

JOGORVOSLATI AKTUALITÁSOK

Dr. Horváth Éva LL.M., közbeszerzési biztos, Közbeszerzési Hatóság
DOI: 10.37371/KEP.2025.2.2

A Közbeszerzési Értesítő Plusz jelen számában ismertetett jogeset a Kbt. 72. §-ában szabályozott indokálaskérési eljárással kapcsolatos.

A Döntőbizottság D.450/14/2023. számú határozata

A jogorvoslati ügygel érintett tárgyak: Az indokálaskérés és kiegészítő indokolás célja, hogy a szerződések teljesíthetők legyenek. Ne lehessen olyan ajánlattevő ajánlatát érvényesnek nyilvánítani, aki a szerződés teljesítésére utólag nem lesz képes.

Tényállás

Az ajánlatkérő (közjogi szervezet) a 2022. december 7. napján feladott ajánlati felhívással a Kbt. Második Része szerinti nyílt közbeszerzési eljárást indított épületbontásra irányuló építési beruházás tárgyában.

Az ajánlati felhívásban az ajánlatkérő egyebek mellett meghatározta a közbeszerzés tárgyát és az értékelési szempontokat.

A felhívás további információként rögzítette, hogy az ajánlathoz csatolni kell az árazatlan költségvetést a kiadott minta szerint. Az ajánlatkérő tájékoztatta az ajánlattevőket arról, hogy helyszíni bejárást tart.

Az ajánlatkérő egyéb közbeszerzési dokumentumokat (a továbbiakban: dokumentáció) is az érdeklődő gazdasági szereplők rendelkezésére bocsátott, mely tartalmazta a műszaki leírást, a bontási tenderterv részét képező felmérési tervet, illetve az engedélyezési tervet is.

A közbeszerzési eljárás során sor került kiegészítő tájékoztatásra.

Az ajánlattételi határidőre 11 ajánlattevő – köztük a kérelmező és a jelen ismertetés szerint C Zrt. (a továbbiakban: egyéb érdekelt) – nyújtott be ajánlatot.

A bontási jegyzőkönyvben az is rögzítésre került, hogy a kérelmező ajánlata nettó 1.517.575.589.-Ft ajánlati árat tartalmazott.

Az ajánlatkérő aránytalanul alacsony ár okán indokolást kért a kérelmezőtől a Kbt. 72. § (1) bekezdése alapján.

A kérelmező benyújtotta az indokolását, melyet teljes terjedelmében üzleti titokká nyilvánított.

Az ajánlatkérő a Kbt. 72. § (3) bekezdése szerinti kiegészítő indokolást kért a kérelmezőtől (a továbbiakban: 1. sz. kiegészítő indokálaskérés).

A kérelmező határidőben benyújtotta az 1. sz. kiegészítő indokolását, melynek egész tartalmát üzleti titokká minősítette.

Az ajánlatkérő további kiegészítő indokolást kért a kérelmezőtől (a továbbiakban: 2. sz. kiegészítő indokálaskérés).

A kérelmező a 2. sz. kiegészítő indokolását is üzleti titokká nyilvánította.

Az ajánlatkérő ismét kiegészítő indokálaskérést (a továbbiakban: 3. sz. kiegészítő indokálaskérés) bocsátott ki a kérelmező részére.

A kérelmező szintén üzleti titokká minősítette a 3. sz. kiegészítő indokolását.

Az ajánlatkérő újabb kiegészítő indokolást kért a kérelmezőtől (a továbbiakban: 4. sz. kiegészítő indokálaskérés).

A kérelmező üzleti titokká nyilvánította a 4. sz. kiegészítő indokolását is.

Az ajánlatkérő a közbenső döntésében a Kbt. 73. § (2) bekezdésére hivatkozva a kérelmező ajánlatát az alábbi indokolással érvénytelenné nyilvánította:

„Érvénytelenségre vezető, nem megfelelően indokolt árelemek:

1. A Kiegészítő indokolás³ és az Árindokolás alapján azonosítást nyert, hogy mely alvállalkozó végzi a (szűk értelemben vett) bontással kapcsolatos feladatokat, ezek között a dízel tartály (esetleges) bontását, amit megerősített a Kiegészítő indokolás⁴ szerinti ajánlattevői

nyilatkozat is, amely szerint az R. alvállalkozó végzi a dízel tartály bontását, elszállítását és ártalmatlanítását. A dízel tartály a terveken nem került megjelölésre, mivel annak elhelyezkedése nem (volt) ismert Ajánlatkérő előtt, ugyanakkor a közbeszerzési dokumentumok részeként a műszaki leírás valószínűsítette annak létét és felhívta a figyelmet az azzal kapcsolatos teendőkre („Az organizációs és bontási terv része kell legyen az esetleges dízel tartály mielőbbi feltárása, hogy a bontási munkák előrehaladtával annak mindennemű egyeztetése, engedélyeztetése meg tudjon történni, mire a bontási munkák státusza lehetővé teszi a tartályok kiemelését, elbontását, ártalmatlanítását.”). Az Árindokolásban Ajánlattevő csatolta R. alvállalkozói ajánlatát, amely szerint „az esetlegesen szükséges terven nem jelölt (...) tartályok kiemelése, (...) ártalmatlanítása nem képezi a vállalásunk tárgyát”. Előbbiek alapján tehát Ajánlattevő Árindokolása és Kiegészítő indokolásai között fel nem oldható ellentmondás áll fenn (Ajánlattevő nyilatkozatának ellentmond a vonatkozó alvállalkozói ajánlat), és így Ajánlattevő nem indokolta megfelelően, hogy a Meglévő épületek bontása, kompletten költségvetési tétel a megadott áron teljesíthető, illetőleg hogy a megjelölt, nevesített (rész) feladatra/tevékenységre az ajánlat kétséget kizáróan kiterjed, Ajánlatkérő pedig a Kbt. 72. § (3) bekezdése alapján köteles érvénytelennek nyilvánítani az ajánlatot, ha a közölt információk nem indokolják megfelelően, hogy a szerződés az adott áron vagy költséggel teljesíthető.

2. Az Árindokolásban (a vonatkozó ajánlatkérői felhívás II.1. pontja szerint) Ajánlattevő részletesen és tételesen megadta (a 14-15. oldalakon) a tervezés keretében kalkulált munkafeladatokat (a költségvetés soraihoz rendelten) az ajánlatkérői felhívásnak megfelelő részletettséggel a kompetenciák, az időigények és a költségek megadásával is (az ajánlatkérő felhívás értelmében az ajánlatban benyújtott árazott költségvetés 01_Tervezés munkalapon a) „Bontási terv és technológia leírás készítése”, b) „Üreg tömedékelés technológiájának tervezése, a tömedékelési vázlattervek alapján”, valamint c) „Munkatérhatárolási kiviteli terv készítése” költség sorok esetében – költség soronként – kellett kifejteni, illetve ismertetni – egyebek mellett – az adott költség sorokban elszámolt munkafeladatok tételes felsorolását). Ugyanakkor Ajánlattevő ezen pontos és tételes kimutatásában nem szerepel(t) az egyebekben teljesítési részhatáridővel is érintett, a műszaki leírásban külön nevesített azbesztmentesítési terv elkészítése.

Ajánlattevő Árindokolásában nyilvánvalóan nem szerepeltette ezt a nevesített külön részfeladatot, így nem állapítható meg, hogy az azbesztmentesítési terv költségével Ajánlattevő kalkulált a Tervezési Munkák valamelyik költségvetési tételében, így az e körben közölt információk nem indokolják megfelelően, hogy a szerződés az adott áron vagy költséggel teljesíthető.

3. Az Árindokolásban (annak 11. oldalán) – Ajánlatkérő felhívására – Ajánlattevő megadta a teljesítés során igénybe venni kívánt gépeket, eszközöket, megadva azok tulajdonosát is azzal, hogy ezek az eszközök (így a kotrógépek) az ajánlattevő által érintett konzern belüli társcégek tulajdonában vannak. A Kiegészítő indokolás² alapján (10. oldal, táblázat) azonban a teljesítéshez jelentős mértékben igénybe vesznek a konzern kívüli tulajdonban álló kotrógépeket is. Ezen ellentmondást Ajánlattevő az ajánlatkérő kifejezett felhívása ellenére sem oldotta fel, pusztán hivatkozott arra, hogy „az alvállalkozói érdekkörben megvalósuló teljesítések tartalmazzák az alvállalkozók által használt gépek és eszközök költségét”, ugyanakkor nem adott magyarázatot arra, hogy Árindokolásában miért csak saját (illetve konzern belüli) kotrógépek bevonásával kalkulált. A Kbt. 72. § (3) bekezdése szerint az ajánlattevő kötelessége az ajánlati ára megalapozottságára vonatkozó minden tény, adatot, kalkulációt az ajánlatkérő rendelkezésére bocsátani ahhoz, hogy megfelelő mérlegelés eredményeként az ajánlatkérő döntést hozhasson az ajánlati ár megalapozottságáról. Ajánlattevő azonban vagy Árindokolásában nem adott teljeskörű választ, vagy a későbbi árindokolásában (Kiegészítő indokolás²) módosította korábbi kalkulációját. Miután kotrógép használatát számos munkanem/költségvetési tétel igényli (bontás/vízcsatornaszerelés/gázellátás/erősáram/hírközlés/munaktérhatárolás/kiegészítő földmunka), így e költségvetési tételek (és alábontásaik) tekintetében az Ajánlattevő által a kotrógép alkalmazása tekintetében közölt információk nem indokolják megfelelően, hogy a szerződés az adott áron vagy költséggel teljesíthető.

4. Ajánlattevő Árindokolásának mellékletében (a 30-31. oldal) csatolásra került olyan alvállalkozói ajánlat, amelynek egy része releváns a Kiegészítő indokolás³ szerint, azaz annak költségeivel kalkuláltak ajánlati árak kialakításakor (az alvállalkozói költségekre rátéve az Árindokolás 12. oldalának 4) pontjába foglalt költségeket). Az alvállalkozói ajánlat 'Anyag' és 'Díj' megbontásban tartalmazta az alvállalkozói ajánlati árat,

azonban ezen tételek egyike sem hozható összhangba a kotrógép megadott alvállalkozói költségeivel (a Kiegészítő indokolás², 10. oldal) az alábbi költségvetési tételsorok esetében: - Bontás/ Meglévő támfal és vb. Kerítés bontása; - Bontás/ Főbejárati lépcső elbontás alapozással, burkolattal kompletten; - Bontás/ Telken belüli burkolt felületek bontása (aszfalt, térkő stb.). Ajánlatkérő megállapította, hogy a kotrógép megadott költsége önmagában a fenti tételsorok mindegyike esetén meghaladja a vonatkozó 'Anyag' vagy 'Díj' összegét. Ajánlattevő Kiegészítő indokolás⁴ szerinti magyarázatát Ajánlatkérő nem fogadja el, mivel ugyanolyan költségneveket (üzemanyagköltség, illetve gépkezelő költség) egyaránt besorol 'Anyag' és 'Díj' tétel alá is, ami egyrészt lehetetlen (ugyanaz a költségfajta nem tartozhat egyszerre két kategóriába), másrészt nyilvánvalóan nem megfelelő (hiszen az üzemanyagköltség nem vitásan 'Anyag', a gépkezelő költsége pedig 'Díj'). A Kiegészítő indokolás⁴ előbbieik szerinti nyilvánvalóan nem megfelelő felbontása pedig azt támasztja alá, hogy a fent nevezett költségvetési tételek tekintetében bemutatott költségekre vonatkozó információk ellentmondásosak, azok nem indokolják megfelelően, hogy a szerződés az adott áron vagy költséggel teljesíthető.

5. Ajánlattevő ellentmondásosan nyilatkozott a „Meglévő épületek bontása” költségvetési tételhez alkalmazni kívánt kotrógép időszükségletét illetően (a Kiegészítő indokolás² 10. oldalán, illetve a Kiegészítő indokolás⁴ 11. oldalán). Utóbbi nyilatkozatában nagyobb időszükséglettel kalkulált, mint korábban, így vonatkozó költségei tekintetében egyértelmű megállapítás nem tehető. Így pedig e költségvetési tétel (és annak alábontása) tekintetében az Ajánlattevő által a kotrógép alkalmazása tekintetében közölt információk – a megjelölt időszükséglet összegeinek és az abból fakadó költségek különbségére figyelemmel – nem indokolják megfelelően, hogy a szerződés az adott áron vagy költséggel teljesíthető.

6. Ajánlattevő ellentmondásosan nyilatkozott a „Kiegészítő földmunka/FöldviSSzatöltés tömörítéssel a cölöpfal, fejgerenda és támfal mellé külső oldalról, végleges terv szerinti állapotnak megfelelően” költségvetési tétel megvalósítása érdekében használni kívánt döngölőgép költségei/kalkulált időigénye tekintetében, ugyanis a Kiegészítő indokolás² során úgy nyilatkozott (a 13. oldal, alulról negyedik bekezdésben), hogy a megadott

munkaidő magában foglalja a döngölőgépre kalkulált munkaidőt is. Ezzel szemben a következő nyilatkozatban (Kiegészítő indokolás³, 9-10. oldal) már azt jelezte, hogy a két megadott munkaidő összeadásával kalkulált, tehát a döngölőgépre kalkulált időigény nem foglaltatik benne a kotrógép korábban megadott időigényében. A Kiegészítő indokolás⁴ a fentiek közül az utóbbit választja, azonban a kettős nyilatkozat ellentmondása nem kerül feloldásra. Így a jelen pontban nevezett költségvetési tétel tekintetében az Ajánlattevő által a döngölőgép alkalmazása tekintetében közölt információk nem indokolják megfelelően, hogy a szerződés az adott áron vagy költséggel teljesíthető.

A jogszerű felhívást követően az ajánlattevő felelőssége, hogy a megajánlás teljesíthetőségét alátámasztó adatokat a kellő részletességgel az ajánlatkérő által ellenőrizhető módon benyújtsa, és költségeit a felmerülési helyükön bemutassa, azonban Ajánlattevő a fent részletezettek szerint az ajánlatkérői felhívásoknak teljeskörűen nem tett eleget, illetőleg ellentmondásosan nyilatkozott, és így Ajánlatkérőt nem hozta abba a helyzetbe, hogy megítélhesse ajánlati ára megalapozottságát, továbbá a jelzett elemeknél a kiírás szerinti, illetve okszerűen felmerülő költségekkel nem kalkulált.”

A jogorvoslati kérelem

A kérelmező a jogorvoslati kérelmében a kérelmező ajánlatát érvénytelenné nyilvánító közbenső ajánlatkérői döntés megsemmisítését kérte.

Álláspontja szerint az ajánlatkérő mind a hat érvénytelenségi ok, illetve azok indokolása tekintetében megsértette a Kbt. 2. §-át, a Kbt. 69. § (1)-(2) bekezdését, a Kbt. 72. §-át és a Kbt. 73. § (2) bekezdését.

Az ajánlatkérő észrevétele

Kérte a jogorvoslati kérelem elutasítását, alaptalanság miatt.

A Döntőbizottság döntése és annak indokai

A Döntőbizottság a jogorvoslati kérelmet elutasította.

A határozat indokolása a következőket rögzítette:

A Döntőbizottság rögzítette, hogy az ajánlatkérő a tárgyi közbeszerzési eljárását 2022. december 7. napján

indította meg, így a jelen jogorvoslati eljárásra a Kbt. és más releváns jogszabályok e napon hatályos rendelkezéseit kell alkalmazni.

A Döntőbizottság az érdemi vizsgálatot megelőzően elsődlegesen rögzítette, hogy a kérelmező az indokolását és a négy kiegészítő indokolását egyaránt teljes terjedelmében üzleti titokká minősítette. A Döntőbizottságnak ezért az Ákr. 27. § (2) bekezdés szerint kellett eljárnia.

A Döntőbizottság rögzítette továbbá, hogy a kérelmező jogorvoslati kérelmében az ajánlata érvénytelenné nyilvánításának valamennyi indokát vitatta. A Kbt. 3. § 16. pontja szerinti kérelmi elem fogalom második fordulatára tekintettel a kérelmező jogorvoslati kérelme egy kérelmi elemet tartalmaz azzal, hogy az érvénytelenségi okok mindegyike elbírálás tárgyát képezi, azonban ha bármelyik indok jogszerűsége megállapítást nyer, a kérelmező ajánlata érvénytelen marad.

A Döntőbizottságnak az ügy érdemét tekintve – valamennyi érvénytelenségi ok kapcsán – abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy az ajánlatkérő a Kbt. 73. § (2) bekezdésére hivatkozással, aránytalanul alacsony ár okán jogszerűen nyilvánította-e érvénytelenné a kérelmező ajánlatát.

A Döntőbizottság mind a hat érvénytelenségi ok tekintetében vizsgálta az ajánlatkérő egyes előírásait, indokoláskéréseit, illetve a kérelmező által benyújtott indokolások tartalmát, valamint az ajánlatkérő ezekre vonatkozó vizsgálatát, mérlegelését és döntését.

Az 1. érvénytelenségi ok körében megállapította, hogy a dokumentáció részét képező engedélyezési terv környezetvédelmi szakága műszaki leírásának „Felszín alatti és felszín feletti tartályok” címében található a következő szövegrészek:

- „A bejárás során 1 db felszín alatti gázolaj tartályt azonosítottunk a terület ÉK-i részén az intézményi épület és kerítés közötti területen.”

- „A helyszíni bejárás során a tartályt felnyitottuk, a tartály alján min. 40-50 cm vastagságban szénhidrogén származékot azonosítottunk.”

- „A tartály és a kapcsolódó csővezetékek tisztításának és eltávolításának becsült költsége, részletes műszaki dokumentációval és elszállítással megközelítőleg 1 000 000 - 2 000 000 Ft.”

Ezek egyértelműen beazonosíthatóvá tették a dízeltartály kiemelésével összefüggő feladatokat a bontási terv tevékenység részeként.

A fentiek alapján a Döntőbizottság megítélése szerint ahhoz, hogy a hivatkozott műszaki leírás a terv/tervlap részét képezi, nem férhet kétség, mivel

- egyrészt az ajánlatkérő a tárgyi eljárás közbeszerzési dokumentumaiban nem határozta meg sem a terv, sem a tervlap fogalmát, melynél fogva nem szűkítheti le ezen dokumentumok fogalmát úgy, hogy azokba nem tartoznak bele az adott feladatokat részletesen tartalmazó műszaki leírások,

- másrészt az ide vonatkozó jogszabályok (mindenekelőtt az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról szóló 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 8. számú, „Az építészeti-műszaki dokumentáció tartalma” címet viselő melléklete) és a kamarai szabályozás sem tartalmaz olyan definíciót, amely alapján a terv/tervlap fogalmába ne tartozna bele az annak részét képező műszaki leírás.

E körben rögzítette továbbá a Döntőbizottság, hogy a kérelmező az ajánlatkérése keretében az érintett alvállalkozó részére megküldte a jelen eljárás teljes dokumentációját, ezért a Döntőbizottság megállapította, hogy az alvállalkozó azon nyilatkozata, hogy „az esetlegesen szükséges terven nem jelölt (...) tartályok kiemelése, (...) ártalmatlanítása nem képezi a vállalásunk tárgyát” nem vonatkozik a kérdéses dízeltartályra, mivel az a fent leírtak alapján egyértelműen szerepelt a terveken. Ebből kifolyólag a fenti nyilatkozat csak úgy értelemezhető, hogy az alvállalkozó ajánlata kiterjedt a dízeltartály bontására.

Mindezek alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy kérelmező az indokolásaiban végrehajtandó feladatként tervezte a dízeltartály bontását és annak költségét is, ezért a közbenső döntés 1. érvénytelenségi oka nem volt helytálló.

A 2. érvénytelenségi ok tekintetében a Döntőbizottság rögzítette, hogy a felhívás II.2.4) pontja a jelen közbeszerzés tárgyaként egyebek mellett tartalmazta, hogy

„Teljesítendő tervezési munkák (fő mennyiségek):

- teljes körű bontási terv és technológiai leírás (azbeszmentesítési terv).”

A Döntőbizottság rögzítette továbbá, hogy az ajánlatkérő a dokumentáció részét képező „Bontás, értékmentés, munkatér határolás és üreg tömedékelés tender műszaki leírása” cím alatt a következőket is meghatározta:

- 3.1.3. „A Komplet bontási kiviteli tervdokumentáció – amelynek része az azbesztmentesítési terv is”,

- 3.1.3.5. „azbesztmentesítési terv - külön felmérés szükséges azzal, hogy az Ajánlatkérő a bontás során várhatóan előkerülő azbeszt mennyiségére vonatkozóan nem rendelkezik információval, és annak mennyisége a bontás megkezdése előtt pontosan nem határozható meg. Ajánlatkérő ugyanakkor a megfelelő ajánlattétel érdekében meghatározza az azbeszt nagyságrendi mennyiségét (10 tonna) és azt kéri a T. Érdeklődő Gazdasági Szereplőktől/Ajánlattevőktől, hogy az árazott költségvetésben 1 tonna egységárra szíveskedjenek árazni az azbeszt elszállítását és mentesítését.”

A Döntőbizottság releváns tényként megállapította, hogy

- az ajánlatkérő az indokoláskérés I. pontjában azt is konkrétan előírta, hogy a kérelmező mutassa be a teljesítéshez szükséges humánereforrást, az egyes szakemberek munkavégzésére kalkulált időszükségletet (munkaórában) a munkaerő-költségek ismertetésével, és a közterheket,

- a kérelmező indokolásában az azbesztmentesítési terv sehol, így a 14-15. oldalon elhelyezett „Bontási terv és technológia” elnevezésű dokumentumban sem került nevesítésre, illetve beárazásra,

- az ajánlatkérő a 4. sz. kiegészítő indokoláskérésben arra vonatkozóan kért választ a kérelmezőtől, hogy miért nem kalkulált az azbesztmentesítési terv elkészítésével, mint elvégzendő feladattal,

- a kérelmező a 4. sz. kiegészítő indokolásában erre azt a választ adta, hogy „Sem a költségvetésben nem kellett külön tételsoron árazni az azbesztmentesítési terv elkészítését, sem pedig az eddigi árindokolás kérések során nem kérték külön kiemelni az azbesztmentesítési munkák tervezését”, illetve hogy „Természetesen az azbesztmentesítési terv elkészítésével is kalkulált a „Bontási terv és technológia leírás készítése” című tétel során, ld. a kapcsolódó tevékenységet az Árindokolás 15.

oldalán az Irányító mérnök feladatai között részletezve.”

A Döntőbizottság a fentiek alapján megállapította, hogy az ajánlatkérő az azbesztmentesítési terv elkészítését mind a felhívásban, mind a dokumentációban egyértelműen az ajánlattevők által elkészítendő feladatként határozta meg. Az indokoláskérés I. pontjában az is konkrétan előírásra került a kérelmező részére, hogy valamennyi feladat tekintetében – függetlenül attól, hogy az költségvetési tételsoron szerepel-e vagy sem – mutassa be a humánereforrást, az egyes szakemberek munkavégzésére kalkulált időszükségletet (munkaórában) a munkaerő-költségek ismertetésével, és a közterheket. Az indokolásból egyértelműen megállapítható volt, hogy a kérelmező nem kalkulált az azbesztmentesítési tervvel, mint a jelen közbeszerzés tárgyát képező feladattal, és annak – az ajánlatkérő által konkrétan, részletesen meghatározott – költségeivel. Miután az ajánlatkérő a 4. sz. kiegészítő indokoláskérésben rákérdezett, hogy a kérelmező miért nem kalkulált az azbesztmentesítési tervvel, erre a kérelmező azt a választ adta, hogy ezt a költséget az Irányító mérnök feladatai között tervezte be.

A Döntőbizottság hangsúlyozta, hogy az indokolás meg nem felelősége nem pusztán azt jelenti, hogy az adatok számszaki levezetése alapján az állapítható meg, hogy a megajánlott ár aránytalanul alacsony, hanem ha azért nem objektív a kérelmező indokolása, mert egy, az eredeti indokolásban tervezni elmulasztott költségelemet egy másik költségvetésbe igyekszik beszámítani. Ez a magatartás ellentétes többek között azon számviteli alapelvvel, hogy minden költséget ott kell elszámolni, ahol az ténylegesen felmerül, mert ellenkező esetben keresztfinanszírozás valósul meg. Az indokolás akkor objektív és megfelelő, ha abból az ajánlatkérő meg tudja állapítani, hogy az ajánlati ár tartalmaz valamennyi előírt feladatra vonatkozó költségkalkulációt.

Jelen esetben nem foghatott helyt a kérelmező azon érvelése, hogy az azbesztmentesítési terv nem volt önálló költségvetési tételsor, mivel egyrészt az ajánlatkérő egyértelműen a közbeszerzés tárgyaként, ellátandó feladatként határozta meg az azbesztmentesítési tervet, így arra vonatkozóan is egyértelműnek minősült az indokoláskérése, másrészt az indokolások objektivitására vonatkozó kötelezettség teljesítése szempontjából nincs

jelentősége annak, hogy a kérdéses árelem önálló költségvetési tétel, vagy esetleg értékelési szempont volt-e.

A Döntőbizottság mindezek alapján megállapította, hogy az azbesztmentesítési terv tekintetében a kérelmező indokolása és kiegészítő indokolásai nem tartalmaztak minden olyan tény, adatot és kalkulációt, amelyek alapján az árindokolás egésze kellően objektívnek, azaz megfelelőnek minősülhetett volna, ezért az ajánlatkérő a 2. érvénytelenségi ok miatt jogszerűen nyilvánította érvénytelenné a kérelmező ajánlatát.

A 3. érvénytelenségi ok körében a Döntőbizottság az ide vonatkozó indokoláskéréseket, illetve az azokra adott válaszokat vizsgálva megállapította, hogy a kérelmező az indokolása 11. oldalán bemutatta, hogy a teljesítéshez összesen mekkora költséggel vesz igénybe saját tulajdonában lévő kotrógépeket, majd az indokolása a továbbiakban tartalmazta azt a nyilatkozatot, hogy „Az alvállalkozói érdekkörben megvalósuló teljesítések tartalmazzák az alvállalkozók által használt gépek és eszközök költségét.”

A kérelmező, eleget téve a 2. sz. kiegészítő indokoláskérésnek, a 2. sz. kiegészítő indokolása 2. pontjában lévő táblázatban költségvetési soronként bemutatta, hogy mely tételekhez vesz majd igénybe kotrógépet, és megjelölte, hogy mely tevékenységet végez saját, illetve mely tevékenységet alvállalkozói teljesítésben.

A Döntőbizottság e körben megállapította, hogy a saját teljesítéshez megadott költségek összege megegyezik az indokolásban megadott költségekkel, továbbá a kérelmező megadta a kotrógép kalkulált költségeit az alvállalkozói teljesítések vonatkozásában is.

A fentiek alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy a teljesítés során igénybe venni kívánt kotrógépek számát és költségét illetően nem állt fenn ellentmondás a kérelmező indokolásai között, ezért a közbenső döntés 3. pontjában nevesített érvénytelenségi ok nem volt helytálló.

A 4. érvénytelenségi ok vonatkozásában a Döntőbizottság kiemelte, hogy önmagában a költségfelosztás kérelmező által alkalmazott módja nem alapozhatja meg az indokolások meg nem felelőségét, mivel jelenleg nincs hatályban sem olyan jogszabály, sem olyan ágazati szabályozás, amely meghatározná, hogy egy adott költségvetési tételnél mely költségelemeket kell az anyag-, és melyeket a díj-költség kategóriájába sorolni.

Azt is hangsúlyozta a Döntőbizottság, hogy az ajánlati ár megalapozottságát alapvetően az határozza meg, hogy a számszakilag bemutatott költség nagysága, mértéke mennyire mutat egyezőséget a későbbi ármagyarázatok során. Az a körülmény pedig, hogy egyes költségnemeket az ajánlattevő egyik szempont szerint anyag-, másik szempont szerint esetleg díjköltségként kezel, nem teheti érvénytelenné az amúgy matematikailag helyes indokolást.

A Döntőbizottság megállapította, hogy a kérelmező indokolásának 30. oldalán szereplő ártáblázatban a kérdéses tételek anyag- és díjköltségei egybeszámítva ugyanakkora összeget tettek ki, mint a 4. sz. kiegészítő indokolásban, továbbá az anyag- és díjtételek részletezése is teljes mértékben megegyezett az előbbivel.

A fentiek alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy a közbenső döntés 4. érvénytelenségi oka nem volt helytálló.

A Döntőbizottság megállapította az 5. érvénytelenségi ok körében, hogy az ajánlatkérő kotrógép idősükségletére vonatkozó kérdése mind a 2. sz., mind a 4. sz. kiegészítő indokoláskérésben egyértelmű volt. Ennek ellenére a kérelmező az időigény kalkulációja tekintetében ellentmondásosan nyilatkozott, mivel az első esetben 2.800, míg a második esetben 2.832 órát tervezett be.

A Döntőbizottság a 2. érvénytelenségi oknál kifejtetteket fenntartva rögzítette, hogy az indokolásban és a kiegészítő indokolásokban kell az ajánlattevőnek minden tény, adatot, kalkulációt az ajánlatkérő tudomására hoznia az ajánlati ár megalapozottságáról való meggyőződéshez, és nem a bírálatot követően az előzetes vitarendezés során, illetve a jogorvoslati kérelemben.

E körben szintén nem foghatott helyt a kérelmező azon érvelése, hogy a kotrógép idősükséglete nem volt önálló költségvetési tételsor, mivel az indokolások objektivitására vonatkozó kötelezettség teljesítése szempontjából nincs jelentősége annak, hogy a kérdéses árelem önálló költségvetési tétel, vagy esetleg értékelési szempont volt-e.

A Döntőbizottság a fentiek alapján megállapította, hogy a kérelmező előadásától eltérően van ellentmondás a kotrógép idősükséglete tekintetében, melynél fogva a hozzá rendelt költség kapcsán sem lehet egyértelműen megítélni, hogy az 2800, avagy 2832 órára vonatkozik-e.

Ebből következően a kotrógép időszerűségletének indokolása nem megfelelő, ugyanis nem támasztja alá objektív módon az ajánlati árat, ezért az ajánlatkérő az 5. érvénytelenségi ok alapján jogszerűen nyilvánította érvénytelenné a kérelmező ajánlatát.

A Döntőbizottság a 6. érvénytelenségi ok körében az érintett kiegészítő indokoláskérések és az azokra adott kiegészítő indokolások vizsgálata alapján megállapította, hogy valóban volt ellentmondás a 2. sz. kiegészítő indokolásban a későbbi kiegészítő indokolásokhoz képest, azonban az kizárólag a döngölőgép időigényét érintette, a költségének beszámítását nem. Továbbá a kérelmező többször is hivatkozott arra, hogy mely indokolása a mérvadó, azaz a 2. sz. kiegészítő indokolása ellentmondását tisztázta a 3-4. sz. kiegészítő indokolásaiban úgy, hogy az érintett tevékenység költsége tekintetében nincs hiány, illetve ellentmondás.

A fentiek alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy a közbenső döntés 6. érvénytelenségi oka nem volt helytálló.

A kérelmező az alapelvek megjelölésén túl nem adott elő olyan többlettényállási elemet, amely alapján a Kbt. 2. § szerinti bármelyik alapelvi jogsérelem megállapítható lett volna.

Mindezekre figyelemmel a Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő a 2. és 5. érvénytelenségi ok tekintetében jogszerűen nyilvánította érvénytelenné a kérelmező ajánlatát a Kbt. 73. § (2) bekezdése alapján, ezért az alaptalan jogorvoslati kérelmet elutasította.

A Döntőbizottság határozata ellen a kérelmező nyújtott be keresetet a bírósághoz, melyben kérte a Döntőbizottság határozatának megváltoztatását oly módon, hogy a bíróság állapítsa meg, hogy a felperesi kérelmező ajánlata nem tartalmaz aránytalanul alacsony ellenszolgáltatást.

A Fővárosi Törvényszék a 2024. szeptember 17. napján kelt 103.K.700.071/2024/17. számú ítéletével a keresetet elutasította.

Az ítélet indokolása a következőket rögzítette:

A 2. érvénytelenségi ok körében a bíróság megállapította, hogy a felperes az indokoláskérésre adott válaszában a felek által nem vitatottan az azbesztmentesítési tervet nem szerepeltette. A 4. számú kiegészítő indokoláskérésben az alperesi érdekelt ajánlatkérő ezért konkrétan arra kérdezett rá, hogy az azbesztmentesítési tervvel miért nem kalkulált, mint elvégzendő feladattal.

A felperesnek a 4. számú kiegészítő indokoláskérésre adott válasza, amely azt tartalmazta, hogy sem a költségvetésben nem kellett külön tételsoron árazni az azbesztmentesítési terv elkészítését, sem pedig az alperesi érdekelt az árindokolás kérése során nem kérte azt kiemelni, azért nem fogadható el, mert az azbesztmentesítési terv önálló feladatként a „Bontási terv és technológia leírás készítése” cím alatt előírásra került. Az indokoláskérés I. pontja pedig kifejezetten valamennyi teljesítendő feladat vonatkozásában előírást tartalmazott arra, hogy feladatonként a felperesnek mit kell bemutatnia [szükséges humánerőforrás egyes szakemberek munkavégzésre kalkulált időszerűsége (munkaórákban), munkaerő-költségek, közterhek ismertetése]. Ezt a felhívást a felperes által hivatkozottakkal szemben nem lehetett akként értelmezni, hogy az azbesztmentesítéssel mint elvégzendő tevékenységgel ne kellett volna e tekintetben önállóan számolni függetlenül attól, hogy a költségvetésben nem szerepelt külön tételsoron. Az árindokoláskérés során az ajánlatkérőnek az ajánlati áron teljesíthetőségről kell meggyőződnie, az objektív alapú árindokolásnak pedig valamennyi, az árat meghatározó elem része kell legyen, amellyel az ajánlati kiírás szerint számolni kell. Az indokoláskérés II.1. pontja alapján az azbesztmentesítési terv megadása, mint önálló részfeladat a „Bontási terv és technológia leírás készítése” költségvetési sor részeként pedig nem kétségesen olyan elem volt, amellyel az ajánlati ár meghatározásakor a felperesnek kalkulálnia kellett.

Egyetértett ezért a bíróság az alperessel abban, hogy a felperes indokoláskérésre adott válasza nem volt kellően objektív, a felperesnek a 4. kiegészítő indokoláskérésre adott válaszában értékelése helytálló volt, miután a felperes a korábban általa nem szerepeltetett tételt utóbb az Irányító mérnöki feladatokba kívánta betudni.

Az indokoláskérés, kiegészítő indokolás célja, hogy a szerződések teljesíthetők legyenek. Ne lehessen olyan ajánlattevő ajánlatát érvényesnek nyilvánítani, aki a szerződés teljesítésére utólag nem lesz képes. Ugyanakkor az ajánlatkérő indokoláskérelési, kiegészítő indokoláskérelési kötelezettsége nem parttalan. Mindezt támasztja alá a Kbt. 72. §-ához kapcsolódó joggyakorlat is. [...] „Lényeges továbbá, hogy a Kbt. 72. §-ának alkalmazása nem lehet szelektív, azaz ha az ajánlatkérő annak alkalmazásáról, az ajánlati elemek vizsgálatáról dönt, ezen döntés alapján valamennyi ajánlatot [az egyéb előírt rendelkezéseknek megfelelően, lásd például

Kbt. 81. § (4)-(5) bekezdését] és valamennyi ajánlati elemre tekintettel vizsgálnia kell, továbbá a Kbt. 72. §-ának valamennyi szabályát alkalmaznia kell. Ajánlatkérőnek tehát a vizsgálat melletti döntése esetén a teljes vizsgálatot végig kell vinnie, és annak eredményét illetően döntést is kell hoznia.

Megjegyezte a bíróság, hogy kellően gondos eljárása esetén ajánlatkérőnek a döntését a beérkezett ajánlatok Kbt. 72. §-a szerinti vizsgálata felől a hatékony és felelős gazdálkodás elvét is szem előtt tartva kell meghoznia, mivel abban az esetben, ha egy általa elfogadott ajánlatról a szerződés teljesítése során derül ki, hogy teljesíthetetlen kötelezettségvállalást tartalmazott, az komoly többletkiadásokat és a tervezett szolgáltatás vagy beszerzési cél ellátatlanságát jelentheti számára, ami a Kbt. 72. §-ának esetleges alkalmazásával megelőzhető vagy elkerülhető lett volna. [...] A 2011-es Kbt., de még az azt megelőző közbeszerzési szabályozás talaján kialakult joggyakorlat is az ajánlatkérő indokoláskérési kötelezettségét számos esetben olyan módon értelmezte, miszerint ajánlatkérő az indokoláskérést mindaddig köteles folytatni és - a korábbi megfogalmazás szerint - további tájékoztatást kérni, amíg ajánlattevő minden olyan információt meg nem ad, amelyek alapján ajánlatkérő megalapozottan tud dönteni az ajánlati vállalás teljesíthetőségéről. Ezen értelmezés nem volt tekintettel az indokoláskérés céljára, arra, hogy amint arra fentebb már rámutattunk - ajánlattevőnek szintén érdeke és kötelezettsége a megfelelő tartalmú indokoláskérésre teljes körű tájékoztatást adni. A legutóbbi bírósági döntések azonban már egyensúlyt teremtenek a felek jogai és kötelezettségei között, ezzel a tételes szabályozáson keresztül érvényt szerezve a jóhiszeműség és tisztesség követelményének, valamint a joggal való visszaélés tilalmának. A Fővárosi Törvényszék Kf.650.120/2014/8. számú ítéletében rámutatott, hogy amennyiben ajánlatkérő indokoláskérése egyértelmű a tekintetben, hogy mely ajánlati elemek vonatkozásában és milyen információk megadását várja el, és ajánlattevő nem adja meg a kért információkat, ajánlatkérőnek nem kell további tájékoztatáskérés keretében bekérni az ár megalapozottságának megítéléséhez szükséges adatokat. A további tájékoztatáskérésre csak az ajánlattevő által megadott indokolás tekintetében kerülhet sor. [...]” (Dezső Attila Szerk., Nagykommentár a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény 72.§-ához 2016.)

Az indokoláskérés, kiegészítő indokoláskérés eredményének értékelése az ajánlatkérő feladata.

Az ajánlatok teljessége, az ajánlatkérő által észlelt hiányosságok megfelelő pótlása azért kiemelkedően fontos, hogy az ajánlatkérő az ellentmondásmentes és hiánytalan, megfelelően, teljeskörűen indokolt ajánlatok tükrében tudjon értékelni és a közbeszerzési eljárás nyertesét kiválasztani. Ezért az indokoláskérés, kiegészítő indokoláskérés mikénti teljesítéséhez kiemelt érdek fűződik. A kapcsolódó joggyakorlat alapján [...] „A vizsgálat szempontjait illetően az alapvetően stabil alapokon nyugvó és hosszabb ideje azonos elvek mentén formált korábbi hazai szabályozáshoz képest több jelentős változást is találunk. Egyrészt a jogszabály, bár megtartotta azon követelményt, miszerint ajánlatkérő kizárólag az objektív alapokon nyugvó indokolást fogadhatja el, a 2003-as Kbt.-vel és a 2011-es Kbt.-vel ellentétben már semmilyen formában nem utal a gazdasági észszerűsége, mint zsinórmértékre. Ehelyett a vizsgálat esetleges negatív kimenetele felől közelítve a Kbt. 72. § (3) bekezdés utolsó mondata a szerződés adott áron vagy költséggel történő teljesíthetőségét tekinti olyan minőségi kritériumnak, amely alapján az ajánlat érvénytelensége felől ajánlatkérő megalapozott döntést hozhat. Megfordítva, köteles érvénytelenné nyilvánítani az ajánlatot, ha a közölt információk nem igazolják, hogy a szerződés az adott áron vagy költséggel teljesíthető. Hasonlóan a teljesíthetőséget helyezi középpontba az egyéb ajánlati vállalások megítélésére vonatkozó Kbt. 72. § (7) bekezdésének szövegezése. A Kbt. 72. § (3) bekezdése egyszersmind rögzíti azt is, hogy ajánlatkérőnek ezt a döntését a közölt információk alapján kell meghoznia, amely megerősíti azt a fentebb már említett körülményt, miszerint a megfelelő és teljes körű indoklás és bizonyítás terhét a jogalkotó az ajánlattevőre, mint az ajánlat összeállításával kapcsolatos információk teljes körével rendelkező személyre telepíti. [...] Megállapítható az is, hogy a gazdasági észszerűség a bíróságok gyakorlatában sokszor nem a már említett sui generis közbeszerzési „zsinórmértéket” jelenti, hanem magának az előadott állításnak, érvelésnek az általában vett életszerűségét, egyúttal az ajánlatkérő által a felhívásban vagy a dokumentációban tett előírásokat, elvárt teljesítményeket is ennek szűrőjén keresztül kell megítélni (Kúria Kfv.II.37.747/2014/9.). A Kbt. 72. § (2) bekezdése értelmében, mint arra már utalás történt, továbbra is csak az objektív alapú indokolás

vehető figyelembe a vitatott ajánlati elem elfogadhatóságának megítélésakor. Objektív alapú e tekintetben mindaz, ami tényleges és a külvilág számára felismerhető, érzékelhető, ekképpen pedig az ajánlat összeállításának időpontjában rendelkezésre állt és az indoklás idején is rendelkezésre áll, továbbá valamilyen hiteles formában igazolható vagy legalábbis tényszerű és konkrét indok. Ehhez képest nem objektív indok az, ami nem alátámasztott vagy alátámasztható, bizonytalan jövőbeli eseménytől vagy egyéb feltételtől függ, továbbá az is, ami nincs kapcsolatban az adott közbeszerzéssel vagy annak adott részével.[...]” (Dezső Attila Szerk., Nagykommentár a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény 72.§-ához 2016.)

Az ajánlati dokumentáció része volt, ezért az indoklaskérés II.1. pontja kifejezetten nevesítetten az azbesztmentesítési terv elkészítésére, mint elvégzendő feladatra nézve is kért magyarázatot, így azt a „Bontási terv és technológia leírás készítése” költségsoron önállóan, külön részfeladatként szerepeltetnie kellett volna, a hozzá kapcsolódó humán erőforrás szükségletet, szakemberek munkavégzésre kalkulált időigényét, munkaerő-költségeket külön kiemelten a felperesnek meg kellett volna adnia az indoklaskérés I. pontjában foglaltaknak megfelelően.

Okszerűen nem hivatkozhat arra, hogy mindezeket a „Bontási terv és technológia leírás készítése” tételsorban összesítetten szerepeltette. Az általa megadott árindoklás 15. oldalán pedig, a rendelkezésre álló iratokból megállapíthatóan az Irányító mérnöki feladatok között az általa hivatkozottakkal ellentétben az azbesztmentesítési terv nem került részletezésre. A rendelkezésre álló dokumentumokból így nem volt megállapítható, hogy az azbesztmentesítési terv teljesíthetőségének feltételei miként és mennyiben adóttak. Azt pedig az alperes ugyancsak helyesen állapította meg, hogy a felperes alaptalanul hivatkozott az indoklaskérés, kiegészítő indoklaskérés tartalmának jogszerűtlenségére, mivel azt az eljárást lezáró döntés keretei között már nem támadhatja.

Az 5. érvénytelenségi indok tekintetében a bíróság megállapította, hogy helyesen állapította meg az alperes a határozatban, hogy az alperesi érdekelt mind a 2. számú, mind a 4. számú kiegészítő indokolásban egyértelműen a „Meglévő épület bontása” munkavégzéshez kapcsolódó, de eltérő tételekhez a kotrógép időszükségletre kérdezett rá. A felperesi válaszokból azonban az volt megállapítható, hogy a kotrógép időszükségletre más időtartamot adott. Az egymásnak ellentmondó adatokból fakadó ellentmondás feloldása nem történt meg, így nem volt egyértelmű, hogy a munka elvégzéséhez az ajánlat benyújtásakor ténylegesen mekkora kotrógép időszükséglettel kalkulált a felperes, vagyis annak teljesíthetősége, objektivitása gazdasági észszerűséggel való összeegyeztethetősége nem volt megállapítható.

Az ellentmondás feloldása körében nem foghatott helyt a felperesnek a keresetben kifejtett azon álláspontja, hogy a 2. számú és a 4. számú kiegészítő indoklás tárgya más volt, mivel ez nem változtatott azon, hogy mindkettő a „Meglévő épületek bontása” körében felmerülő kotrógép időszükségletre is rákérdezett. A felperes pedig alappal nem hivatkozhat a számítási eltérések oka körében arra, hogy az a párhuzamos munkavégzésből adódott - a 2832 munkaórát magában foglalja a 2. számú kiegészítő indoklás körében megadott 2800 munkaóra - figyelemmel arra, hogy a 4. számú kiegészítő indoklás 5. pontja kifejezetten a „Meglévő épületek bontása” tétel esetén előírta, hogy a felperes tüntesse fel azt, amennyiben párhuzamos munkavégzéssel is kalkulál. Ezt azonban a felperes nem jelezte az időigények azonosíthatósága érdekében, átfedésekre nem mutatott rá, ezzel a perben is adós maradt. A felperes az indoklaskérés, kiegészítő indoklaskérés tartalma jogszerűségének vitatására a 2. számú érvénytelenségi oknál kifejtettek miatt az 5. számú érvénytelenségi ok esetében sem jogosult.

Minderre tekintettel a bíróság megállapította, hogy jogszerű döntést hozott az alperes, amikor a jogorvoslati kérelmet elutasította.