is elfogadható.

Az ítélezési gyakorlat jogesetei arra is rávilágítanak, hogy az ajánlatkérői oldal hogyan próbálja megelőzni a nulla forintos ajánlat beérkezését a bírálati nehézségek elkerülése érdekében.

A közbeszerzési dokumentumok részeként többféle előírásokkal találkozhatunk. Láthatunk olyan megoldásokat, ahol az ajánlatkérők kategorikusan megtiltják, hogy az ajánlatban nulla forint szerepeljen, akár „fő” ajánlati értéként, akár részelemként (pl. költségvetési sor), akár egységárként (pl. anyagár, munkadíj). Ezen előírások mögöttes indoka általában a keresztfinanszírozás tilalmának elterjedése, de amint láthattuk, az ítélezési gyakorlat már áttöri ezt az elvet és a jogtalan előnyszerzést követeli meg minősítő elemként, legalábbis az átalánydíjas szerződések esetében. Önmagában tehát a keresztfinanszírozás ténye már nem alapozza meg egy ajánlat érvénytelenné nyilvánítását, ami viszont így megkérdőjelezi a fenti előírás jogszerűségét.

Találkozhatunk olyan megoldással is, ahol az ajánlatkérő egyes tételek esetében kötelezően előírja a nulla forintos megajánlást, mert úgy ítéli meg, hogy szakmailag csak a nulla forint fogadható el, de olyan megoldás is létezik, ahol a közbeszerzési dokumentumok előírásaként kifejezetten lehetővé teszik a nulla forintos megajánlást.

A közbeszerzési dokumentumok ezen előírásainak fontosságára világít rá az alábbi ügy is.

A D.399/9/2017. számú ügyben a megrendelői utasítás részét képezte, hogy az árazott költségvetésben melyik egységár esetében kellett nulla forintos értéket szerepeltetniük az ajánlattevőknek. A Közbeszerzési Döntőbizottság kifejtette, hogy amennyiben az ajánlatkérő ilyen előír, akkor az ajánlati kötöttség szabályai miatt az ajánlatok értékelése során attól nem térhet el. Ha pedig az ajánlattevők betartják ezt az ajánlatkérői utasítást, akkor a Kbt. 71. § szerinti cselekmény végzésére nincs lehetősége és kötelezettsége az ajánlatkérőnek, hiszen a közbeszerzési dokumentumok előírásai szerint készítették el az ajánlattevők az ajánlatukat és az ajánlatokat nem lehet érvénytelenné nyilvánítani a nullás megajánlás miatt.<sup>33</sup>

Más a következménye viszont annak az ajánlatkérői előírásnak, ha az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumen-

<sup>33</sup> 24. pont.

tumokban nem kötelezővé, hanem lehetővé teszi a nulla forintos megajánlást. Ez esetben a nulla forintos megajánlás már képezheti a vizsgálat tárgyát, ha az adott ajánlat tartalma miatt összességében az ajánlatkérőben kétség merül fel a szerződés teljesíthetőségét illetően, ugyanakkor az automatikus érvénytelenné nyilvánítás ez esetben sem elfogadott.<sup>34</sup>

Kérdésként merül fel, hogy az ajánlatkérő megelőzheti-e a nulla forintos megajánlást és a nulla forintos megajánlással kapcsolatos vitákat például egy olyan előírással, hogy „valamennyi tételt, sort be kell árazni”. Erre vonatkozóan is találunk ítélkezési gyakorlatot, melynek értelmében a valamennyi sor beárazásának kötelezettségére vonatkozó előírást is csak az adott beszerzés sajátosságaival összefüggésben kell értelmezni,<sup>35</sup> azaz ez a megfogalmazás sem elegendő a nulla forintos ajánlat elkerülésére. A D.563/2023. számú ügy konklúziója pedig az, hogy nem elegendő a „minden sort be kell árazni” ajánlatkérői előírás a nulla forintos ajánlati ár kiküszöbölésére, mivel a nulla forint is árértéknek tekinthető.

A Közbeszerzési Hatóság egyik állásfoglalása<sup>36</sup> szerint a közbeszerzési dokumentumokban kell előre jelezni, ha valamely költségvetési tételek beárazása nem szükséges vagy tilos, mert az szakmailag indokolt.

A Fővárosi Törvényszék K.703.794/2022/26. számú ítélete<sup>37</sup> szerint az ingyenesség akkor kizárt, ha a közbeszerzési dokumentumok azt kifejezetten tartalmazzák. A Törvényszék is megerősíti, hogy a nulla forintos, tehát az ún. ingyenes ajánlat is ajánlatnak minősül, majd hozzáteszi, hogy külön ajánlatkérői kikötés hiányában a nulla forintot történő ajánlattétel nem tekinthető jogszerűen érvénytelennek.

A D.129/12/2024. számú ügy közbeszerzési dokumentumaiban az ajánlatkérő előírta, hogy „Főszabály szerint minden költségvetési tételt (sort) „0”-tól különböző értéken – az adott sor műszaki tartalmához igazodva – kell beárazni. Egy tétel (sor) „Anyag egységár” vagy Díj egységre” csak akkor lehet nulla, ha az adott tételnél nem értelmezhető az a-

nyag vagy a díj, de mindkettő nem lehet nulla, ennek megfelelően az „Anyag összesen” vagy a „Díj összesen” sem lehet egyszerre nulla az adott tételnél!”.<sup>38</sup> A jogorvoslati eljárásban a hivatalbóli kezdeményező ezt az előírást, nevezetesen, hogy az ajánlatkérő már a közbeszerzési dokumentumokban kvázi kizárta a szubjektív okokra visszavezethető nulla forintos megajánlás lehetőségét, nem kifogásolta.

A hiánypótlásra vonatkozó részben ismertettem a D.494/15/2019. számú határozatot, ahol a vizsgálat tárgyát képezte az is, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumokban egyébként kifejezetten megtiltotta az ingyenes megajánlást. A határozatban a Közbeszerzési Döntőbizottság nem vitatta az előírás jogszerűségét, hanem azt az ajánlatkérői magatartást kifogásolta, hogy az ajánlatkérő Kbt. 71. § szerinti eljárási cselekmény végzése nélkül elfogadott egy nulla forint értéket tartalmazó ajánlatot, holott a közbeszerzési dokumentumok előírása miatt felmerült annak eshetősége, hogy a nulla forint szerepeltetése ingyenes megajánlásnak minősüljön, amit viszont az ajánlatkérő kizárt.<sup>39</sup>

Ezeknek a megközelítéseknek némiképp ellentmondani látszik a Közbeszerzési Döntőbizottság azon álláspontja, hogy előre nem lehet megtiltani a nulla forintos megajánlást.

A D.20/21/2021. számú határozat egyik legfontosabb megállapítása, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság álláspontja szerint sérti a verseny tisztaságát, az esélyegyenlőség és egyenlő elbánás elvet, ha az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumokban előre rögzíti, hogy nem fogadja el a nulla forintos megajánlást az árazott költségvetés egyes során, sorain. Ennek mögöttes indoka az, hogy a költségeket lehet különbözőképpen értelmezni, és lehet különböző logikával összeállítani egy árazott költségvetést. Ez a megközelítés egyébként egybevág az aránytalanul alacsony ár kapcsán sokszor felmerült kérdéssel, hogy önmagában érvénytelenséget okoz-e, ha az ajánlattevő más költségszerkezettel és logikával számol, mint amit az ajánlatkérő elképzelt vagy

<sup>34</sup> 26-27. pontok.

<sup>35</sup> D.473/12/2011. számú határozat; Fővárosi Ítélet tábla Kf.27.196/2012/5. számú ítélete.

<sup>36</sup> Közbeszerzési Értesítő Plusz, Közbeszerzési Hatóság online kiadványa, 2024. VI. évfolyam 3. szám, 2. sorszámú állásfoglalás.

<sup>37</sup> 31. pont.

<sup>38</sup> 4. pont.

<sup>39</sup> 26. pont.

rákérdez. A Közbeszerzési Döntőbizottság szerint<sup>40</sup> átalánydíjas szerződés keretében tilos egy megdönthetetlen vélelmet felállítani, hogy valamennyi költségvetési tétel csak pozitív (azaz nulla forintnál nagyobb) értéket tartalmazhat. Az ilyen előírást nem lehet arra az érvelésre alapozni, hogy az ítélkezési joggyakorlatban rögzített keresztfinanszírozás tilalma miatt az ajánlatkérő szükségesszerűnek tartja a nulla forintos megajánlás elutasítását arra való hivatkozással, hogy a költséget azon a soron kell szerepeltetni, ahol felmerül.

Mindenesetre, ha az ajánlatkérő előírást tesz, fokozottan ügyelnie kell arra, hogy a közbeszerzési dokumentumok előírásai pontosak legyenek és egyértelműek, illetve összhangban legyenek a Kbt. 3. § 37. pont szerinti fogalm meghatározással. Az előírások egyértelműsége volt a vita az alábbi jogorvoslati eljárásban.

A D.20/21/2021. számú ügyben az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumokban jelezte a gazdasági szereplők számára: *"Ajánlatkérő nem fogadja el a 0.-Ft-os megajánlást az árazott költségvetés egyes során/sorain"*. A jogorvoslati eljárás során arról szólt a vita, hogy ezt a kitéltet hogyan kell értelmezni: a tilalom kizárólag az árazott költségvetés egyes sorain megadott tételárra, vagy a tétel soron található egyes mezőkre is vonatkozik-e. Az ajánlatkérő végül úgy értelmezte a saját előírását, hogy ha akár az anyag egységár mezőben, akár a díj egységár mezőben nulla forint megajánlás szerepel, az ajánlat érvénytelenségét okozza. Ezzel szemben a kérelmező ajánlattevő, amelynek az ajánlatát az ajánlatkérő érvénytelenné nyilvánította az előírás megsértése miatt, úgy értelmezte, hogy a nulla forintos megajánlás kizárása kizárólag az összesített költségvetési tételárra vonatkozhat, azaz az anyag egységár mezőben vagy a díj egységár mezőben szerepelhet nulla forintos megajánlás, ha a költségvetési tétel összesített értéke nem nulla forint. A Közbeszerzési Döntőbizottság megállapította, hogy a közbeszerzési eljárás 4 ajánlattevője közül 2 ajánlattevő a kérelmezővel hasonló módon értelmezte a kiírást, amely ajánlattevőknek az ajánlatát az ajánlatkérő szintén érvénytelenné nyilvánította. Az ajánlatkérő nem végzett Kbt. 71. § vagy 72. § szerinti eljárási cselekményt, hanem mindhárom ajánlattevő ajánlatát érvénytelenné nyilvánította. A Közbe-

szerezési Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 28. § (1) bekezdésében előírt a közbeszerzési eljárás megfelelő előkészítésére vonatkozó szabályt, mivel félreérthető előírás szerepelt a közbeszerzési dokumentumban.<sup>41</sup>

A Közbeszerzési Döntőbizottság a közbeszerzési dokumentumok nem egyértelmű előírásait az alapelvekkel vetette össze a D.146/19/2018. számú határozatában, amikor is a félreérthető előírások vonatkozásában kijelentette, hogy az ajánlatkérői rendelkezések nem biztosították az ajánlattevők egyenlő eséllyel történő ajánlattételét, amely egyúttal kizárta a verseny tisztasága alapvető követelmény érvényesülését.<sup>42</sup>

Az ajánlati kötöttség szabályai és a hiánypótlási korlátokra való tekintettel az ajánlatkérőnek azt is át kell gondolnia, hogy mit minősít szakmai ajánlatnak és hogyan állítja össze az értékelési szempontrendszert.

Az ítélkezési gyakorlat láthatóan nem egységesen közeliíti meg azt a kérdést, hogy az ajánlatkérő kategorikusan megtilthatja-e a nulla forintos megajánlást. A döntések egy része nem is vizsgálja az ajánlatkérői előírás jogszerűségét, pedig erre irányuló kérelem hiányában a kiterjesztési jog ezt lehetővé tenné; más része a Kbt. erre vonatkozó kifejezett tilalma hiányában nem tartja jogszerűnek az ajánlatkérői tiltást; más döntések szerint az ajánlatkérői döntési kompetenciába tartozó kérdésnek és ezért jogszerűnek tartják a nulla forintos ajánlat megtiltását. A jogalkalmazás megsegítése érdekében talán egy határozott állásfoglalásra lenne szükség.

Az ítélkezési gyakorlatból inkább azt a következtetést vonhatjuk le, hogy nincs olyan előírás, olyan mondat, amely abszolút módon megkímélheti az ajánlatkérőt a nulla forintos megajánlással kapcsolatos bírálati nehézségektől. Összességében az előkészítési szakasszal és a bírálati szakasszal összefüggő ítélkezési gyakorlatból inkább az a megállapítás tehető, hogy a vállalkozói szabadság az árazást illetően erősebb, mint az ajánlatkérő konfliktusmegelőzési törekvése, ezért szükségszerűen a bírálati szakaszra marad a nulla forintos megajánlás vizsgálata, a nulla forintos értékre vonatkozó magyarázat bekérése és a nulla forintos megajánlás elfogadhatóságának megítélése.

<sup>40</sup> 38. pont.

<sup>41</sup> 37. pont.

<sup>42</sup> 88. pont.

Talán az a legjobb megoldás, ha az ajánlatkérő mintegy figyelemfelhívásként egyértelműen jelzi a közbeszerzési dokumentumokban, hogy a nulla forintos tételeket vizsgálni fogja a Kbt. 70-71. § szerinti eljárási cselekményeknek az elvégzésével.

### Végkövetkeztetések és záró gondolatok

A nulla forintos ajánlati érték neuralgikus pont a közbeszerzésben, mert a beszerzési jelleget, a szerződéses jogviszony kétoldalúságát, az ajánlat komolyságát kérdőjelezi meg és kétségeket ébreszt a szerződés teljesíthetőségét illetően.

Az ítélezési gyakorlat azonban nyilvánvalóvá teszi, hogy a nulla forintos ajánlat nem létidegen a közbeszerzés rendszerében még annak ellenére sem, hogy a közbeszerzés fogalma magában hordozza a visszterhesség követelményét. A nulla forintos ajánlat is ajánlatnak minősül, akár az ajánlat teljes értéke, akár egy részérték, akár egy egységár értéke a nulla forint, akár szakmai ajánlatnak minősül vagy csak a szakmai ajánlatot alátámasztó részérték, akár önálló értékelési részszempont vagy csak annak egy összetevő eleme, és a szerződés elszámolási jellege sem döntő tényező.

Az ítélezési gyakorlat átlép azon az összefüggésen, hogy egy ellenszolgáltatás nélküli szerződés vagy szerződéses elem hogyan feleltethető meg a közbeszerzési szerződés visszterhesség fogalmi követelményének.

A joggyakorlat az alapelvek érvényre jutása, a közpénz-gazdálkodás hatékonysága, a nagyobb verseny és legfőképp a nagyobb számú értékelhető ajánlat biztosítása érdekében a nulla forintos megajánlást befogadja, de nem tartja jogszerűnek a bírálati cselekmények mellőzését az ajánlatkérő részéről egy nulla forint értéket tartalmazó ajánlat esetében, legfőképpen nem tartja elfo-

gadhatónak a nulla forintos megajánlás abszolút érvénytelenségi okként való alkalmazását és megfelelő indokok mellett jogszerűnek ítéli a nulla forintos megajánlást.

A nulla forintos megajánlás elfogadásának lehetősége magában hordozza az ajánlatkérőt terhelő bírálati kötelezettséget. Az ajánlatkérővel szemben az az elvárás, hogy a közbeszerzés egyes jogintézményein keresztül magyarázatot kérjen az ajánlattevőtől a nulla forintos ajánlatot illetően, meggyőződjön a nulla forintos megajánlás szakmai indokoltságáról, az ajánlat megalapozottságáról, és csak az ajánlattevővel való konzultációt követően hozza meg döntését az ajánlat érvényességéről.

Az ítélezési gyakorlat az előkészítési szakasz fontosságára is rávilágít, hiszen az ajánlati kötöttség szabályrendszere miatt a közbeszerzési dokumentumok részét képező ajánlatkérői előírások behatárolják a bírálati szakasz cselekményeinek és a jogkövetkezményeknek a lehetséges körét; a túl szigorú vagy félreérthető előírások nagyon könnyen a bírálati szakasz eredménytelenségéhez, de legalábbis jogvitákhoz vezethetnek.

Az ajánlatkérőnek fokozott gondossággal kell közelítenie a nulla forintos megajánláshoz, és már az előkészítési szakaszban fel kell készülni a nullás értékek szükségszerű vagy kizárt előfordulási lehetőségeire.

Összességében a nulla forintos ajánlat esetében is az az általános megközelítés az elfogadott, hogy az adott beszerzés és az adott ajánlat függvényében kell vizsgálni a nulla forintos értéket.