

JOGORVOSLATI AKTUALITÁSOK

Dr. Horváth Éva LL.M., közbeszerzési biztos, Közbeszerzési Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2025.5.2

A Közbeszerzési Értesítő Plusz jelen számában ismertett jogeset az ajánlattevő azon kötelezettségével kapcsolatos, melynek alapján az ajánlatkérőt az indoklaskérésében közölt szempontok szerint kell a megajánlott ajánlati ára teljesíthetőségéről meggyőznie.

A Fővárosi Törvényszék 106.K.702.915/2024/13. számú ítéletével felülvizsgált, a Döntőbizottság D.349/15/ 2024. számú határozata.

A jogorvoslati ügygel érintett tárgyak: Az ajánlattevő nem nyújtott be objektív árindokolást, amely alátámasztotta volna az ajánlati árát a kifejezett ajánlatkérői felhívások ellenére, ezért az ajánlata érvénytelennek minősül.

Tényállás

Az ajánlatkérő a Kbt. Második Része szerinti nyílt közbeszerzési eljárást indított zöldség, száraz áru és tej árubeszerzés tárgyában. Az eljárást az Elektronikus Közbeszerzési Rendszerben (továbbiakban: EKR) folytatták le.

A beszerzés 3 részből állt, a jogorvoslati eljárás az 1. részt érintette.

A felhívás jogorvoslati eljárás szempontjából releváns II.2.4) pontja tartalmazta a közbeszerzés leírását, amely szerint: Az ajánlatkérő a beszerzés időszaka alatt az alábbi mennyiségek beszerzését rendeli meg: I. rész: Zöldség, gyümölcs, tojás: 10 501 kg, 73 170 db, 15 csomag, 142 köteg. Az ajánlatkérő fenntartja magának a jogot, hogy gazdasági érdekei alapján a megadott mennyiséget maximum -30%-kal csökkentse. Az összesített mennyiség a kerekítés szabályainak megfelelően került kialakításra. A pontos mennyiséget a dokumentáció mellékleteként szereplő árazatlan költségvetés tartalmazza.

A felhívás szerint „Az AK az adott esetben lefolytatásra kerülő elektronikus árlejtés eredményének kialakulását követően, ezen eljárási cselekmény elmaradása esetén az ajánlatok értékelését követően megvizsgálja a Kbt. 72. §-a alapján az érvényes ajánlatok ajánlati árát azon szempontból, hogy az adott ajánlati ár nem minősül-e

aránytalanul alacsony ajánlati árak. Az AK meghatározza, hogy a becsült érték -20% alatti értéket automatikusan aránytalanul alacsony ajánlati árak tekinti, és vizsgálni kívánja azt.”

A felhívás a következőket is tartalmazta: „Az ajánlatkérő az alábbi értéket meghaladó árat tartalmazó ajánlatot érvénytelené nyilvánítja: Zöldség, gyümölcs, tojás Érték áfa nélkül: 14 890 552 HUF. A Kbt. 73. § (6) bek. c) alpont alapján, az ajánlatkérő az árnál a fordított arányosítás és a vevőszolgáltatnál a pontkiosztás módszerét alkalmazza. A szempontok esetében 1 és 100 pont közt értékeli az ajánlatokat. Az ajánlatkérő alkalmazza a rész tekintetében a Kbt. 75. § (2) bekezdés e) pontját és amennyiben 1 ajánlat érkezik, a részt eredménytelennek nyilvánítja. Részletek a dokumentációban.”

Az ajánlattételi határidőre az 1. rész tekintetében két ajánlat érkezett. Az ajánlatkérő a bontási jegyzőkönyvben azt a tájékoztatást adta, hogy az eljárás során rendelkezésére álló anyagi fedezet összege: nettó 13.536.865.-Ft.

A kérelmező ajánlati ára 14.881.490.-Ft volt, a jelen ismertetés szerint M Kft. (a továbbiakban: egyéb érdekelt) pedig 14.839.690.-Ft-os ajánlati árát adott meg.

Az ajánlatkérő az elektronikus árlejtést lefolytatta, amelynek eredményeképpen a kérelmező 10.416.999.-Ft-os ajánlati árát, az egyéb érdekelt pedig 13.120.500.-Ft-os ajánlati árát adott meg.

Az ajánlatkérő aránytalanul alacsony árra hivatkozással árindokolást kért a kérelmezőtől. Rögzítette, hogy az ajánlattevő az aránytalanul alacsony ajánlati ár magyarázatát a Kbt. 72. § (2) bekezdésében meghatározott objektív alapú indokolással kell, hogy igazolja, miszerint az ajánlati ár értéke nem aránytalanul alacsony. Adott esetben indokolásában pl. pénzügyi kimutatásokkal, részletes költségkalkulációval, szándéknyilatkozatokkal, a beszerzési árak igazolásával vagy más, az ellenértékre vonatkozó irattal igazolhatja objektíven állítását. Az indokolásnak számszakilag is alá kell támasztania a megajánlott összeget.

Rögzítette, hogy az ajánlattevő részletesen tüntesse fel többek közt az indokolásban a beszerzés során felmerülő előkészítés és a szállítás költségeit is, ismertesse a teljesítéshez szükséges feladatokat, az egyes feladatok ellátásához szükséges személyi és tárgyi feltételeket, a teljesítés gazdaságosságát, az élő munka ráfordítás mértékét és a kapcsolódó közterheket, továbbá az elérni kívánt hasznót is.

Az ajánlatkérő az árindokolás-kérésben kérte, hogy az ajánlattevő részletesen fejtse ki, hogy a teljesítés során milyen és mekkora összegű költségekkel számolt pl. biztosítás, ügyviteli költségek tekintetében, kérte, hogy bocsássa a rendelkezésére az ajánlati ár értékének megalapozottságára vonatkozó minden tény, adatot, kalkulációt, annak érdekében, hogy megfelelő mérlegelés eredményeként döntést hozhasson az ajánlati ár megalapozottságáról. Az ajánlatkérő kérte továbbá, hogy az ajánlattevő által meghatározott szakemberek munkabérét ossza el a havonta kiszállítandó termékek értékének arányában, valamint nyilatkozzon arra vonatkozóan is, hogy a havonta kiszállítandó termékek bevételét terheli-e pl. irodai költség, takarítás költsége, kommunikációs költség, személyszállítási költség, víz és csatornadíj, szoftver költség, adott esetben bérleti díj. Amennyiben igen, akkor kérte ezen költséget is objektív módon - számla, szerződés útján - igazolni és meghatározni annak arányát a kiszállítandó termékek értékének arányában.

Az ajánlatkérő kérte, hogy az ajánlattevő nyújtsa be a beszállítandó termékek beszerzésére vonatkozó szerződést, vagy számlát, valamint, hogy nyújtson be részletes költségkimutatást, melyben bemutatja a beszerzése és szállítása menetét, az igénybe vett eszközöket és munkaerő létszámát és meghatározza a munkaerő tevékenységének idejét is.

Csatolja a teljesítéshez igénybe veendő munkaerő munkaszerződéseinek egyszerű másolatát, valamint a költség számláit és az üzemelés költségeit bemutató számlákat.

Rögzítette továbbá az ajánlatkérő, hogy a Döntőbizottság gyakorlatának megfelelően az ajánlattevőnek konkrétumokat, tényeket és adatokat kell közölnie indokolásában, nem megfelelő a szubjektív tartalmú nyilatkozatok megtétele (pl. piacszerzési, piacra jutási cél, tőkeerősség, biztos háttérű cég stb.).

A kérelmező előzetes vitarendezést kezdeményezett az árindokolás-kérés tartalmát illetően. Álláspontja szerint az ajánlatkérő árindokoláskérésének egyes részei tekintetében megsértette a Kbt. 72. § (1)-(2) bekezdéseit.

Az ajánlatkérő az előzetes vitarendezési kérelmet elutasította.

A kérelmező benyújtotta az árindokolását, melyhez csatolt két mellékletet, és rögzítette, hogy a pdf tartalmazza a baloldali oszlopban a 2023-as év főkönyvi előzetes adatok alapján az eredménykimutatást. Ezek az adatok képezik az adóbevallása alapját, amelyek hiteles adatok. A jobb oldali oszlopban összegezte az Excel fájlban részletesen megadott adatokat. Az árképzése alapja az előző évi árbevétel, árrés, ráfordítás és költség kalkuláció és eredménykimutatás. Rögzítette, hogy a beszállítói adatait, szerződéseket, számlákat, vételi jegyeket azok üzleti titok jellege és adatvédelmi státusza miatt nem áll módjában bemutatni. Álláspontja szerint a nyilatkozatokat tartalmuknak megfelelően kell elbírálni, a két melléklettel teljeskörű igazolást ad az árak megalapozottságáról.

Az ajánlatkérőnek az árindokolás-kérésben felsorolt költség típusokra vonatkozó javaslatait megfontolta, azokat nem az érintett közbeszerzési szerződésre aktualizálnak, ellenben általánosnak valamint eltúlzottnak, és az érintett piac vonatkozásában a megfelelő ismereteket nélkülözőnek gondolta. Rögzítette, hogy semmilyen üzleti vagy egyéb érdeke nem fűződik ahhoz, hogy a 10.416.999.-Ft-os szerződést veszteségesen teljesítse.

Bemutatta, hogy az ajánlati árának 25,41%-át teszi ki az árrés, 74,59%-át a termékek beszerzési értéke, a kérelmező 2023-as költségei az előzetes főkönyve alapján a megajánlott árhoz viszonyítva 12,87%-át teszi ki, a 2024-re előre jelzett átlagos infláció kb. 3,5% a beszerzési árakra, ez 2,61%-kal szerepelt, és az eredményt 9,94%-kal tüntette fel.

Mellékelte továbbá a részletes ártáblázatát, melyben mind a 42 termékre vonatkozóan levezette – az árlejtés utáni – nettó egységárakat, beszerzési árakat átvételi jegyzék alapján, a termékre rárakódó költséget 12,78%-kal vette figyelembe, feltüntette továbbá a 2024-re várható infláció 3,5% nevű oszlopot és az eredmény/egységár összegeket.

Az ajánlatkérő újabb árindokolás megadására szólította fel a kérelmezőt. Az ajánlatkérő kérte, hogy nyilatkoz-

zon arra vonatkozóan, hogy a korábban az előzetes vitarendezés során tett nyilatkozata, miszerint nem rendelkezik a beszerzésben szereplő termékek tekintetében megfelelő előszerződéssel, megfelel-e a valóságnak. Továbbá nyilatkozzon, hogy a benyújtott magyarázatában megfogalmazottak, miszerint nem kíván pl. szerződéseket benyújtani üzleti titok miatt, miként vehetők figyelembe a Kbt. 44. §-ban meghatározottak figyelembevételével. Nyilatkozzon továbbá arra vonatkozóan, hogy be kívánja-e tartani a Kbt. 72. § (2) bekezdésében meghatározott objektív alapot, vagyis jelen esetben az állításait alá kívánja-e támasztani megfelelő iratokkal, úgymint szerződésekkel, előszerződésekkel stb. Amennyiben igen, akkor az ajánlatkérő kéri, hogy adjon egy nyilatkozatot, melyben bemutatja a nyertessége esetén a beszerzés, raktározás és kiszállítás lefolytatására kerülő munkafolyamatot. Nyújtson be minden olyan előszerződést, szerződést, vagy számlát, mellyel igazolni tudja, hogy egyrészt a beszerzés milyen értékkel történik, másrészt a résztvevők tekintetében milyen munkadíj, megbízási költség, adó és járulék kifizetésére kerül sor a munkafolyamat lefolytatása során, harmadrészt a lefolytatott tevékenység milyen energiaigénnyel rendelkezik, villamos energia, földgáz, üzemanyag és karbantartás, biztosítás stb. Továbbá kérte, hogy az ajánlattevő által meghatározott szakemberek munkabérét ossza el a havonta kiszállítandó termékek értékének arányában. A kiszállítandó termékek átlagát oly módon tudja kiszámítani, hogy a minimálisan megrendelendő összetétel mennyiséget elosztja a szerződési időszakokkal.

A kérelmező megadta a kiegészítő árándokolását, melyben rögzítette, hogy az 1-3 pontokban az ajánlatkérő olyat kér, ami nem esik az árándokolási eljárási cselekményi körbe, ld. előzetes vitarendezési kérelemben tett nyilatkozatok magyarázása. Nincs ugyanis kógens jogszabályhely ebben a vonatkozásban.

A beszerzés, raktározás, kiszállítás folyamata tekintetében előadta, hogy a vevő leadja a rendelést, felvezeti az ügyviteli, raktárkezelő programba, a beszerző megveszi a hiányzó tételt, lekerül a rendelés a raktárba, a raktáros raklapra rakja, a szállítóeszköz felveszi és kiszállítja az árut a vevői célhelyre.

Az előszerződés, szerződés, számla tekintetében mellékelte az átvételi jegyeket. Arra valótekinntel, hogy a felhívásban is példalózó jellegű a felsorolás, így az

átvételi jegyeket tartotta az igazolásra alkalmasnak és elegendőnek, mivel a nyilatkozatát eleve büntetőjogi felelőssége tudatában tette.

A munkadíj, megbízási költség tekintetében rögzítette, hogy a 2023-as előzetes főkönyv alapján árbevétel/ráfordítás /összes költség rovatban adta meg az éves forgalmat, erre jut egy közel 400 milliós eredmény. Ezeket az adatokat levetítette az érintett közbeszerzés értékére, ez az árképzése módszertana. 9,94%, 1.035.065.- Ft az eredmény.

Az energiaigény tekintetében előadta, hogy ezeket a költségtételeket tartalmazza a korábban benyújtott Excel költségrovatai.

Arra vonatkozóan, hogy a szakemberek munkabérét ossza el a havonta kiszállítandó termékek értékének arányában előadta, hogy az ajánlatkérői kérés nem érthető és kérte, hogy adjon egy képletet, amelyet kitölt és benyújt.

Csatolta továbbá az „Átvételi jegyeket”, melyek tartalmazták az átvető nevét (kérelmező), szállító nevét, áru megnevezését, egységárát.

Az ajánlatkérő megküldte az írásbeli összegezését, amelyben nyertes ajánlattevőként az egyéb érdekeltet nevezte meg, a kérelmező ajánlatát érvénytelenné nyilvánította.

A kérelmező ajánlata érvénytelenségének jogcímeként a Kbt. 73. § (2) bekezdését jelölte meg.

Az érvénytelenség indokaként a következőket rögzítette:

„Az ajánlatkérő felkérte az ajánlattevőt, hogy az ajánlati árának mértéke tekintetében nyújtson be iratokat azok tartalmának alátámasztására vonatkozóan, illetve mivel a korábban benyújtott előzetes vitarendezési kérelemben úgy nyilatkozott, hogy egyes szállítandó termékekre vonatkozóan nem rendelkezik szerződésekkel, akkor tisztázza ezt a helyzetet. Az ajánlattevő az utóbbi nyilatkozatára vonatkozóan nem adott magyarázatot. Az ajánlatkérő azon felkérésének, hogy objektív módon támassa alá az ajánlati ár mértékét és nyújtson be erre vonatkozó iratokat, pl. munkaszerződéseket, energiaszerződéseket, a termékek beszerzésére vonatkozó szerződéseket, érdemben nem tett eleget, nem nyújtott be semmilyen, az eredetiről készült hitelesített másolati iratot. Ajánlattevő objektív alapú indokolással nem támasztotta alá a nyilatkozataiban foglaltakat.”

A kérelmező előzetes vitarendezést kezdeményezett az ajánlata érvénytelenségét megállapító döntés ellen, mely lényegét tekintve megegyezett jogorvoslati kérelmével.

Az ajánlatkérő elutasította az előzetes vitarendezési kérelmet.

Az ajánlatkérő és az egyéb érdekelt szerződést kötöttek.

A jogorvoslati kérelem

A kérelmező a jogorvoslati kérelmében két kérelmi elemmel vitatta az ajánlatát érvénytelenné nyilvánító ajánlatkérői döntés jogszerűségét.

Az első kérelmi elem szerint az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 73. § (2) bekezdését és erre tekintettel a Kbt. 69. § (1) bekezdésére alapítottna a (2) bekezdését.

A második kérelmi elem szerint az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontját.

Az ajánlatkérő észrevétele

Az ajánlatkérő érdemi nyilatkozatában kérte a jogorvoslati kérelem elutasítását, alaptalanság miatt.

A Döntőbizottság döntése és annak indokai

A Döntőbizottság a határozatában a jogorvoslati kérelmet elutasította.

A határozat indokolása a következőket rögzítette:

Az ajánlatkérő közbeszerzési eljárása 2024. január 23. napján került megindításra, így a jelen jogorvoslati eljárásra is a Kbt. ezen a napon hatályos anyagi jogi rendelkezései az irányadók.

A Döntőbizottság a jogorvoslati kérelem nyomán azt vizsgálta, hogy jogszerűen állapította-e meg az ajánlatkérő a kérelmező ajánlatának érvénytelenségét.

A Kbt. kógens rendelkezései szerint az ajánlatkérőnek minden közbeszerzési eljárás során meg kell vizsgálnia az ajánlat teljesíthetőségét, megalapozottságát és amennyiben szükséges, a törvény által biztosított jogintézmények alkalmazása útján kell tisztáznia a felmerülő kérdéseket.

A Döntőbizottság rögzítette, hogy a Kbt. 72. § (1) bekezdése alapján az ajánlatkérő akkor köteles árindokolást kérni az ajánlattevőtől, ha az ajánlat a megkötni tervezett szerződés tárgyára figyelemmel aránytalanul ala-

acsony összeget tartalmaz az értékelési szempontként figyelembe vett ár tekintetében, azaz ha az ajánlatkérő az ár vizsgálata eredményeképpen nem tud arról meggyőződni, hogy a szerződés az adott áron teljesíthető.

A Kbt. egyértelművé teszi, hogy az indokolásra felhívott ajánlattevőt terheli az ajánlati ár megalapozottságát alátámasztó minden szükséges információ megosztása az ajánlatkérővel. Az ő terhére esik, ha indokolásában nem bocsátja a megfelelő, bizonyító erejű adatokat az ajánlatkérő rendelkezésére.

A kérelmező a kérelmében azt sérelmezte, hogy az ajánlatkérő jogsértően nyilvánította érvénytelenné az ajánlatát. Egyrészt, hogy figyelembe vette az ajánlatkérő az előzetes vitarendezési eljárás során tett kérelmezői nyilatkozatot az árindokolás vizsgálata körében, másrészt, hogy nem végezte el teljeskörűen az árindokolás értékelését, ugyanis nem jelölte meg pontosan, hogy mely nyilatkozat, vagy benyújtott irat milyen hiányossága, ellentmondásossága okozza az érvénytelenséget, és azért állapított meg érvénytelenséget, mert nem csatolt olyan iratokat a kérelmező, amelyeket az ajánlatkérő becsatolni kért.

A Döntőbizottság rögzítette, hogy az ajánlatkérő érvénytelenné nyilvánító döntésének indokolásában foglaltak együttes értelmezését követően megállapítható, hogy az ajánlatkérő azt jelölte meg az érvénytelenség indokául, hogy a kérelmező nem tett eleget az ajánlatkérő árindokolás-kérésének és nem támasztotta alá objektív módon az ajánlati árát.

A Döntőbizottság vizsgálta az ajánlatkérő árindokolás-kéréseit, és a kérelmező aránytalanul alacsony ár vonatkozásában benyújtott árindokolását és kiegészítő árindokolását.

A kérelmező által megadott árindokolásból látható, hogy a megadott adatok és információk köre közel sem fedti le az ajánlatkérő által alátámasztásul kért adatokat, hiszen csak összegző sorokat mutatott be, nem bontotta alá a költségeket, illetve azokat semmilyen dokumentummal nem támasztotta alá, továbbá a beszerzési ára tekintetében sem nyújtott be olyan dokumentumot, amelyből az ajánlatkérő meg tudott volna győződni azok alátámasztottságáról.

Az ajánlatkérő kiegészítő árindokolást kért a kérelmezőtől. A kérelmező a kiegészítő árindokolásában kifejtette, hogy a beszerzés, raktározás, kiszállítás folyamata úgy zajlik, hogy a vevő leadja a rendelését, felvezeti az

ügyleti, raktárkezelő programjába, beszerző beszerzi a hiányzó tételt, a rendelés a raktárba kerül, raklapra teszik, ahonnan a szállítóeszköz felveszi és kiszállítja az árut a célhelyre.

Az ajánlatkérő előszerződés, szerződés és számlák benyújtására történő felhívásának akként tett eleget, hogy becsatolt átvételi jegyeket, és rögzítette, hogy az átvételi jegyeket igazolásra alkalmasnak és elegendőnek tartja. A munkadíjak és megbízási költségek tekintetében hivatkozott a 2023-as előzetes főkönyvi adatokra, és hogy abból vetítette le a tárgyi beszerzés értékét, ez az árképzésének módszertana. Az energiaigényekre vonatkozóan rögzítette, hogy ezen költségeket tartalmazza a korábban benyújtott Excel tábla költség rovata.

A Döntőbizottság rögzítette, hogy az árindokolás lényege az, hogy az ajánlatkérő képes legyen meggyőződni arról, hogy az ajánlattevő ajánlati ára megfelelő, alátámasztott, tehát képes az adott áron teljesíteni. Nem fogadható el objektív indokolásnak az, ha az ajánlattevő csupán összegző sorokat mutat be, nem fejt ki, hogy milyen tételek tartoznak az adott sorhoz.

Abból, hogy a kérelmező objektív alátámasztás nélkül közölte, hogy a költségek 1.340.250.-Ft-ot tesznek ki az ajánlati árából, nem derül ki, hogy milyen költségekkel, mekkora részben kalkulált, így az sem, hogy az ajánlatkérő által bemutatni kért valamennyi költséget tartalmazza-e.

Az energiaigényre tett kérelmezői nyilatkozatból is látható, hogy az árindokolását nem megfelelően készítette elő, ugyanis ha részletezte volna, hogy a költségek között milyen költségekkel számolt, mekkora mértékben, az ajánlatkérőben nem merült volna fel további kérdés e tekintetben. A Döntőbizottság megjegyezte, hogy a kérelmező a kiegészítő árindokolásában sem támasztotta alá a költségeket, csupán csak nyilatkozott, hogy az ár tartalmazza az energiadíjakat.

A Döntőbizottság rögzítette továbbá, hogy a beszerzési árak alátámasztásául sem csatolt dokumentumot, csupán csak feltüntette az egyes termékek beszerzési árát. Erre tekintettel megállapítható, hogy a benyújtott árindokolása nem tartalmaz objektív alátámasztást az ajánlati ára vonatkozásában sem. Az, hogy a kérelmező átvételi jegyeket csatolt szerződések helyett, amelyek korábbi beszerzéseihez kapcsolódnak, a tárgyi eljárás során nem bírnak relevanciával. Az átvételi jegy pusztán azt igazolja, hogy a korábbi beszerzése során mek-

kora mennyiséget, milyen áron és mely gazdasági szereplőtől vett át.

A Döntőbizottság rámutatott, hogy a kérelmező feladata és egyben érdeke, hogy úgy nyújtsa be árindokolását, hogy az megfeleljen az ajánlatkérő által az indokálaskérésben foglalt követelményeknek.

Az ajánlattevőnek olyan objektív alapú indokolást kell adnia, amely egyértelműen alátámasztja a tényleges helyzetet és nem hagy kétséget az ajánlatkérőben afelől, hogy a szerződés a megajánlott áron ténylegesen teljesíthető lesz.

A kérelmező azonban az ajánlatkérői felhívásnak nem tett eleget, nem nyújtott be semmilyen olyan dokumentumot – így szerződéseket, számlákat, pénzügyi kimutatásokat –, amely objektíven alátámasztaná és igazolná az árait, az ajánlati ára tekintetében csak összegző sorokat rögzített.

A kérelmező ajánlatának érvénytelenségét nem az okozta, hogy az ajánlatkérő olyan nyilatkozatot vett figyelembe, amelyet nem az árindokolás körében tett, illetve nem is a formai hiba, amelyre a kérelmező hivatkozott, hanem a fentiekben kifejtetteknek megfelelően az, hogy nem nyújtott be olyan objektív árindokolást, amely alátámasztotta volna az ajánlati árát a kifejezett ajánlatkérői felhívások ellenére.

A Döntőbizottság a fentiekben kifejtettek együttes értékelését követően megállapította, hogy az ajánlatkérő jogszerűen nyilvánította érvénytelenné a kérelmező ajánlatát aránytalanul alacsony árra hivatkozással.

A második kérelmi elembe előadottakra, mely szerint az ajánlatkérő formai hiányosságot nevezett meg érvénytelenségi okként, a Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő a kérelmezőtől az árindokolás során kérte dokumentumokkal alátámasztani az ajánlati árát, tehát minden, az árindokolás-kérésben megfogalmazott iratkérés azt a célt szolgálta, hogy a kérelmező objektív módon mutassa be az ajánlati árát. A Döntőbizottság rámutatott, hogy nem az iratok be nem csatolása okozta az ajánlatának érvénytelenségét, hanem, hogy a kérelmező, a fentiekben kifejtettek szerint nem támasztotta alá objektív módon az ajánlati árát. Erre tekintettel az ajánlatkérő helyesen jelölte meg az érvénytelenség jogcímeiként a Kbt. 73. § (2) bekezdését.

A Döntőbizottság határozata ellen a kérelmező nyújtott be keresetet a bírósághoz.

A Fővárosi Törvényszék a 2025. február 19. napján kelt 106.K.702.915/2024/13. számú ítéletével a keresetet elutasította, a következő indokok alapján.

A bíróságnak abban a kérdésben kellett döntést hoznia, hogy az alperes – a keresetben állított módon – jogsértően állapította-e meg azt, hogy az ajánlatkérő jogszerűen nyilvánította érvénytelenné a felperes ajánlatát a Kbt. 73. § (2) bekezdése alapján.

A Kbt. külön szakaszban szabályozza azt a feltételrendszert és eljárásrendet, amelynek figyelembevételével köteles az ajánlatkérő lefolytatni az aránytalanul alacsony árat tartalmazó ajánlatok vizsgálatát, amelynek eredményeként döntenie kell az ajánlatok érvényességéről vagy érvénytelenné nyilvánításáról.

A Kbt. 72. § (1) bekezdése szerint az ajánlatkérő első lépésben megállapítja, hogy az ajánlat aránytalanul alacsony összeget tartalmaz, és ezt követően köteles ennek indokolására felhívni az ajánlattevőt, a Kbt. 72. § (2)-(4) bekezdésében foglalt eljárási rend szerint. Az ajánlatkérőnek a beszerzés tárgyára tekintettel szükséges adatokat és indokolást kell kérnie ahhoz, hogy meggyőződhessen a szerződés teljesíthetőségéről. Az ajánlatkérő kötelezettsége olyan részletezettségű és pontosságú indokoláskérés megfogalmazása az ajánlattevő felé, amely alkalmas arra, hogy az ajánlattevő a kért adatokra megfelelő indokolást adjon. A Kúria a Kf.39.084/2021/4. számú ítéletében rögzítette, hogy az árindokolás kérés, kiegészítő árindokolás kérés valóban annak az eszköze, hogy az ajánlatkérő az ajánlat megajánlott áron vagy költségen való teljesíthetőségéről meg tudjon győződni. Ez fontos érdeke az ajánlatkérőnek, mert a közbeszerzési eljárás célja, hogy a kiírt közbeszerzési tárgy megvalósulása érdekében olyan ajánlattevővel és olyan áron kerüljön megkötésre a szerződés, amely alapján a szerződés fenntartható.

A felperes megalapozatlanul érvelt azzal, hogy az ajánlatkérő nem ért és nem is kell értenie az árindokoláshoz és annak elbírálásához. Az ajánlatkérőnek rendelkeznie kell a közbeszerzés tárgya szerinti szakmai, közbeszerzési, jogi és pénzügyi szakértelemmel, amely lehetővé teszi az ajánlatok elbírálását, ezt a Kbt. 27. § (3) bekezdése kifejezett kötelezettségként írja elő számára. A Kbt. rendelkezései továbbá minden közbeszerzési eljárásra kötelezően irányadóak, nem csupán a nagy ipari beruházásokra. A költség/haszon elemzés alapján történő ár kalkuláció pedig általánosan elfogadott gyakor-

lat. Ez természetesen nem zárja ki más módszer alkalmazását, azonban csak az ajánlatkérő számára is értékelhető és bizonyítékkal is alátámasztható objektív alapú módszer fogadható el. Az ajánlattevő felelősége pedig az, hogy eloszlassa az ajánlati ára alapján felmerült azon kétségeket, hogy az értékelésre kerülő költségen a szerződés teljesíthető.

A Kbt. 72. § (3) bekezdése külön is kimondja, hogy az ajánlattevő köteles az árat alátámasztó minden dokumentumot, adatot, kalkulációt az ajánlatkérő rendelkezésére bocsátani. A joggyakorlat egységes a tekintetben, hogy az ajánlatkérő csak objektív tartalmú indokolást fogadhat el. Elsőként a Legfelsőbb Bíróság rögzítette ezt Kfv.VI.37.118/2009/6. számú ítéletében: „Az indokolásnak mindig objektív tényeken kell alapulnia, ha szükséges, igazolt számításokat kell tartalmaznia, bizonyítékokat kell megjelölnie, akár a beszerzési árak igazolásával. Az ajánlatkérőnek az a kötelezettsége, hogy meggyőződjön arról, az adott ajánlati áron a szerződés teljesíthető, maga után vonja azt a következményt is, hogy az ajánlattevőnek olyan részletes indokolást kell előterjesztenie, amely az adott, kirívóan alacsonynak tekintett ellenszolgáltatást megfelelően indokolja, alátámasztja, az azzal szemben támadt kétségeket eloszlatja, a teljesíthetőségeket igazolja.” Azt is rögzíti az ítélet indokolása, hogy „az adott ajánlati elemekkel kapcsolatban felmerült kétségeket kell az adott indokolásban az ajánlattevőnek eloszlatnia, amelyhez, ha szükséges, olyan bizonyítékokkal kell szolgálnia, amely az állításait alátámasztja.” Az ajánlattevő az aránytalanul alacsony ár kapcsán benyújtott indokolásban foglalt adatokkal támasztja alá az ajánlati árát, igazolja, hogy az ajánlati árának kalkulálása során minden felmerülő költséggel, tétellel számolt, ezért abban minél részletesebb, minél konkrétabb adatokat tartalmazó levezetésre kell törekednie, ennek érdekében az ajánlati árat alkotó és az ajánlati ár kalkulálásakor figyelembe vett árelemeket kell ismertetnie azok mértékének bemutatásával, mert ezzel tudja leginkább objektíven alátámasztani az aránytalanul alacsony ajánlati árát. A Kbt. 72. §-ához fűzött kommentár (Nagykommentár a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvényhez - Szerkesztette: Dezső Attila) szerint: „Objektív alapú e tekintetben mindaz, ami tényleges és a kívül világ számára felismerhető, érzékelhető, ekképpen pedig az ajánlat összeállításának időpontjában rendelkezésre állt és az indokolás idején is rendelkezésre áll,

továbbá valamilyen hiteles formában igazolható vagy legalábbis tényzerű 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.”

A kialakult joggyakorlat nem tartja elfogadhatónak a vállalás megalapozottságát, amennyiben az ajánlattevő más gazdasági tevékenységből eredő bevételével finanszírozza a szerződés teljesítése során felmerülő költséget (keresztfinanszírozás tilalma). Ezért a közvetett költségeket is szét kell bontani és az adott beszerzésre eső részét bemutatni, amelynek bevett gyakorlati módszere az arányosítás.

Az ajánlatkérő a konkrét ajánlati árat alkotó árelemek bemutatása, az indokolásban foglalt adatok alapján tud meggyőződni arról, hogy a megajánlott áron biztosítható-e részére a teljesítés, a vállalás megalapozott-e, mely során kizárólag az objektív alapú indokolást veheti figyelembe. A Kúria fentebb hivatkozott Kf.39.084/2021/4. számú ítélete rögzíti azt is, hogy az ajánlatkérőt kötelezettség terheli a Kbt. 72. §-a alapján arra, hogy a bírálat során a teljesíthetőségről meggyőződjön, és amennyiben nem áll elegendő adat, információ a rendelkezésére, akkor – a jogszabályi korlátok betartásával – átlátható módon árindokolást vagy további kiegészítő árindokolást kell, hogy kérjen.

A Fővárosi Törvényszék is rámutatott arra Kf.650.120/2014/8. számú ítéletében, 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.

A Kbt. 72. § (3) bekezdés utolsó fordulata kimondja, hogy az ajánlatkérő köteles érvénytelennek nyilvánítani az ajánlatot, ha a közölt információk nem indokolják megfelelően, hogy a szerződés az adott áron vagy költséggel teljesíthető. Ez esetben az ajánlatkérő jogszerűen alkalmazhatja a Kbt. 73. § (2) bekezdése szerinti, a 72. §-ra visszautaló érvénytelenségi jogcímet, mely szerint az ajánlat érvénytelen, ha aránytalanul alacsony ellen-

szolgáltatást vagy más teljesíthetetlen feltételt tartalmaz. Az ajánlatkérőnek tehát nem csak joga, hanem kötelezettsége is a beszerzés tárgyához igazodó és kellően konkrét árindokolás-kérést kibocsátani és igazolásként dokumentumok benyújtását kérni. Ennek ajánlattevői elmulasztása esetén pedig ugyancsak köteles a Kbt. 72. § (3) bekezdése alapján az ajánlatot érvénytelennek nyilvánítani. A Kúria Kfv. 37.788/2017/5. számú döntése szerint az ajánlatkérő alappal nyilvánítja érvénytelenné azt az ajánlatot, amely a megkötni szándékozott szerződés tárgyára tekintettel a gazdasági észszerűséggel össze nem egyeztethető, aránytalanul alacsony ellenszolgáltatást tartalmaz.

A kialakultnak tekinthető joggyakorlat értelmében ez az eljárás valóban nem lehet parttalan, és nem irányulhat arra, hogy a megfelelő, objektív alapú indokoláshoz vezető ajánlattevői közreműködés hiányában is mindenképpen az ajánlat teljesíthetőségére hegyeződjön ki. A jelen ügyben azonban – az alábbiakban kifejtettek szerint – ennek a gyanúja sem az alperes, sem a bíróság számára nem merült fel, kizárólag a felperes megítélése szerint volt eltúlzott az ajánlatkérői elvárás. Az ajánlatkérőnek a Kbt. kógens elvárásainak mindenben megfelelően kell eljárnia, és a többi ajánlattevő felé is transzparens módon láttatnia szükség esetén azt, hogy a döntése nélkülözi a szubjektív elemeket.

A jelen ügy speciális körülménye volt az, hogy az ajánlatkérő a felhívásban eleve kikötötte, hogy a 20 százalékot meghaladó mértékű negatív eltérés az árindokolás szükségességét vonja maga után, mert az ajánlati árnak a becsült értéktől több mint 20%-os eltérését aránytalanul alacsony árnak tekinti. Mivel a felperes árlejtést követően adott ajánlati ára meghaladta ezt a különbséget, az ajánlatkérőnek nem volt választása a Kbt. 72. § szerinti eljárásrend alkalmazása felől.

Az ajánlatkérők nem lehetnek tisztában az ajánlattevők konkrét árképzésével, ezért általában a tipikusan felmerülő költségek bemutatását kérik. Továbbá nem az ajánlattevők árképzési gyakorlatához kell igazodniuk, mert a feladatuk az ajánlati ár megfelelősége felőli meggyőződés, ezért a beszerzés konkrét tárgyára, jellegére kell tekintettel lenniük és csak olyan költség igazolását vagy az árindokolás olyan módját nem kérhetik, amely a beszerzés tárgyához nem igazodik.

A költség/haszon elemzés nem csak a „nagy ipari” beszerzések esetén alkalmazott módszer, hanem minden

olyan beszerzés esetén, amely során ez értelmezhető. A jelen ügyben a beszerzés tárgya zöldség, gyümölcs, tojás szállítása volt, a beszerzés mennyiségét árazatlan költségvetés tartalmazta. Az ajánlatkérő indokolás-kérésében a teljesítéshez szükséges feladatok szerinti bontásban (beszerzés, előkészítés, szállítás) kérte az egyes feladatok ellátásához szükséges személyi és tárgyi feltételek és költségek, továbbá a közterhek és a haszon bemutatását. Az ajánlatkérő a kérdéseivel nem tért el a beszerzés tárgyától, az ajánlattevőtől csak olyan ráfordítások kimutatását kérte, amelyek szükségképpen felmerülnek a szerződés teljesítése során. Azt a felperes sem vitatta, hogy a teljesítésének vannak személyi feltételei, munkaerő-szükséglete, a kiegészítő áringdolásokban felsorolt feladat-elemek között található ügyvitel, raktározás, szállítás. Az sem feltételezhető, hogy ne terhelnek közterhek és a tervezett haszonnal is nyilvánvalóan kalkulál. A teljesítés tárgyi feltételei kapcsán az ajánlatkérő olyan költségekre kérdezett rá, amelyek reálisan felmerülhetnek, mint például a biztosítási vagy ügyviteli költségek, illetve takarítási, kommunikációs, személyszállítási, szoftver költség, víz- és csatornadíj, energiaköltség, bérleti díj. Ezeket példalózó jelleggel sorolta fel annak érdekében, hogy láttassa az áringdololás részletezettségének elvárt mértékét és módját, és segítse az ajánlattevőt a megfelelő áringdololás elkészítésében. Az ajánlatkérő – a beszerzés mennyiségére is tekintettel – számolt azzal is, hogy az ajánlattevő a szerződés elnyerése esetén párhuzamosan más szerződéses kötelezettségeit is teljesíti, ennek ellenkezőjét a felperes sem állította és a keresetében előadottak is ezt valószínűsítik. A fent említett keresztfinanszírozás kizárhatósága érdekében joggal várta el az ajánlatkérő azt is, hogy a felperes arányosítsa az igénybe vett munkaerő-szükséglet és azon általános költségeit, amelyeket nem tud az egyes projektjeihez egyértelműen hozzárendelni. A bíróság sem talált az ajánlatkérő instrukciói között érthetetlen vagy túlzó elemet, azok a szükséges mértékűek, megfelelően konkrétak és egyértelműek voltak. A munkabér arányosításához az ajánlatkérő a második áringdololás-kérésében további segítségként megadta a számítási módszertant is (mely szerint a havi munkabért kellett elosztani a havonta kiszállítandó termékek átlagárával, mely utóbbi a minimálisan megrendelendő össztermék mennyiségének és a szerződéses időszaknak a hányada). Sem ez, sem az üzemelési költségek projektre és hónapra vetített arányosítása nem minő-

sülhet lehetetlen matematikai feladatnak és túlzó elvárásnak sem.

A felperes az áringdololás-kérést az előzetes vitarendezési kérelmének elutasítását követően nem támadta jogorvoslati kérelemmel, így az alperestől alappal már nem is kérhette számon azt, hogy az indokoláskérések megfelelőségét (például módszertanát) nem vizsgálta. A felperes áringdololás-kérést támadó előzetes vitarendezési kérelmének elutasítása után benyújtott áringdololásnak erre tekintettel ki kellett terjednie azon tételekre, árelemekre, amelyeket az ajánlatkérő kifejezetten kért és előírt az indokolásadásra vonatkozó felhívásaiban.

Az egyes elemek bizonyítása érdekében az ajánlatkérőnek dokumentumokat is kérnie kellett. E körben ugyancsak segítségként példalózó jelleggel sorolt fel olyan okiratokat, amelyeket a ráfordítások objektív igazolásaként elfogadhat (pénzügyi kimutatások, szándéknyilatkozatok, szerződések vagy a beszerzési árak egyéb irattal történő igazolása), egyedül a munkaszerződések és a felmerülő költségek/üzemelés költségeinek számláit kérte konkrét kötelezettségként bemutatni. Ezek a bíróság megítélése szerint is a teljesítéssel szükségszerűen felmerülő kiadások igazolására leginkább alkalmas okiratok.

A felperes az előző gazdasági éve alapvető összesített adatai alapján végzett kalkulációt akként, hogy százalékos mértékben meghatározta, hogy a beszerzésre fordított kiadása, az egyéb költségei, az árrés és az eredmény mekkora hányadát tették ki a bevételének. Kiemelte a bíróság, hogy a felperes a költségeinek csak egy összesített összegét mutatta be azzal, hogy az tartalmazza a bérek, járulékok, szállítás, raktározás, adminisztráció, egyéb költségek együttes értékét. Az ajánlati árát, mint várható bevételt ugyanezen arányszámok alapján osztotta szét ugyanezen elemekre. Különbség az árrés mértékében és az infláció figyelembevételében mutatkozik (mely utóbbi azonban két különböző értékkel is szerepel). A kimutatásokat a felperes készítette el, azonban azok - azt alátámasztó dokumentumok, adatok hiányában - nem felelnek meg az objektivitás követelményének, mert azok valóságtartalma nem alátámasztott és az ajánlatkérő által nem ellenőrizhető. A beszerzési ár alátámasztásaként csatolt iratok (átvételi jegyek) kizárólag azt igazolják, hogy felperes a korábbi beszerzése során mekkora mennyi-

séget, milyen áron és mely gazdasági szereplőtől vett át, azonban a jelen közbeszerzési eljárásban megajánlott alacsony ár megfelelőségét nem igazolják.

A felperes az egyéb költségeket egyáltalán nem mutatta ki tételesen. A kért számlákat, szerződéseket nem csatolta. A szerződések csatolásának elmulasztását nem indokolhatja az ajánlattevő az üzleti titokra hivatkozással, mert az üzleti titok védelmét a Kbt. megnyugtatóan szabályozza a Kbt. 44. §-ában, melyre az ajánlatkérő kifejezetten felhívta a felperes figyelmét. A felperes tehát nem csatolt objektívnak tekinthető dokumentumokat, amit az ajánlatkérő tényszerűen állapított meg a döntésében.

Az alperes helytállóan utalt arra is a védiratában, hogy ha az ajánlattevő a számára egyértelmű számítást nem az ajánlatkérő kérésének megfelelően mutatja be, hanem szintén egy csak számára egyértelmű, neki megfelelő metodika mentén, az ajánlatkérő nem tud meggyőződni az ajánlati ár megalapozottságáról, mert nem kerültek bemutatásra olyan adatok, dokumentumok, információk, amelyek megfelelően bemutatják az ajánlati ár alátámasztottságát.

A bíróság hangsúlyozta azt is, hogy az ajánlati ár alátámasztásának kötelezettsége nem függ sem a beszerzés értékétől, sem az ezzel járó munkateher mértékétől. Ilyen „arányosítást” ezért az alperes sem vizsgálhat. Az ajánlattevőknek nem kell tartalékot sem képeznie az ajánlati ár alátámasztásának munkaköltségére, mert már az ajánlati ár kialakításakor is számítani kell arra, hogy az árképzését majd alá kell tudni támasztania. Különösen a jelen helyzetben, amikor a felperesnek tudnia kellett, hogy az ajánlati árának a becsült értékhez viszonyított különbsége miatt az ajánlati ára aránytalanul alacsonynak minősül, így – a Kbt. előírásai alapján – mindenképpen árindokolást fog kérni tőle az ajánlatkérő.

A felperes tehát alaptalanul hivatkozott arra, hogy az indokolt adatokat és kimutatásokat benyújtotta, és a benyújtott dokumentumokban rögzített adatok elegendőek lettek volna ahhoz, hogy az objektív és egyértelmű bizonyítottság ténye igazolást nyerjen. A felperes az ajánlatkérő két alkalommal kibocsátott felhívására nem adott olyan árindokolást és nem csatolt olyan bizonyítékot, amely a megajánlott ellenszolgáltatást objektíven alátámasztja. Ennek hiányában az ajánlatkérő nem tudott meggyőződni arról, hogy a szerződés az adott áron teljesíthető, ezért alkalmaznia kellett a Kbt. 72. § (3) bekezdésére figyelemmel a Kbt. 73. § (2) bekezdése szerinti érvénytelenségi jogcímet.

A felperes téves értelmezés alapján kifogásolta, hogy az alperes nem odaillő értékelést adott azon hivatkozására, hogy az ajánlatkérő érdemben nem értékelt az árindokolást. Sem az ajánlatkérőnek, sem az alperesnek nem volt feladata, hogy a felperes alá nem támasztott adatait értékelje. Az alperesnek az ajánlatkérői döntés jogszerűségét volt szükséges vizsgálnia és értékelnie.

Az alperes a Kbt. 145. § (3) bekezdése alapján az (5) bekezdés szerinti országos illetékességgel vizsgálja a közbeszerzési eljárások jogszerűségét. Az alperes ügyben eljáró tanácsa egy tagjának – a Kbt. 146. § (2) bekezdése alapján – az ügy tárgyával leginkább összefüggő egyetemi vagy főiskolai végzettséggel kell rendelkeznie. A felperes ezért teljesen megalapozatlanul hivatkozott az alperes kompetenciájának hiányára annak megítélésében, hogy a felperes által csatolt iratok elfogadhatóak voltak-e objektív alapú indokolásként a jelen ügyben. Továbbá nem kellett utólag konkrét iránymutatást adnia arra, hogy a felperes a beszerzési árait miként tudta volna elfogadható módon igazolni.

Mindezek alapján a bíróság a felperes teljes körben alaptalan keresetét – a Kp. 88. § (1) bekezdés a) pontja alapján – elutasította.