

Az aránytalanul alacsony ár a közbeszerzési eljárásokban. Az ajánlattevői árképzési szabadság jogi és filozófiai határai a szélsőséges versenyhelyzetek árnyékában I. rész

Dr. Pfeffer Zsolt PhD, *Felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó, Egyetemi adjunktus*, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pénzügyi Jogi és Gazdasági Jogi Tanszék

DOI: 10.37371/KEP.2025.9.5

Címszavak: *közbeszerzés, aránytalanul alacsony ár, ajánlatok bírálata, árképzés, piaci ár*

Keywords: *public procurement, abnormally low price, evaluation of tenders, pricing, market price*

Absztrakt

A közbeszerzések területén az ajánlattevői árképzés szabadságából kell kiindulni, azonban a közbeszerzési jogi szabályozás az ajánlatkérő kötelezettségévé teszi az ajánlati árak vizsgálatát abból a szempontból, hogy azok aránytalanul alacsonynak tekinthetők-e. Ha aggályos az, hogy a megajánlott áron a szerződés teljesíthető, biztosítható-e a fedezet valamennyi költségre, akkor külön eljárásban kell esélyt adni az ajánlattevőnek arra, hogy bizonyítsa objektív módon azt, hogy az adott ár a felmerült gyanúval szemben nem tekinthető aránytalanul alacsonynak. Meg kell győznie az ajánlatkérőt a teljesíthetőségről részletes számításokkal és különböző dokumentumokkal az erre vonatkozó ajánlatkérői felhívás alapján, ennek megfelelően kell az ajánlatkérőnek dönteni az érvényességről, illetve érvénytelenségről. A tanulmány célkitűzése az esetjog elemzésével e folyamat részletes bemutatása, kitérve az árképzés néhány más jogi, illetve elméleti (filozófiai) kérdésére is.

Abstract

In the field of public procurement, the starting point should be the freedom of tenderers to set prices, however, public procurement law regulations make it the obligation of the contracting authority to examine tender prices from the perspective of whether they can be considered abnormally low. If there is concern about whether the contract can be performed at the offered price and whether coverage for all costs can be ensured, then the tenderer must be given a chance in a separate procedure to prove objectively that the given price cannot be considered abnormally low against the suspicion that has arisen. He must convince the contracting authority of the feasibility of performance with detailed calculations and various documents based on the relevant call for tenders, and the contracting authority must decide on the validity or invalidity accordingly. The objective of the study is to present this process in detail by analyzing case law, also addressing some other legal and theoretical (philosophical) issues of pricing.

Bevezető gondolatok és célkitűzések

A közbeszerzési eljárásokban igen hangsúlyosnak tekinthető azon ajánlati elemek megalapozottsága és teljesíthetősége, amelyeket az ajánlattevők az ajánlatkérő által előírt értékelési szempontokra tesznek. Elsősorban az ajánlati ár bírálatához merül fel annak vizsgálati kötelezettsége, hogy az adott áron a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötendő szerződés mennyiben teljesíthető előírás- és szerződésszerűen, hiszen az egyéb értékelési szempontok szerinti vállalások határainak előzetes megadásával megelőzhető az ilyen aggá-

lyok felmerülése, de ettől függetlenül sem kerülhető el az áron kívüli vállalások vizsgálata és az ebből eredő jogvita.¹

Az irreális ajánlati elemek vizsgálatát a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (Kbt.) a bírálatához kapcsolódó ajánlatkérői eljárási cselekmények körében nevesíti. Egy igen fontos kötelezettségről van szó, hiszen e szabályok alkalmazásával lehet kiküszöbölni azt, hogy valamely ajánlattevőnek tisztességtelen, kivitelizezhetetlen, illetőleg komolytalan vállalások alapján

¹Ld. pl. a KDB D.378/15/2019. számú határozatát az eseti takarítási feladatok megkezdésére vonatkozó vállalásról.

kelljen odaítélni a szerződést. A Kbt. vonatkozó szabályainak alkalmazása teszi lehetővé, hogy ne lehessen közbeszerzési eljárást olyan ajánlati elemekkel megnyerni, amelyek mellett a szerződés előírás- és szerződésszerű teljesítése megoldhatatlan. Ha az ajánlatkérő az értékelési szempontok szerinti ajánlati elemek között kifogásolható elemet talál, akkor meg kell adni az esélyt az ajánlattevőnek, hogy bizonyítsa objektív alapú indokolással, hogy a szerződés megfelelő teljesítése nem kerül veszélybe. Ha az ajánlattevő az ajánlatkérő felhívása ellenére nem tud objektív indokolást adni a teljesíthetőségre, nem tudja adott esetben különböző okiratokkal is alátámasztani a vállalását, vagy pedig nem nyújt be egyáltalán indokolást, akkor az ajánlatkérő köteles az ajánlatot érvénytelenné nyilvánítani, megadva ennek részletes indokait is.

A Közbeszerzési Döntőbizottság (KDB) meghatározása szerint „[...] a közbeszerzési eljárás célja a szerződés megkötése, amelynek révén az ajánlatkérő beszerzési igényét az ajánlatkérő által meghatározott szempontok szerint kiválasztott, legmegfelelőbb ajánlattevő teljesíti. A közpénzekkel gazdálkodó felelős ajánlatkérő számára nemcsak jog, de a Kbt. alapján kötelesség is annak elősegítése, hogy az eljárásban csak olyan ajánlattevők vegyenek részt, csak olyan ajánlattevők versenyezzenek, akik *ténylegesen teljesíthető ajánlatokat* tesznek, és irreális ajánlatok megtételével nem veszélyeztethetik az eljárás esetleges nyerteseként a szerződés megfelelő teljesítését.”² Ennek megfelelően „Az ajánlat érvényességéről, illetve érvénytelenségéről való ajánlatkérői meggyőződés egyik alapvető jogintézménye az aránytalanul alacsony ár vizsgálata. A szabályozás célja egyrészt a szerződés konkrét vállalási áron való teljesítésének biztosítása, másrészt a gazdasági észszerűséggel össze nem egyeztethető ellenszolgáltatással versenyelőnyt szerezni kívánó ajánlattevők kizárása az ajánlatok értékeléséből.”³ Az aránytalanul alacsonynak tűnő árhoz kapcsolódó indokoláskérés hiányában –

annak elmulasztásával – nem lehet megalapozottan dönteni a nyertes ajánlattevő ajánlatának érvényességéről vagy érvénytelenségéről, és így nem lehet jogszerűen meghatározni egy közbeszerzési eljárás nyertesét.⁴ Különösen fontos, hogy az ajánlattevők úgy kalkulálják az ajánlati áraikat, hogy az ajánlatuk megfeleljen különösen a környezetvédelmi, szociális és munkajogi követelményeknek. Az is rendkívül lényeges szempont, hogy a megajánlott ellenszolgáltatás fedezetet nyújtson a munkabérekre⁵ és az ahhoz kapcsolódó közterhekre, hiszen az az ajánlattevő, amelyik előzetesen már a foglalkoztatásra vonatkozó szabályok megkerülését tervezi, jogtalan előnyre tehet szert a tisztességes versenytársakkal szemben. Ahogyan *Heller Farkas* fogalmazott: „A közszállításoknál arra is gondot szoktak fordítani, hogy a köznek szállító vállalatok megfelelő feltételek mellett foglalkoztassák munkásaikat. Sem erkölcsi, sem állambölcseleti szempontból ugyanis nem helyes az, ha a közület azzal akar szükségletei beszerzésénél előnyhöz jutni, hogy kedvezőtlen munkafeltételekkel dolgoznak a vállalkozók, vagy ha ilyeneket szállításainál eltúr.”⁶

Elméleti kiindulópont lehet az, hogy „Az aránytalanul alacsony ár közbeszerzési jogi fogalom, amely mögött a Kbt. 72. §-a szerint szabályozott, az ajánlatkérő számára kötelező értékelési folyamat és az ajánlati ár megalapozottságát igazoló feltételrendszer húzódik. Ha az ajánlattevői magyarázat e rendelkezések valamelyikének nem felel meg, az ajánlat érvénytelenségét e jogcímen kell megállapítani.”⁷ Azonban „Az ajánlat automatikusan nem érvényteleníthető és meg kell adni az ajánlattevőnek az indokolás lehetőségét.”⁸ Az aránytalanul alacsony ár vizsgálata több szempontból is lehetséges, mégpedig a felvázolt főbb kérdések alapján, elsődlegesen a vonatkozó joggyakorlat elemzésével. Ezen kívül azonban célszerűnek mutatkozik ezt megelőzően egy elméleti kitekintés is, nevezeten egy árelméleti, vagy pontosabban az árakra, értékekre vonatkozó

² A KDB D.472/12/2009. számú határozata.

³ A KDB D.141/29/2022. számú határozata, [63].

⁴ Ld. a KDB D.382/27/2024. számú határozatának [124] pontját.

⁵ „A jogszabály által előírt kötelező minimális munkabér megajánlását az ajánlatkérő nemcsak jogosult, de köteles is ellenőrizni.” A KDB D.517/15/2020. számú határozata, [56]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.701.761/2021/24. számú ítéletét.

⁶ Heller Farkas: Pénzügytan (Magyar Közgazdasági Társaság, Budapest, 1943) 84. o.

⁷ A Fővárosi Törvényszék K.707.389/2020/17. számú ítélete, [29].

⁸ A Fővárosi Törvényszék K.707.389/2020/17. számú ítélete, [24].

filozófiai háttér felvázolása, közelebb hozva az árképzési, pénzügyi problémák megértésének lehetőségét. A tanulmány e célkitűzések teljesítésére vállalkozik, a közvetkező alapvető jelentőségű kérdések tárgyalásával, feltevések megfogalmazásával és remélhetőleg ezek igazolásával megfelelő végkövetkeztetések levonása útján:

1. Az árak, értékek, az árképzési és szerződési szabadság összefüggései jelentik az elsődleges kiindulópontot az irreális ajánlati árak megértése kapcsán. Ebből adódóan felmerül, hogy melyek azok a jogi, gazdasági és etikai alapelvek, amelyek alapján megkísérelhető a közbeszerzési eljárásokban az árképzés ajánlattevői szabadság határainak megállapítása. Kimutathatók-e a vonatkozó joggyakorlat alapján olyan jellemzők, követelmények, amelyek biztosíthatják az elméleti koncepciók és a tényleges gyakorlat összeegyeztethetőségét? Ebben a körben a közbeszerzési jogi alapkérdések mellett vizsgálni szükséges a versenyjogi és a polgári jogi támpontokat is.
2. Az elméleti alapok elemzését követően szükséges tárgyalni a jogi szabályozás elemeit, jellemzőit, az Európai Unió (EU) jogalkotásának és ítélkezési gyakorlatának hatásait a hazai jogalkotásra. Különösen hangsúlyosak azok a szemléletváltások, amelyek a Kbt. 2025. március 1-jén hatályba lépett módosításai között jelentek meg az aránytalanul alacsony árra vonatkozó szabályok között, alapjaiban érintve az ajánlatkérői lehetőségeket és kötelezettségeket,⁹ de a korábbi közbeszerzési törvények módosításait, mint fejlődési mérföldköveket is indokolt áttekinteni, különösen azokat a megoldásokat, amelyek nem állták ki az idő vagy az uniós jogi szempontok próbáját. Mindenképpen célszerű összevetni a korábbi és a hatályos szabályozás közötti különbségeket, és azt, hogy a legutóbbi reform milyen hatást gyakorolhat a korábbi joggyakorlati tételek jövőbeli alkalmazhatóságára. Ezek eredményeként el kell végezni ezek felülvizsgálatát és kísérletet kell tenni arra, hogy mely tételeket hogyan írta, írhatta felül a törvényhozó az új

szabályokkal. Ebben a körben nem mellőzhetők azok a vizsgálatok, amelyek feltárják a jogi kockázatokat, az adminisztratív terhek növekedését, vagy éppen a szerződés teljesítéséhez kapcsolódó későbbi viták kiküszöbölésének lehetőségét: mind az előnyök, mind pedig a hátrányok kimutatása, összevetése és értékelése szükségszerű feladat.

3. Az aránytalanul alacsony árra vonatkozó indoklásra vonatkozó szabályok egyrészt az ajánlatkérő, másrészt az ajánlattevő számára határoznak meg különböző kötelezettségeket, felvetve a felelősség kérdését is. A jogintézmény alkalmazása egy párbeszéd, egy, támpontokat is tartalmazó ajánlatkérői kérdéseket is tartalmazó konzultáció,¹⁰ hiszen lehet, hogy többször is rá kell kérdezni egyes vitatott elemekre.¹¹ A két fél kommunikációjának, a tartalmaknak és indokoknak különös jelentősége van a közbeszerzési eljárás eredményessége, a sikeres ajánlattétel és a későbbi közbeszerzési, valamint polgári jogviták elkerülése szempontjából. Ennek megfelelően a jogintézmény alkalmazásának részletkérdései állnak a későbbiekben a vizsgálatok középpontjában. Az aránytalanul alacsony ár vizsgálata, bírálata, és a vonatkozó döntések meghozatala időigényes, összetett, több szakterület képviselőjének bevonásával és kölcsönös együttműködésével kivitelezhető folyamat, a kritikus pontok és kockázatok azonosítása rendkívül fontos feladat ebben a körben, hiszen a felek hibázása súlyos jogkövetkezményekkel – bírság kiszabása, pénzügyi korrekció érvényesítése az ajánlatkérő terhére, az ajánlat érvénytelenné nyilvánítása – járhat.
4. Elemezni kell azoknak a jogvitáknak a természetét és egyedi sajátosságait, amelyek az aránytalanul alacsony árra vonatkoznak. Ebben a körben arra a kérdésre kell keresni a választ, hogy mennyiben kell különleges szemléletmóddal közelíteni azokhoz a jogorvoslati és bírósági eljárásokhoz, amelyek alapjául aránytalanul alacsony ellenszolgáltatáshoz kapcsolódó tényállás szolgál. A jogi

⁹ Ld. az online csalások elleni további hatékony fellépés érdekében szükséges és egyéb törvények módosításáról szóló 2024. évi LXIV. törvény 54–55. §-ait és a 64. § c) pontját.

¹⁰ Ld. a KDB D.151/41/2019. számú határozatának [78] pontját.

¹¹ Ld. a KDB D.472/15/2019. számú határozatának [17] pontját.

konfliktusok forrása több döntés lehet, ezek sajátos kérdései is külön vizsgálatokat érdemelnek a későbbiekben, figyelemmel arra, hogy milyen érdekek merülnek fel. Az érintettek céljai különbözőek lehetnek, amelyek elérésére a rendelkezésükre álló jogi eszközök alkalmazásával is törekedhetnek, így például felmerülhet, hogy az értékelési rangsorban hátrébb helyet foglaló ajánlattevők miképpen tudnák elérni a nyertes ajánlattevői pozíciót azáltal, ha a sorban előttük található ajánlattevő ajánlatának érvénytelenségének megállapítását el tudnák érni annak bizonyításával, hogy az ajánlatkérő jogsértő módon tekintett el indokoláskérésről, vagy a kért indokolást nem fogadhatta volna el. Az érdekek sokfélesége vetheti fel például az iratbetekintés, az azt korlátozó üzleti titokká nyilvánítás vagy a jogorvoslati ügyfélképesség kérdését is, ezeket is szükséges a későbbiekben elemezni. Az aránytalanul alacsony ár jogintézményének jogi vizsgálata meglehetősen tág határokkal rendelkezik, de ezek csak a jogi szempontú elemzések, a gazdasági, műszaki, pénzügyi, piaci körülmények szakmai következtetéseinek megfogalmazása és alátámasztása külön kihívásként definiálható, ezek azonban kívül esnek a jelen vizsgálódási célkitűzés keretein.

5. Sajnos a joggyakorlat szerterágazó jellege és a történeti tényállások különbözősége, sokoldalúsága igencsak megnehezíti az egységesnek, iránymutatónak tűnő elvek elhatárolását, leírását és jövőbeli egyedi ügyekben való alkalmazhatóságát, azonban a számtalan eseti döntés lehetőséget teremt a jogintézmény lényegének bemutatására, jogi problémái megoldására szolgáló koncepciók és szemléletmódok kimunkálására. Sajnos ezeket a kísérleteket behatárolja az a közbeszerzési jogra oly jellemző általános sajátosság, amely szerint az egyes jogviták megítélése, a jogszabály adott ügyben történő értelmezése messze túlmutat a jogszabály szövegén, hiszen a tételes jogi rendelkezések sokszor semmiféle konkrét jogi útmutatást vagy az adott feladatok konkrét végrehajthatóságára vonatkozó

eligazítást nem tartalmaznak. Ahogy az később látható lesz, olyan, a jogvitákat eldöntő részletkérdéseket lehet eltérő módon úgy megítélni, hogy e tevékenység már teljes mértékben az eljáró fórum által egyedileg lefektetett elven nyugszik, és ezen elvek más ügyekben való felhasználhatósága, hivatkozhatósága is erőteljesen kérdéses. A precedensértékű – vagy legalábbis annak vélt – döntések követése sem jelenthet tehát megnyugtató biztositékot sem az ajánlatkérői, sem pedig az ajánlattevői oldal számára, a téves jogértelmezés, a jóhiszeműség és a szándékos jogsértés hiánya nem mentesít a hátrányos jogkövetkezmények alól, a harmadikként említett szempont (nyilvánvaló szándékosság hiánya) legfeljebb a bírság kiszabása körében, mint az egyik lehetséges szempont merülhet fel. Továbbá szembesülni kell a múltbeli eseteket megítélő joggyakorlat jövőbeli alkalmazhatóságának határaival is. Hiszen egyrészt a jogalkalmazói gyakorlat jogszabálynak nem minősül,¹² másrészt vizsgálni kell, hogy a hivatkozott korábbi döntésekben lefektetett elvek alkalmazásához szükséges ügyazonosság fennáll-e.¹³

A fentieknek megfelelően, de nem ugyanebben a szerkezeti tagolásban kerülnek azok a részletkérdések bemutatásra, amelyek segíthetnek tartalommal megtölteni az elvont jogszabályi rendelkezéseket. Azonban lehet, hogy az egyes megválaszolt kérdések csak újabbakhoz vezetnek. Ahogy *Georg Simmel* fogalmazott, „[m]inden megoldott talány egynél több újat ad fel, s gyakran csak akkor derül ki, mily távol vagyunk a dolgoktól, amikor közelebb jutunk hozzájuk.”¹⁴ *Émile Durkheim* is hasonló véleményen volt általában: „Egyetlen probléma megoldásánál hány kérdés vetődik fel, amely válasz nélkül marad! Egyetlen kétely elosztatásánál mennyi titokba botlunk, amelyek megzavarnak!”¹⁵ Vagyis ha sikerülne is egy-egy kérdés megválaszolása, az csak újabb kételyeket vethet fel, de nem szabad feladni az erre irányuló törekvéseket, amelyek azonban csak akkor érhetnek teljes körűen célt, ha először áttekintésre kerül néhány elméleti kérdés, elmélyítve ezzel a pénzügyi, gazdasági, etikai és filozófiai támpontokra vonatkozó,

¹² A Kúria Kfv.VI.37.730/2018/11. számú ítélete, [34]

¹³ Ld. a Kúria Jpe.I.60.002/2021/7. számú határozatának [20]–[21] pontjait.

¹⁴ Simmel, Georg: A pénz filozófiája (Osiris Kiadó, Budapest, 2004) 601. o.

¹⁵ Durkheim, Émile: A társadalmi munkamegosztásról (Osiris Kiadó, Budapest, 2001) 245. o.

rendkívül tekintélyes történeti múltra visszatekintő ismerethalmazt és -rendszert.

Árak és értékek – az ellenszolgáltatás a szerződési és árképzési szabadság tükrében

Az árképzési szabadság alsó és felső határai: túlárazás és aránytalanul alacsony ár

Alapvetően az ajánlattevők határozzák meg az árakat és a vállalásaikat. „A beérkezett ajánlatok a beszerzés tárgya tekintetében a piaci viszonyokat tükrözik, az ajánlattevő szabadon állapíthatja meg az ajánlati árait, az ajánlati ár mértékénél nincs törvényi korlát, az ajánlattevőnek kizárólag kirívóan alacsony vagy magas ár esetén kell viselnie annak a Kbt. szerinti jogkövetkezményeit.”¹⁶ Ugyanakkor „Az ajánlattevő saját kockázatára határozza meg az árakat, a megajánlott áron, az ajánlatban meghatározott tartalommal és minőségben kell a szolgáltatást teljesíteni.”¹⁷ Az árképzésre vonatkozó szabadság a részletekre is kiterjedhet. Ahogy egy esetben fogalmaztak, „[a] költségvetési tételek sorai alatt az eljárás ajánlattevői szabad árazási stratégiát folytathattak, melyet sem az ajánlatkérő, sem egyéb jogszabály nem tilt és nem tiltott. A Döntőbizottság előtt nem ismert olyan szabályozás, mely kizárná annak lehetőségét, hogy egy gazdasági szereplő egy költségvetésen belül az azonos tartalmú tételek esetén eltérő árazást folytasson. Különösen igaz ez a tárgyi esetben, amikor tételes elszámolásra nincs lehetőség, mivel a szerződés átalányáras.”¹⁸ Viszont „[e]gy adott beszerzési tárggyal kapcsolatban felmerülő költséget ott kell feltüntetni, ahol az jelentkezik. Az árképzés szabadsága csak a jogszabályi követelmények betartása mellett illeti meg az ajánlattevőket.”¹⁹ Ha pedig a közbeszerzési eljárás tárgyát képező feladat egyedi, akkor az árképzésnek is egyedinek kell lennie.²⁰

Azonban fontos kiindulópontnak tekinthető a Kbt. azon alapelve, amelynek értelmében „Az ajánlatkérőnek a

közpénzek felhasználásakor a hatékony és felelős gazdálkodás elvét szem előtt tartva kell eljárnia.”²¹ Rendkívül sokféle következtetés levonható ebből az alapelvből, azonban az mindenképpen lényeges közülük, hogy alapvetően elvárható az ajánlatkérőtől, hogy a lehető legkevesebb ráfordítással a lehető legtöbb és legjobb értékhez jusson. Kerülni kell a pazarlást, a túlárazások tudomásulvételét, fel kell lépni mindazon törekvésekkel szemben, amelyek kárt okozhatnak az ajánlatkérőnek oly módon, hogy megfosztják azokat az előnyöktől, amelyekhez egy, a szolgáltatással ténylegesen arányban álló ellenszolgáltatás kifizetésével jutnia kellene. Ennek megfelelően rendelkezik a Kbt. külön a szerződés teljesítése kapcsán a közpénzekkel való felelős gazdálkodás elvének érvényesítéséről.²² Pénzügyi oldalról közelítve ehhez a kérdéshez és alapelvhez, alapvető célkitűzés lehet a minél kedvezőbb áron megvalósítható vásárlás elérése és a minél olcsóbb ajánlatok elfogadása, azonban szem előtt kell tartani a minőség alapú kiválasztás követelményét is. Úgy fogalmazott a jogalkotó a hatályos Kbt. megalkotásakor, hogy „Az új irányelvi alapokon a törvény azt célozza, hogy a közbeszerzések során az ajánlatkérőknek a minőségi kiválasztás elsődlegességére kell áttérnie.”²³ Ez azt jelentette, hogy „Az értékelési szempontok meghatározásánál a törvény szakít a korábbi elhatárolással, és az új irányelvi rendelkezéseknek megfelelően a legalacsonyabb ár és az összességében legelőnyösebb ajánlat értékelési szempontok helyett minden esetben a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat kiválasztását tűzi célul.”²⁴ Kulcselemmé vált továbbá a *fenntarthatóság*, mint a közbeszerzések megvalósításához kapcsolódóan érvényesítendő egyik alapvető elvárás. A Kbt. preambulumban is megjelenik mint jogszabályi cél a környezetvédelem és az állam

¹⁶ A Fővárosi Bíróság 7.K.30.843/2010/10. számú ítélete.

¹⁷ A Legfelsőbb Bíróság Kfv.III.37.067/2005. számú ítélete (KGD2008.165.).

¹⁸ A KDB D.400/12/2022. számú határozata, [32]. A szabad árazási stratégiáról ld. még pl. a KDB D.259/17/2023. számú határozatának [35] pontját.

¹⁹ A Kúria Kfv.VI.37.788/2017/5. számú ítélete, [40].

²⁰ A Kúria Kfv.III.37.191/2017/7. számú ítélete, [40].

²¹ A Kbt. 2. § (4) bekezdése.

²² Ld. a Kbt. 142. §-át.

²³ A Kbt. javaslati állapotának általános indokolása, III. 2.

²⁴ A Kbt. javaslati állapotának 76–78. §-ához fűzött részletes indokolás.

szociális célkitűzéseinek elősegítése. Ez azt jelenti, hogy a közbeszerzési szerződések tartalmának, a közbeszerzési eljárások feltételeinek kidolgozásakor nemcsak a pénzügyi és technikai minimumok megvalósítására, a lehető legalacsonyabb ár elérésére kell törekedni. Ahogy a KDB fogalmazott egyik határozatában, a 2014-es új közbeszerzési irányelvek szemléletváltást eredményeztek, hiszen immár nemcsak azt kell biztosítani, hogy az uniós vállalkozások egyenlő eséllyel férjenek hozzá a tagállamok közbeszerzéseihez. „A jogalkotó részéről előtérbe került az a megközelítés, hogy az ajánlatkérőknek a különböző stratégiai célok megvalósítására, elsődlegesen az innováció és a különböző szociális célkitűzések (e körben a foglalkoztatás, munkahelyteremtés), illetve a társadalmi érdekek hangsúlyosabb megjelenítésére kell törekedniük a közbeszerzési eljárásokban.”²⁵ Ez még kiegészíthető azzal is, hogy „[A] közbeszerzés az innováció kulcsfontosságú katalizátora.”²⁶

Mindebből az következik, hogy nem lehet az ajánlati árak mindenek felett álló kedvezőségéből kiindulni, ugyanis nem kockázatható a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötendő szerződés előírászerű és megfelelő minőségben történő teljesítése, a gazdasági szereplők részéről nem mellőzhető a munkavállalók szabályszerű foglalkoztatása és az előírt közterhek megfizetése, a jövőbeli indokolatlan szerződésmódosítási igények felmerülése. Mindez azt is jelenti, hogy egy irreálisan alacsony árból fakadó hátrányokat és kockázatokat nem lehet áthárítani a szerződés teljesítésének időszakára, tekintettel arra, hogy „A megajánlott vállalkozások megalapozottságának kiemelt jelentősége van, mivel az ajánlatkérő a szerződés teljesítése során azt kérheti számon, ami az ajánlatban szerepel, amit a konkrét esetben az áringok vizsgálata során az ajánlattevők részletesen ismertettek.”²⁷ (Ennél fogva nem fogadható el az olyan érvelés sem, hogy csak néhány, nem jelentős tartalmú tétel alapján nem nyilvánítható az ellenszolgáltatás aránytalanul alacsonynak.)²⁸ Mindez nemcsak az ajánlatkérőként szerződő felet, hanem adott esetben az ajánlatkérő által megrendelt szolgáltatást

igénybe vevők érdekeit is védi. Egy bírósági ítélet egy 10 évre szóló szerződéssel kapcsolatban úgy fogalmazott, hogy „Az, hogy ilyen hosszú időtartamban és a megfelelő színvonalon meg is tudja valósítani valamennyi rá háruló szerződéses feladatot az ajánlattevő, folyamatosan képes a szállításra, megköveteli, hogy ennek garanciái beépítésre kerüljenek, legyen például egy indexálás a gazdasági folyamatok változásainak, a jelen esetben az energia-, az élelmiszeripari árak módosulásának, emelkedésének a lekötésére stb. Ez az ajánlatkérőt és tágabb értelemben a beszerzéssel érintetteket, – akiknek javára a beszerzés történik (közvetítésben részesülők) – védi.”²⁹ Ez még kiegészíthető azzal is, hogy az ajánlattevőket „saját maguktól” is megvédheti az indokoláskérés akkor, ha valóban tévesen számoltak a saját ajánlati árakkal, így nem kell irreális áron szerződést kötniük, a szerződéskötéstől, illetve a teljesítéstől jogellenes módon visszalépniük, vagy éppen a szerződésszegés jogkövetkezményeivel szembesülniük.

Ennek megfelelően a bírálat időszakában szükséges elvégezni a szerződés jövőbeli árának „beállítására” vonatkozó azon feladatot, amely az ajánlati árra vonatkozó vállalások alsó határainak meghúzására vonatkozik. Összegezve az elmondottakat, megállapítható, hogy „A közpénzekkel felelősen gazdálkodó ajánlatkérő köteles azt elősegíteni, hogy az eljárásban csak olyan ajánlattevők versenyezzenek, amelyek ténylegesen teljesíthető ajánlatot tesznek, és irreális ajánlat megtételével nem veszélyeztetik a szerződés megfelelő teljesítését. [...] Ajánlatkérőnek a Kbt. alapelvei alapján arra is figyelemmel kell lennie, hogy az egyes ajánlattevők a Kbt. szabályait megkerülve ne juthassanak jogtalan előnyhöz, tisztességtelen eszközökkel ne tudjanak a versenytársakhoz képest kedvezőbb ajánlatot tenni.”³⁰ Másképpen fogalmazva: „[a]z ajánlatkérő akkor gazdálkodik felelősen a közpénzek felhasználásakor, ha még a közbeszerzési eljárás során mindent megtesz annak érdekében, hogy elkerülje azon esetet, hogy a nyertesként szerződő ajánlattevő a pénzügyi-gazdasági helyzete miatt a szerződést képtelen legyen

²⁵ A KDB D.415/12/2017. számú határozata.

²⁶ A 2014/24/EU irányelv (95) preambulumbekzdése.

²⁷ A KDB D.292/12/2017. számú határozata.

²⁸ A KDB D.292/12/2017. számú határozata.

²⁹ A Fővárosi Törvényszék 107.K.700.875/2018/30. számú ítélete.

³⁰ A KDB D.422/26/2009. számú határozata.

teljesíteni. Az ajánlatkérő e gondos eljárási kötelezettségének tesz eleget akkor, ha az arra vonatkozó feltételek fennállása esetén árindokolást kér egy ajánlattevőtől.”³¹ E jogszabályi rendelkezések célja tehát, hogy „[a] gondos és ésszerű közpénzfelhasználás és a verseny tisztaságának követelményével összhangban tisztázható legyen az ajánlattevői szándék.”³² Az említett alapelveken kívül még kettő is lényeges alapot képez, hiszen „[a]zért is jelentős jogintézmény a közbeszerzési eljárásokban, mert az aránytalanul alacsony árra vonatkozó szabályokban az esélyegyenlőség és az egyenlő bánásmód alapelve tételesen is megjelenik, mivel ennek alkalmazása hiányában vagy nem megfelelő alkalmazása esetén a reális ár- vagy költségkalkuláció alapján ajánlatot benyújtó ajánlattevők indokolatlanul és méltánytalanul hátrányos helyzetbe kerülnek és kétséges lehet a szerződés szerződészerű teljesítése is, mely adott esetben a beszerzési igény megghiúsulását is eredményezheti.”³³ Fontos kiindulópontot jelentenek tehát az alapelvek ebben a körben is. Általánosságban egyébként „Az alapelvek a Kbt.-ben szubszidiárius jelleggel vannak jelen, azaz alkalmazásuk főként akkor szükséges, ha az eljárásban résztvevők magatartása bár konkrét jogi rendelkezést nem sért, azonban mégis ütközik a Kbt. rendelkezéseinek szellemiségével, illetve annak az alapelvekben megnyilvánuló leképeződésével.”³⁴ Ugyanakkor fontos megemlíteni, hogy „A Döntőbizottság töretlen joggyakorlata alapján alapvető sérelmet csak akkor állapít meg a részletszabályokban rögzített jogsértés(ek) megállapítása mellett, ha a részletszabályokban rögzített tényállás és tényállási elemek nem képezik le a kifogásolt ajánlatkérői magatartást és így többlettényállási elem merül fel, mely alapelvek vizsgálatát indokolja.”³⁵ Vagyis „[a] tételes jogi norma megsértése önmagában nem jelenti az alapvető jogsértés megvalósítását is, ha ahhoz nem párosul a jogsértő fél részéről annak kifejezett szándéka is. Önmagában tehát az a körülmény, hogy ajánlatkérő megsérti a Kbt. adott

rendelkezését, még nem valósít meg alapvető jogsértést, ha csak nem jelenik meg az ajánlatkérő erre irányuló egyértelmű és bizonyítható szándéka.”³⁶ Továbbá „[h]a az [ajánlattevő] csak alapvető jogsérelmet jelöl meg, akkor annak körében nem vizsgálhatóak az olyan jogsértések, amelyek a Kbt. valamely konkrét jogi normáját sértik”,³⁷ valamint nem elegendő közvetett bizonyítékokra, az ajánlatkérő szakmaiatlanságára, felkészületlenségére, az ajánlatkérő kivételező gyakorlatára, vagy a szándékosság feltárásának nehézségére hivatkozni, illetve ezt a KDB-re hárítani e hivatkozással.³⁸

Azonban „alapvető rendelkezéseket védő tételes rendelkezések sérelmét” mint a jogsértés súlyára vonatkozó szempontot mérlegelheti a KDB a bírság kiszabásakor akkor, ha az aránytalanul alacsony ár megítéléséhez kapcsolódóan követ el jogsértést az ajánlatkérő.³⁹ Tehát alapvetően a tételes jogi szabályok megsértését lehet megállapítani akkor, ha az ajánlatkérő jogsértést valósít meg az aránytalanul alacsony árakhoz kapcsolódóan, tehát az alapvető rendelkezések parttalan hivatkozásának ez az idézett megközelítés szab határt. Bár megjegyzendő, hogy ha azonos helyzetben lévő ajánlattevők azonos tartalmú magyarázata között különbséget tesz az ajánlatkérő úgy, hogy az egyiküktől „folyamatosan újabb és újabb magyarázkodást vár el” szükségtelenül, akkor alapvető sérelem is megállapítható, ahogyan egy felvilágosításkéréshez kapcsolódó eljárásban erre sor került.⁴⁰

E feladat másik oldala – amely azonban nem képezi jelen keretek között részletesebb vizsgálatok tárgyát, ugyanakkor mindenképpen néhány bekezdés erejéig célszerű rövid megemlíteni – a *túlárzásokkal szembeni fellépés*. Ennek is megvannak a maga jogi eszközei. Ezek lehetnek egyrészt a Kbt.-ben meghatározott eljárásjogi lehetőségek. Ilyen például az, hogy az ajánlatkérő meghatározhat az eljárást megindító felhívásában egy olyan értéket (egységárat, ajánlati árat vagy

³¹ A KDB D.507/14/2024. számú határozata, [30]

³² A Fővárosi Bíróság 7.K.30.843/2010/10. számú ítélete.

³³ A KDB D.161/15/2019. számú határozata, [51].

³⁴ A KDB D.683/13/2024. számú határozata, [106].

³⁵ A KDB D.651/19/2016. számú határozata.

³⁶ A KDB D.683/13/2024. számú határozata, [109].

³⁷ A KDB D.683/13/2024. számú határozata, [106].

³⁸ Ld. a KDB D.683/13/2024. számú határozatának [109] pontját.

³⁹ Ld. pl. a KDB D.185/17/2025. számú határozatának [127] pontját. A döntést keresettel támadták.

⁴⁰ Ld. a Kúria Kfv.II.37.497/2015/4. számú ítéletét.

költséget), amelynek meghaladása esetén az ajánlatkérő érvénytelenné nyilvánítja az adott ajánlatot.⁴¹ Nemcsak az értékelési szempont alapján értékelésre kerülő ár képezheti korlátozás tárgyát, ugyanis „Egyes esetekben – például keretmegállapodás vagy más keretjellegű szerződés esetén – [...] felmerülhet az ajánlatkérő részéről az ezekben szereplő egyes tételek árának vagy költségének maximalizálására vonatkozó igény, a túlzottan magas árak vagy költségek elkerülése érdekében, annak ellenére, hogy az egyes tételek önállóan nem kerülnek értékelésre. A módosítással a jogalkotó ezt a lehetőséget kívánja megteremteni, kizárólag olyan esetekre vonatkozóan, ahol az egységárak (vagy egységköltségek) rögzítik az ajánlatkérőnek a szerződés alapján fizetendő ellenszolgáltatásra vonatkozó kötelezettségét.”⁴² A jogalkotó a vonatkozó szabály finomhangolását az egységárakra való kiterjesztést magában foglaló módosítással végezte el,⁴³ hiszen ezt megelőzően az ajánlatkérő jogsértően járt el akkor, ha nem az értékelésre kerülő ajánlati elem egészére írta elő a korlátozást. Korábban azt állapította meg például a KDB egy esetben, hogy „[a] Kbt. rendelkezései nem teszik lehetővé, hogy az ajánlatkérő a teljes ár valamely elemét, így a költségvetés valamely elemét maximalizálja, és erre tekintettel jogszerűen nem nyilváníthatja érvénytelenné az ajánlatkérő ajánlatát azért, mert annak egyes költségvetési elemei meghaladták az ÉNGY referenciaárakat.”⁴⁴ Azonban nem minden ilyen esetre kívánt a jogalkotó megoldást kínálni. Nem a törvényszöveg, hanem a módosító törvényhez kapcsolódó indokolás ad útmutatást arra nézve, hogy pontosan milyen szerződések kapcsán kívánja az árképzési mozgásteret szűkítő ajánlatkérői döntést lehetővé tenni a törvényhozás. Ugyanis „Az ármaximálás lehetősége az átalánydíjas szerződésekben szereplő, de nem az

ajánlatkérői ellenszolgáltatást rögzítő tételekre (például az árazott költségvetés egyes tételeire) nem vonatkozik.”⁴⁵ Vagyis minden esetben hangsúlyos, hogy a jogalkotó pontosan milyen elemekre, szerződésekre (keret jellegű szerződésekre, átalánydíjas szerződésekre) hogyan terjeszti ki, illetve nem terjeszti ki az árazás szabályozásának ajánlatkérői lehetőségeit.

A túl magas árakkal szemben nemcsak az érvénytelenség, hanem az eljárás *eredménytelenné* nyilvánításának – viszonylag új – eszköze is rendelkezésre áll. A törvényhozó 2023-ban emelte be ezt az ajánlatkérői döntésen alapuló, nem kötelező érvényű okot, hiszen eleve „nem eredménytelen az eljárás”, hanem „Az ajánlatkérő eredménytelenné nyilváníthatja az eljárást, ha az értékelés alapján legkedvezőbb ajánlatot tett ajánlattevő ajánlatában megadott ár vagy annak egyes összetevői alapján megállapítható, hogy a szerződéskötés a 2. § (4) bekezdésében foglalt alapelv súlyos sérelmét valósítaná meg.”⁴⁶ A jogalkotó úgy vélte, hogy ez az eredménytelenségi ok „Közelebb hozza a közbeszerzéseket a magánszereplők közötti szerződéses gyakorlathoz.”⁴⁷ Az előzőekben említett, a felhívásban előre meghatározandó érvénytelenségi ok esetén nehéz előre ilyen értékhatárt megállapítani, így az eredménytelenség lehetőséget teremt a kifogásolható helyzetek utólagos kezelésére. Ez azonban nem parttalan, hiszen az ajánlatkérőnek nem elegendő a szubjektív véleményére hivatkozni, hanem átlátható, objektív módon alá kell tudni támasztani az álláspontját, például árszakértő véleményével, vagy „a piaci árakat alátámasztó, megfelelő módszertanon alapuló dokumentációval.”⁴⁸ Fontos, hogy „Az ajánlatkérő azonban csak abban az esetben élhet az eljárás eredménytelenné nyilvánításának jogával, ha ezt megelőzően biztosította az ajánlattevő részére annak lehetőségét, hogy bemutassa az általa

⁴¹ Ld. a Kbt. 73. § (6) bekezdés c) pontját, illetve 2026. január 1-jétől a 73. § (1) bekezdés j) pontját.

⁴² Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény és a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény módosításáról szóló 2023. évi CXVII. törvény 8. §-ához kapcsolódó végső előterjesztői indokolás.

⁴³ Ld. az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény és a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény módosításáról szóló 2023. évi CXVII. törvény 22. §-át.

⁴⁴ A KDB D.147/21/2023. számú határozata, [70].

⁴⁵ Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény és a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény módosításáról szóló 2023. évi CXVII. törvény 8. §-ához kapcsolódó végső előterjesztői indokolás.

⁴⁶ A Kbt. 75. § (2) bekezdésének h) pontja.

⁴⁷ A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény módosításáról szóló 2023. évi XVI. törvény 2. §-ához kapcsolódó végső előterjesztői indokolás.

⁴⁸ A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény módosításáról szóló 2023. évi XVI. törvény 2. §-ához kapcsolódó végső előterjesztői indokolás.

ajánlott ár arányosságát.”⁴⁹ Ennek megfelelően az ajánlatkérő az e jogalapra alapított eredménytelenségi döntést megelőzően köteles az érintett ajánlattevő számára megadni felvilágosításkérés útján annak lehetőségét, hogy bemutassa, az általa alkalmazott ár vagy annak összetevője igen is arányos, és ennek alapján a szerződéskötés nem okozná az említett alapelv sérelmét. Ha az ajánlatkérő alkalmazza ezt az eredménytelenségi jogalapot, akkor annak részletes okait köteles az ajánlatok elbírálásáról szóló összegezésben ismertetni.⁵⁰

A jogalkotó 2023-ban tehát eredménytelenségi ok szabályozásáról döntött. Megemlíthető előzményként – jogtörténeti adalékként –, hogy a korábbi közbeszerzési szabályozás meglehetősen rövid ideig ismert olyan *érvénytelenségi okot*, amelyet ugyanúgy indokoláskérés és nem megfelelő ajánlattevői válaszadás alapozhatott meg, mint egy klasszikus aránytalanul alacsony ár esetében. A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény (Második Kbt.) ugyanis a következő szabályt tartalmazta hozzávetőlegesen másfél évig: „Ha az ajánlat kirívóan alacsonynak vagy *magasnak értékelt ellenszolgáltatást* tartalmaz, az ajánlatkérő az általa lényegesnek tartott ajánlati elemekre vonatkozó adatokat, valamint indokolást köteles írásban kérni.”⁵¹ Ehhez rendelte az érvénytelenség lehetséges jogkövetkezményét is, hiszen „Az ajánlatkérő köteles érvénytelenné nyilvánítani az ajánlatot, ha nem tartja elfogadhatónak és a gazdasági ésszerűséggel összeegyeztethetőnek az indokolást.”⁵² A jogalkotó azonban akként módosította a törvény szövegét,⁵³ hogy annak eredményeként az egyéb részletszabályok mellett már csak „kirívóan alacsonynak értékelt összesített ellenszolgáltatást” említett.

A két megoldást összevetve megállapítható, hogy a hatályos jogszabályhoz kapcsolódó törvényhozói döntés nem az érvénytelenségben, hanem az eredménytelenségben látja a túlárazásokkal szembeni hatékony fellépés egyik lehetséges eszközét. Az előbbi esetben ugyanúgy jogszabályi kötelezettség volt (lenne) az ár

„kirívóan magas” jellegének vizsgálata, mint az ellentétpárjának tekinthető alacsony áré. Olyan kötelezettség tehát, amely az érvénytelenséghez vezet szükségszerűen a megfelelő ajánlattevői indokolás hiányában. Ennek előnye, hogy az érintett ajánlat az érvénytelenné nyilvánítással „kijelölhető”, tehát az eljárás eredményessége még megvalósítható, feltéve, hogy az ajánlatkérői értékelési előírások lehetővé teszik azt, hogy a túlzottan magas árnál alacsonyabb árat tevő ajánlattevő legyen nyertes pozícióban megjelölhető. Ezzel szemben az utóbbi esetben, vagyis az eredménytelenség esetében ajánlatkérői lehetőségéről van szó. Nyilván az alapelvi rendelkezések megfelelő értelmezésével és alkalmazásával válaszolható meg az arra vonatkozó kérdés, hogy az ajánlattevők vagy az ellenőrzést végző szervezetek kikényszeríthetik-e az eredménytelenségi ok alkalmazását, azaz, hogy mennyiben marad az ajánlatkérő döntési szabadságának határában belül ez az ok. Az ajánlatkérő nézőpontjából is lényeges azonban, hogy mikor, milyen feltételek mellett alkalmazhatja ezt, hiszen nem szolgálhat parttalan hivatkozási alapként támogatási szempontból nehezen kezelhető pénzügyi helyzetek megoldására, különösen nem úgy, hogy valójában nem is túlságosan magas, hanem aránytalanul alacsony az ár. Egy példaként említhető esetben az ajánlatkérő arra hivatkozott az összegezésben, hogy ha a legkedvezőbb árat ajánló ajánlattevővel kötne szerződést, akkor a projekt összköltsége olyan mértékben csökkenne le, hogy az ajánlatkérőnek a támogató irányába visszafizetési kötelezettsége keletkezne, és mindezt saját forrásból nem tudná finanszírozni. Az eljárást lezáró döntést megelőzően az ajánlattevőtől felvilágosítást kért a Kbt. 75. § (7) bekezdésére hivatkozással, hogy mutassa be az ajánlati ára arányosságát, mert szerinte a becsült értékhez és a fedezethez képest olyan mértékű volt az eltérés, ami már felveti a hatékony és felelős gazdálkodás elvének sérelmét. A tényállás teljességének ismertetéséhez hozzátartozik, hogy az ajánlattevő ajánlati ára lényegesen alacsonyabb volt az említett értékekhez képest. Ennek a felvilágosításkérésnek a tartalmát az ajánlattevő előbb előzetes vita-

⁴⁹ A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény módosításáról szóló 2023. évi XVI. törvény 2. §-ához kapcsolódó végső előterjesztői indokolás.

⁵⁰ Ld. a Kbt. 75. § (7) bekezdését.

⁵¹ A Második Kbt. 2009. április 1-jétől 2010. szeptember 15-éig hatályos 86. § (1) bekezdése.

⁵² A Második Kbt. 86. § (5) bekezdése.

⁵³ Ld. a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény módosításáról szóló 2010. évi LXXXVIII. törvény 36. §-át.

rendezési kérelemmel, majd annak eredménytelenségét követően jogorvoslati kérelemmel vitatta. Az ajánlatkérő azonban a jogorvoslati eljárás eredményét nem várta meg, enélkül hozta meg az eljárást lezáró döntését az eredménytelenné nyilvánításról. Ezt a KDB úgy értékelte, hogy az ajánlatkérő nyilvánvalóan nem fejezte be a megkezdett eljárási cselekményét, pedig ez az eredménytelenségi ok szigorú vizsgálatot igényel. Tehát anélkül nyilvánította eredménytelenné a közbeszerzési eljárást az ajánlatkérő, hogy megbizonyosodott volna az ajánlattevő ajánlati ára, illetve annak összetevője arányosságáról, pedig az ajánlattevőben meg volt a szándék a tisztázásra. Az ajánlatkérő a KDB megítélése szerint helytelenül járt el, mivel ha bebizonyosodik, hogy az ajánlat érvénytelen, akkor a bírálathatóság folytatható, hiszen az eredménytelenség kizárólag akkor állapítható meg, amennyiben az utolsó érvényes ajánlat elfogadása ütközne a hivatkozott alapelvbe, az eredménytelenné nyilvánítás tehát szükségtelen volt. Az alapelv értelmezése körében egyrészt megállapították, hogy nem sérti azt, ha az adott feladatra kevesebb közpénz kerül elköltésre, továbbá ha az ajánlatkérő abban látná a hatékony és felelős gazdálkodás elvének sérelmét, hogy esetlegesen teljesíthetetlen vállalás miatti meghiúsulás okozna érdeksérelmet, úgy az aránytalanul alacsony ár vizsgálatára vonatkozó szabályokat kellene alkalmaznia. Ezért is tekintették helytelennek azt is, hogy az ajánlatkérő a felvilágosításkérés jogintézményét alkalmazta, hiszen az ajánlatkérő által leírt kétely egyértelműen az aránytalanul alacsony ár vizsgálatával azonosítható, ezért a felvilágosításkérésnek meg kellett volna felelnie az indokoláskérésre vonatkozó szabályoknak, függetlenül attól, hogy az ajánlatkérő nem indokoláskérésnek, hanem felvilágosításkérésnek nevezte. Mivel az ajánlatkérő felhívása nem tartalmazott konkrét adatot vagy az indokolással szemben támasztott követelményt, ezért a jogsértés ebben a körben is megállapítható volt, hiszen túlzottan általános indokoláskérés nem felel meg az objektivitás követelményének, lehetőséget teremt a szubjektív elbírálásra arra tekintettel, hogy az ajánlattevő nem tudja, hogy mit milyen részletességgel

kell bemutatnia. Az eredménytelenségi jogalapot tehát nem megfelelően alkalmazta az ajánlatkérő, ami súlyos jogsértésnek minősült a KDB szerint.⁵⁴

A jogi eszközök mellett a jogalkotó *adminisztratív ellenőrző mechanizmusok* beiktatásáról és alkalmazásáról is dönthet. Ilyen például egyes építési beruházásokhoz kapcsolódóan az ún. *költségellenőrzés*,⁵⁵ amelynek célja az építőipari áremelkedések, valamint az ebből fakadó beruházási költségek kontroll alatt tartása, illetve a felelős közpénzgazdálkodás elősegítése okán valamennyi építési beruházás költséghatékony lebonyolításának elősegítése.⁵⁶ Ennek keretében például feltételes közbeszerzési eljárás folytatandó le, és az ellenőrzés hatálya alá tartozó építési beruházásra vonatkozó szerződés megkötésére csak a legkedvezőbb érvényes ajánlatra vonatkozó költségellenőrzést tartalmazó véleménye beszerzését követően kerülhet sor, de ugyanígy a szerződésmódosítások (pótmunkák) is ellenőrzés tárgyát képezhetik.

Végül megemlíthető, hogy a túlárazásokkal szemben az is hatékony eszköz, ha a jogalkotó különböző kötelezettségekkel a minél szélesebb körű verseny kibontakoztatását kívánja előmozdítani. Így például az *egyajánlatos közbeszerzések* visszaszorítása érdekében állapítanak meg különböző részletszabályokat, ezen belül például az előzetes piaci konzultáció alkalmazásához kapcsolódóan,⁵⁷ az ezzel járó adminisztratív terheket megfelelően, érdemben teljesíteni kell, és ezek elmulasztása „jelentős jogsértés”.⁵⁸ Ha egy ajánlattevő képes csak az ajánlattételre, és ennél fogva monopolhelyzetet élvez, akkor a túlárazás esélyének jelentős kockázatával kell számolni.

Mindezekből az következik, hogy az arany középút elvének kell érvényesülnie a közbeszerzési eljárásokban, az ajánlattevői *árképzési szabadság sem korlátlan*. Ahogy *Adam Smith* (1723-1790) fogalmazott, „A monopolár mindig az elérhető legmagasabb ár. A természetes vagy a szabad versenyben kialakuló ár ezzel szemben az a legalacsonyabb ár, amelynél kevesebbet néha talán igen, de hosszabb időn át rendszeresen nem lehet elfo-

⁵⁴ A KDB D.299/17/2025. számú határozata, [14], [27]-[29], [34], [43].

⁵⁵ Ld. Magyarország 2025. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2024. évi LXXIV. törvény 68. alcímét, valamint az állami beruházások költségellenőrzésének részletes szabályairól szóló 98/2025. (V. 12.) Korm. rendeletet.

⁵⁶ Az állami beruházások költségellenőrzésének részletes szabályairól szóló 98/2025. (V. 12.) Korm. rendeletet, [1].

⁵⁷ Ld. pl. az egyajánlatos közbeszerzések számának csökkentését szolgáló intézkedésekről szóló 63/2022. (II. 28.) Korm. rendeletet.

⁵⁸ Ld. a KDB D.164/13/2025. számú határozatának [74]-[76] és [100] pontjait.

gadni. Az előbbi tehát a vevőből kipréselhető legmagasabb, vagyis olyan ár, amelyet az feltehetőleg még hajlandó lesz megfizetni; a másik az a legalacsonyabb ár, amelyet az eladó még elfogadhat anélkül, hogy az üzletét meg kellene szüntetnie.”⁵⁹ Az sem kedvező, ha túlságosan alacsony ár, az sem, ha túlzottan magas. Számos kérdés adódik: mi a piaci ár? Mennyiben lehet tőle eltérni? Mi az ár és az érték viszonya? Vannak-e további etikai szempontok, amelyeket érvényesíteni lehet? Milyen objektív támpontokat határozhat meg a jogalkotó bizonyos területekre nézve, így például egyes ágazatok rezsióradíjai formájában? E kérdések megválaszolásának kísérletéhez a kiindulópontként szolgáló elméleti alapokat is fel kell vázolni; e feladatnak kívánnak a következő fejezetben foglaltak eleget tenni.

Gazdaságtikai és filozófiai támpontok

Az aránytalanul alacsony ár vizsgálata alapvetően árak és értékek, illetve ezekhez kapcsolódó *rendellenességek* azonosításáról, kölcsönös megfeleltethetőségéről és azok igazolásáról, alátámasztásáról szól. Ha az ajánlatkérő elfogadhatna irreálisan alacsony ajánlati árat, akkor *nyerészkedés*, illetve tisztességtelen haszon iránti igényre törekvés vádjával is lenne illethető, megnyílna a lehetőség a szélsőséges gazdasági és versenykörülmények által *kikényszerített árak* kiaknázására, a gazdasági szereplőket egyre túlzóbb árversenyspirálba taszítva ezzel; az ilyen helyzet jól leírható a „lihegő” vagy „fojtogató verseny,”⁶⁰ illetve a „felfaló ár”⁶¹ kifejezésekkel. (Ez utóbbi ajánlattevői bevezetési kísérletét a KDB nem fogadta el.)⁶²

Ugyanakkor nem lehet megfedkezni arról sem, hogy létezik olyan, reális költségcsökkentésen és a költségekre ténylegesen fedezetet nyújtó társasági versenystratégia, amely az „*átfogó költségvezető szerep*” megszerzésére irányul jelentős befektetésekkel és a költségek érdemi csökkentését lehetővé tevő, a megszokottaktól eltérő iparági megoldások alkalmazásával. Ez a stratégia a hatékony méretű üzemegységek agresszív kialakí-

tására, a tapasztalatszerzés révén elérhető költségcsökkentés erélyes kikényszerítésére, a költségek általános ellenőrzésére, a marginális fogyasztók kerülésére, valamint az olyan területeken megvalósított költségminimalizálásra épül, mint kutatás-fejlesztés, vevőszolgálat, értékesítési hálózat, reklám. Az alacsony költségstratégiájának megvalósítása a legkorszerűbb berendezésekbe történő óriási tőkebefektetést, agresszív árpolitikát és indulási veszteségek elviselését követelheti a piaci részesedés kiépítése érdekében, a nagy piaci részesedés viszont megtakarítást tesz lehetővé a beszerzésben, ami tovább csökkenti a költségeket. Az alacsony költség pozíciója – ha egyszer sikerült megszerezni – nagy nyereséget biztosít, amelyet azután újra be lehet fektetni új berendezésekbe és korszerű eszközökbe, hogy megőrizték a már megszerzett költségvezető szerepet. Olyan megoldások alkalmazhatók, mint anyag-tartalom csökkentése, alkatrészek nagy mennyiségben rendelése, a gyártmányok moduláris áttervezése, iparági szokásoktól eltérő részszerező üzemek és szállítószalagos szerelvények felállítása – ezekkel az árak 15%-kal is csökkenthetők. Ahogy egy vállalat hidraulikus berendezéseket előállító részlegének vezérigazgatója, Willis Fischer fogalmazott: „Nem arra törekedtünk, hogy olyan gépet fejlesszünk ki, amely számottevően jobb, mint bármelyik másik, hanem olyat akartunk, amelyet igazán egyszerűen lehet előállítani, és árát szándékosan alacsonyan szabtuk meg.” A versenytársak azt nehezményezték, hogy a cég piaci részesedést „vásárolt” csekély nyereségkulcsért cserébe, a vállalat viszont tagadta ezt a vádat.⁶³ Léteznek tehát olyan árképzési stratégiák, amelyek nem a rövid távú, nagy profitra irányulnak, hanem más célokra: piaci erő megvédésére, fenntartására a profit maximalizálása érdekében.⁶⁴ A hosszú távú ügyfél-elégedettség vagy más mennyiségorientált célok elérésére irányuló árképzés profitorientáltnak tekinthető, mivel a rövid távú profit hosszú távú haszonra váltható. Ilyen logika mellett azonban a hosszú távú megtérülési vagy

⁵⁹ Smith, Adam: A nemzetek gazdagsága (Akadémiai Kiadó, Budapest, 1959) 110–111. o.

⁶⁰ Földes Béla: Társadalmi gazdaságtan elemei, I. (Athenaeum Irodalmi és Nyomdai R.-T. kiadása, Budapest, 1905) 52–55. o.

⁶¹ Ld. a KDB D.407/12/2012. számú határozatát.

⁶² Az ajánlattevő „[a] Kbt. rendszerében ismeretlen és alkalmazhatatlan kifejezést kívánt bevezetni az eljárásba a 'felfaló ár' kifejezéssel.” A Kúria Kfv.II.37.690/2015/5. számú ítélete, a felülvizsgálati ellenkérelemben kifejtett álláspont.

⁶³ Porter, Michael E.: Versenystratégia (Akadémiai Kiadó, Budapest, 2006) 56–57. o.

⁶⁴ Guiltinan, Joseph P. – Gundlach, Gregory T.: Aggressive and Predatory Pricing: A Framework for Analysis. Journal of Marketing, 1996/3., 90. o.

megtérülési időszakot nehéz lehet pontosan kiszámítani, és az ilyen haszon profit jellegét nehéz lehet egyértelműen azonosítani.⁶⁵ Mindaddig, amíg a versenyjogi kereteket megtartják, addig ez a stratégia is alkalmazható, és hatással lehet az árakra, a versenykörülményekre.

Az aránytalanul alacsony árra vonatkozó szabályok alkalmazásával a közbeszerzések területén azonban „[m]egakadályozható, hogy az ajánlattevők a közbeszerzés által biztosított kiélezett versenyhelyzetben – a saját pénzügyi, gazdasági stabilitásukat is veszélyeztetve – olyan kötelezettséget vállaljanak, amelyet később az eljárás nyerteseként már nem tudnak teljesíteni. A túlzottan alacsony ár negatív piaci hatásokat eredményez, valamint az eljárást lezáró szerződés nem megfelelő teljesítése esetén sértheti az ajánlatkérő érdekeit.”⁶⁶ Akárcsak az ajánlattevők árfelhajtó magatartásai, úgy a szélsőséges versenyhelyzetre építő, azt kihasználni szándékozó ajánlatkérői célkitűzések is helyteleníthetők. Viszont szükséges ezen állítás gazdasági és filozófiai megalapozása is, hiszen ezek is hasznos támpontként szolgálhatnak a jogi szabályozás megértéséhez.

Az egyik fő kérdés az, hogy egyes tárgyaknak, szolgáltatásoknak mekkora a tényleges értéke, és van-e olyan erkölcsi követelmény, amely iránytűként szolgálhat ennek meghatározásában? Valamilyen egyensúlyi helyzetet kell találni, ugyanis „Értéket kell adni azért, hogy értéket nyerhessünk.”⁶⁷ Viszont „Azt mondjuk: csak akkor hozunk pénzbeli áldozatot – ami számunkra önmagában terhes –, ha megfelelő ellenértéket kapunk érte. Ezen áldozat bármely megkurtítását pozitív nyereségként tartjuk számon.”⁶⁸

Az egyik lényeges kérdés tehát az *érték és az ár viszonya*. Olyan gondolatokat kell ebben a körben megemlíteni, amelyek azt vizsgálják, hogy miképpen viszonyulhat a kettő egymáshoz, hogyan válhat el a kettő egymástól, ha

egyáltalán elválhat. Ennek megfelelően tisztázni szükséges, hogy mi is az „érték” és az „ár” fogalma. Értékek „[a] környező világ objektumainak társadalmi meghatározottságai, amelyek kifejezik a tárgyak pozitív vagy negatív jelentőségét az ember és a társadalom számára.”⁶⁹ Vizsgálható, hogy az adott tárgy értékét mi határozza meg: a ritkaság, a kereslet és a kínálat, az iránta érzett vágy vagy az érte hozandó áldozat, a remélt nyereség mértéke, de az adott körülmények is döntő hatásúak lehetnek (például az éhező ékszert ad egy darab kenyérért).⁷⁰

Legegyszerűbben fogalmazva, az ár azt fejezi ki, hogy mennyiért válik elérhetővé az ügylet tárgya. Egyrészt „Az, hogy egy dolog tisztán gazdaságilag ér valamit, annyit jelent, hogy ér valamit számomra, azaz kész vagyok odaadni érte valamit.”⁷¹ Másrészt „...a dolgokért valamivel fizetni kell: a várakozás türelmével, a keresés fáradságával, a munkaerő ráfordításával, valami más módon kívánatosról való lemondással. Ár nélkül tehát – az árnak most ebben a tág értelmében – nincs érték.”⁷² Vagyis „[a] tárgyak gazdasági értéke abban a kölcsönös viszonyban rejlik, amelybe mint kicserélhetők egymással lépnek. [...] Valamely áru pénzben kifejezett ára a kicserélhetőség mércéjét jelenti, mely közte és a többi áru összessége között fennáll.”⁷³ Modern fogalomhasználattal élve, „A nominálár az, amit rendszerint az árnak szoktunk tekinteni. Ez szerepel az árcédulákon. [...] Bár az árcédulákon a nominálárak vannak feltüntetve, ezek nem azok az árak, amelyek a gazdasági döntések meghozatalakor számításba jönnek. Amikor például eldöntjük, hogy vegyünk-e kerékpárt, nem is annyira a kifizetendő dollárok mennyisége számít, hanem az az áldozat (vagyis egyebekről való lemondás), amelyet meg kell hoznunk a bicikli megvételekor.”⁷⁴ *Karl Marx* (1818-1883) bájos hasonlata szerint az árak „szerelmes szemek, amelyekkel az áruk a pénzre kacsintanak”, és az árak meg-

⁶⁵ Guiltinan – Gundlach: i. m. 91. o.

⁶⁶ A Fővárosi Bíróság 7.K.30.843/2010/10. számú ítélete. Ld. még pl. a Fővárosi Bíróság 7.K.31.548/2010/14. számú ítéletét.

⁶⁷ Simmel: i. m. 46. o.

⁶⁸ Simmel: i. m. 138. o.

⁶⁹ Szigeti Györgyné – Vári Györgyné – Volczer Árpád: Filozófiai kislexikon (Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1976) 91. o.

⁷⁰ Simmel: i. m. 59–60. o.

⁷¹ Simmel: i. m. 68. o.

⁷² Simmel: i. m. 69. o.

⁷³ Simmel: i. m. 109. o.

⁷⁴ Kohn, Meir: Bank- és pénzügyek, pénzügyi piacok (Osiris Kiadó, Budapest, 1998) 661. o.

mutatják, hogy a pénz mennyi áruvá tud válni, illetve megmutatják az átváltozási képesség korlátait.⁷⁵ (Az ár „Valamely árunak pénzben kifejezett értéke.”)⁷⁶ Warren Buffett amerikai befektető és üzletember pedig úgy fogalmazott, hogy „Az ár amit fizetsz; az érték az, amit kapsz.” („Price is what you pay; value is what you get.”)⁷⁷ Vannak olyan jogi rendelkezések továbbá, amelyek az „érték” helyett az „ár” fogalmát használják, így elméleti különbséget kell tenni a kettő között annak ellenére, hogy ezek néha szinonimaként is megjelennek. Például, egy adójogszabály úgy fogalmaz, hogy „a szokásos piaci érték az az ellenérték (ár, kamat), amelyet...”⁷⁸

A kettő fogalom (érték és ár) fedheti egymást, de az ár a tényleges értéknél alacsonyabb és magasabb is lehet, amely felvet különböző etikai, erkölcsi szempontokat. A jognak és a filozófiának ugyanis össze kell egyeztetnie erkölcsi, magasabb rendű követelményeket az árképzés szabadságával, és ez utóbbit korlátozhatja a jogrendszer különböző tilalmakkal, jogintézményekkel. Ebben a körben említhető a filozófiai, illetve vallási alapokon nyugvó *iustum pretium* elmélete vagy éppen a jog világába tartozó *laesio enormis* („felén túli sérelem”).⁷⁹ Nemcsak tilalmak, hanem bátorítások, ösztönző kezdeményezések is léteznek, ilyen például a méltányos kereskedelem támogatása.

Az érték és az ár is olyasmi, amely természeténél fogva ingadozó. Valaki olcsóbban, valaki drágábban adja el a vagyontárgyát, a körülmények nyomása is döntő. Ha a bíróságok meg akarnák fejteni az ilyen ügyletek sajátosságait, akkor könnyen zavarba taszítanak mindent.⁸⁰ Simmel rámutatott arra is, hogy vannak esetek, amikor csak látszólagos az érték és az ár eltérése, mert valamilyen formában fennáll valamilyen egyensúly,

ugyanis „[n]incs olyan eset, amikor valamelyik szerződő fél olyan árat fizet, amely az adott körülmények között túl nagy számára a megszerzett dologért.”⁸¹ Idézte Chamisso versét, amelyben a rabló az áldozatát arra kényszeríti, hogy az óráját és a gyűrűjét három petáért adja el neki. Simmel szerint ebben az esetben a cserébe kapott áru – ami nem más, mint a rablás áldozatának élete – valóban megéri az árat. Másik példája szerint senki sem dolgozna éhbérért, ha tényleges helyzetében ezt a bért nem részesítené előnyben a nemdolgozással szemben.⁸² Vagyis – hacsak nem valamilyen adminisztratív, árazási vagy árképzési tévesztés merül fel az ajánlattevő oldaláról – egy aránytalanul alacsonynak ítélt ár alkalmazó ajánlattevőnek jó oka van arra, hogy e körbe sorolható ellenszolgáltatást ajánl meg. Lehet, hogy még a nyereség nélküli, önköltséget fedező áron, vagy éppen már veszteséggel is „megérné” számára a szerződéskötés jogának elnyerése, mert ezzel is időt nyer, és aki időt nyer, az életet nyer, lehetőséget kapva ezzel a vállalkozást sújtó krízis túlélésére – és ez lehet az éhbér vagy az említett „három peták” tényleges ellenértéke a gazdasági szereplő számára, emellett lehet, hogy az aláírt szerződés birtokában lehetőséget kaphat áremelés érvényesítésére egy szerződésmódosítás keretében. Ha tehát egy adott piaci szegmensben a kereslet radikális mértékben visszaesik, akkor számolni kell azzal, hogy az ajánlattevők az ajánlati áraik mérséklésének irányába mozdulnak el, átgondolják az árképzési, árazási stratégiájukat, és a túlélést helyezik előtérbe, minimalizálva vagy feláldozva a profitot a piacon maradás érdekében. Vagyis nyilvánvaló, hogy nem az ajándékozás, az önzetlen adakozás vagy céltalan nagyvonalúság vezeti az alacsony árral számoló ajánlattevő szándékait. Ha az aján-

⁷⁵ Marx, Karl: A tőke (Szikra, Budapest, 1955) 109. o.

⁷⁶ Bárczi Géza – Ország László (szerk.): A magyar nyelv értelmező szótára 1. A-D (Akadémiai Kiadó, Budapest, 1959) 236. o.

⁷⁷ Hagstrom, Robert G.: The Warren Buffett Way (John Wiley & Sons, Hoboken, 2004) 121. o.

⁷⁸ Ld. a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 3. § 9. pontját.

⁷⁹ Ld. a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 6:98. §-át a feltűnő értékaránytalanságról. „A szerződés ez okból való megtámadása – ahogyan azt a Kúria már számos döntésében kifejtette – nem szolgálhat az utóbb megbánt szerződéstől való szabadulás, vagy a kikötöttnél kedvezőbb szerződési feltételek kikényszerítésének eszközéül. Az új Ptk. ezt a kialakult bírói gyakorlatot azóta már törvényi szintre emelte...” A Kúria Pfv.VI.21.377/2015/11. számú ítélete.

⁸⁰ Zimmermann, Reinhard: The Law of Obligations. Roman Foundations of the Civilian Tradition (Oxford University Press, Oxford, 1996) 265. o.

⁸¹ Simmel: i. m. 71. o.

⁸² Simmel: i. m. 71. o.

latkérő elfogadná ezt az „ajándékot”, akkor azzal ő, az államháztartási vagy éppen a társadalmi érdekek sérül-
nének, hiszen lehet, hogy a szerződés teljesítése azon az
áron megghiúsul, a közterheket nem fizetik meg, vagy
éppen az alvállalkozók nem jutnak hozzá az őket
megillető ellenértékhez. Nem véletlen, hogy a német
nyelvben például a „Gift” szó kettős jelentéssel bír:
egyrészt „méreg”, másrészt „ajándék” jelentése is van.⁸³
Simmel azt is lehetségesnek tartja, hogy a társadalmilag
rögzített csere előfutára nem az egyéni csere, hanem
más birtokváltoztatási mód volt, például a már említett
rablás, így az egyének közötti csere – vagyis egy
szerződés – nem volt más, mint egyfajta békeszer-
ződés.⁸⁴ Ezzel szemben egyébként *Émile Durkheim*
(1858-1917) a szerződést – amely a csere jogi formája –
inkább fegyverszünetnek tartja: „A szerződés csak tö-
rékeny fegyverszünet, csak egy időre függeszti fel az
ellenségeskedést. Kétségtelen, hogy bármilyen pontos is
egy szabályozás, mindig sok huzakodásnak hagy
teret.”⁸⁵ A béke, fegyverszünet körében a hadüzenet
jellegre mutatott rá egyébként *Marcel Mauss* (1872-1950),
abból kiindulva, hogy az ajándékozás kötelezettsége
segít megérteni a csere alapját: az adás megtagadása, a
meghívás elmulasztása, akár csak az elfogadás visszau-
tasítása, egyenlő egy hadüzenettel, hiszen ezek a szövet-
ség és a közösség kötelékének elutasítását jelentik.⁸⁶
Emellett az ajándék kötelezi a fogadó felet is, veszélyes
is lehet rá attól függően, hogy ki mit vár a másiktól
cserébe ténylegesen, így az ajándék lehet „mérgezett” is,
figyelemmel a német „Gift” szó említett kettős jelenté-
sére (méreg-ajándék).⁸⁷ Vagyis az alá nem támasztott, az
ajánlatkérő által a bíráló időszakában ki nem vizsgált
ajánlati ár elfogadása és szerződéses (ellen)értékké
emelése – mint egy „mérgezett ajándék” – megbosszul-
hatja magát eltérő módokon a jövőben. Ilyen értelemben
az ár aránytalanul alacsony jellegének vizsgálata és
szükség szerinti, az ajánlat indokolt és kellően
alátámasztott érvénytelenné nyilvánításában megnyil-

vánuló visszautasítása a jövőbeli kockázatok és jogviták
kiküszöbölésének eszköze a szerződés megkötését meg-
előzően, így az e körben megállapított jogi kötelezett-
ségek biztosíthatják, hogy a szerződések ne csak a
későbbi vitákat és további követeléseket magukban
hordozó „fegyverszünetek”, hanem tényleges „béke-
szerződések” is legyenek. Fontos ugyanakkor megje-
gyezni, hogy ha valamely fél legyőzött, akkor a
békeszerződés is kényszer, tehát nyilván hátrányos lesz
számára. *Guglielmo Ferrero* (1871-1942), a nagy olasz tör-
ténétníró úgy fogalmazott, hogy „Minden békeszerződés
a legyőzöttnek valamiféle kényszerítését foglalja magá-
ban. De ugyanakkor a lelkiismeret elemi követelménye
az, hogy csak szabad beleegyezésből születhet kötele-
zettség... Az igazi békekötés tehát... csakis azon az
ellentmondáson keresztül válik lehetségessé, hogy egy
természeténél fogva kényszerjellegű aktushoz elég sza-
badságot s a követelt áldozatokhoz elég előnyt vegyít-
sünk ahhoz, hogy a szerződés erkölcsi kötelezett-
ségvállalássá lehessen, s a legyőzöttnek is inkább
érdekében álljon tiszteletben tartani, mint megszegni
próbálni.”⁸⁸ Ezt a megközelítést is érdemes a szélső-
súlyos versenykörülmények között ajánlatot tevő és a
közbeszerzési szerződések elnyerésére vonatkozó szük-
ségnek kiszolgáltatott gazdasági szereplők szempontjá-
ból átgondolni.

Szembesülni kell azzal a különösen hangsúlyos kérdés-
sel is, hogy mi szolgálhat objektív mérceként, ha szol-
gálhat egyáltalán bármilyen adat, körülmény ekként.
Az értékek és az árak szubjektivitáson alapulnak, kinek
mi mennyit ér meg, az átlagárak is „[a]llandó szub-
jektív mérlegelések nyomán, azok párlataként jönnek
létre.”⁸⁹ E „párlatok” olyan közbeszerzési eljárásokban,
ahol számos ajánlat áll rendelkezésre, rendkívül fonto-
sak lehetnek viszonyítási pontként. De ahogy ezek is
igen eltérőek lehetnek, igen nagy szóródást mutathat-
nak, akár a becsült értéktől, akár az azt megalapozó

⁸³ Mauss, Marcel: *The Gift. The form and reason for exchange in archaic societies* (Routledge, London, 1990) 80–81. o.

⁸⁴ Simmel: i. m. 77. o.

⁸⁵ Durkheim: i. m. 363. o., 376. o.

⁸⁶ Mauss: i. m. 17. o.

⁸⁷ Mauss: i. m. 80–81. o. A pénz kapcsán vö. „Az olyanfajta gátló képzetek, hogy például meghatározott pénzhez ’vér tapad’, vagy átok ül rajta, szentimentális érzelmek, s a pénz fokozódó indifferenciájával – tehát amiatt, hogy a pénz egyre inkább pusztán pénz lesz – teljesen jelentésüket veszítik. Az a tisztán negatív meghatározás, hogy a pénz felhasználását nem határozza meg semmiféle olyan tárgyi vagy etikai megfontolás, mint a tulajdon más fajtáinak esetében...” Simmel: i. m. 553. o.

⁸⁸ Bibó István: *A kelet-európai kisállamok nyomorúsága* (Argumentum Kiadó, Budapest, 2011) 123. o.

⁸⁹ Simmel: i. m. 139. o.

indikatív ajánlatoktól is jelentős mértékben különbözhetnek, tehát – ahogy a későbbiekben látható lesz – a becsült érték is sajátos szerepet tölt be a viszonyítási pontok rendszerében úgy, hogy a joggyakorlatnak figyelembe kell venni például az inflációs környezetet vagy az egyes szektorokat (például építőipart) érintő rendkívüli drágulásokat. Mi alapján lehet felállítani egy adott közbeszerzési eljárásban egy olyan értékhatárt, küszöbértéket, amely alatt egy adott ajánlati ár aránytalanul alacsony jelleg gyanújával illethető? Ezek a kérdések a későbbiekben részletesen tárgyalásra kerülnek.

Az igazságos (méltányos) ár koncepciója és az igazságos csereértékek

Évezredek óta foglalkoztatja a filozófusokat, jogtudósokat és később a közgazdászokat, szociológusokat az az elméleti kérdés, hogy mi az igazságos csereérték? Vagyis mi az az ár (pretium), amelyet követelni és ajánlani igazságos? Ezek részletes ismertetése meghaladná a rendelkezésre álló, illetve a célul tűzött kereteket, azonban néhány irányadó támpontként használható megközelítés röviden megemlíthető az aránytalanul alacsony árhoz kapcsolódó elméleti háttér megvilágítása érdekében.

A középkor előtt „A római jog alapvetően szabad kezett engedett az eladó és a vevő számára a pretium mértékének megállapítása terén, az antik jogtudósok ugyanis természetesnek tartották, hogy a szerződő partnerek a vételnél kölcsönösen ügyeskedve igyekeznek a számukra leginkább kedvező pretiumot kialakítani.”⁹⁰ Vagyis „[a]z adásvételnél természetesen meg van engedve, hogy ami többet ér, azt olcsóbban vegyüdj meg, s ami kevesebb értékű, azt drágábban adjuk el.”⁹¹ A korszerű piacgazdaságokban – a hatósági árszabástól és a különböző monopóliumoktól eltekintve – a piactörvényei uralkodnak, amelyek sokszor könyörtelenek

a gazdasági szereplőkkel, vagy éppen a vásárlókkal szemben, és ezek határozzák meg az árakat, függetlenül attól, hogy ki milyen helyzetben van. Nincsenek tekintettel arra, hogy a piaci körülmények folytán a vállalkozás a terméke előállításának költségére sem tarthat igényt, mert olyan vételárat kénytelen kínálni, de arra sem, ha a vásárlók csak magasabb árakon tudnak hozzájutni az árukhoz, szolgáltatásokhoz. A piac „láthatatlan keze” – ahogy Adam Smith fogalmazott – lehet, hogy sok kérdésre választ adhat, azonban számosat közülük nyitva is hagy. Max Weber (1864-1920) úgy fogalmazott, hogy „A racionális gazdaság szakszerű üzemeltetést jelent. Pénzbeli árakhoz kell igazodnia, ahogyan azok a piacon az emberek közötti érdekharcokban kialakulnak. [...] A pénz ugyanakkor a legelvontabb és 'legszemélytelenebb' dolog, ami csak a világon létezik.”⁹² A piaci ár viszont nem feltétlenül igazságos, nem zárja ki azt, hogy valamilyen fél nem használta ki a másik szorult helyzetét vagy éppen a tudatlanságát. Az ingadozó, piacspezifikus árak lehetnek „rablóárak” („Räuberischer Preis”),⁹³ vagy a nehézségeket, illetve tudatlanságot (az információs aszimmetriát) kihasználó „zsarolóárak” („Wucherpreis”).⁹⁴ Ugyanakkor „A felek egyetértése még nem tesz igazságossá egy kikötést, amely önmagában nem az, és vannak az igazságosságnak olyan szabályai, amelyeknek megsértését akkor is meg kell akadályoznia a társadalmi igazságérzetnek (*justice sociale*), ha az érdekeltek beleegyeztek.”⁹⁵

Ezzel szemben szükségessé vált egy olyan koncepció kidolgozása, amely vallási, filozófiai, illetve etikai meg-alapozottsággal kívánt a változó világ kihívásaira választ adni, tekintettel arra, hogy „[a] szabadverseny nem tudja a gazdaságot szabályozni, bár kellő határok közt jogosult és kétségtelenül hasznos lehet.”⁹⁶ A szabad alkura épülő rendszerrel szemben, a gyengébb, kiszolgáltatottabb felet védő, vallási és etikai megfontolásokon alapuló elméleti megoldások iránti igény –

⁹⁰ Jusztinger János: A certum pretium határain: az ármeghatározás különös módjai a római jogban. Jura, 2014/1. sz., 98. o.

⁹¹ Menyhárd Attila: A jóerkölcsbe ütköző szerződések (Gondolat Kiadó, Budapest, 2004) 55. o.

⁹² Weber, Max: A protestáns etika és a kapitalizmus szelleme (Gondolat, Budapest, 1982) 350. o.

⁹³ Schäfer, Heinrich Wilhelm: Die Taufe des Leviathan. Protestantische Eliten und Politik in den USA und Lateinamerika. (Bielefeld University Press, Bielefeld, 2021) 739. o.

⁹⁴ Nutzinger, Hans G. – Hecker, Christian: Gerechtigkeit in der Ökonomie – ein unlösbarer Widerspruch? Leviathan, 2008/4., 545. o.

⁹⁵ Durkheim: i. m. 221. o.

⁹⁶ Pius pápa, XI.: XI. Pius pápa „Quadragesimo anno” kezdetű apostoli levele a társadalmi rend megújításáról (Szent István Társulat, Budapest, 1942) 49. o.

tekintettel a pénzgazdálkodás elterjedésére, a nagy vagyonok megjelenésére és a jogtalan gazdagodások elterjedésére – a középkorban⁹⁷ felmerült, és ezek kidolgozásában a *skolasztikus filozófia* rendkívül fontos feladatot vállalt. Elsősorban *Aquiniói Szent Tamás* (1226–1274) neve említendő meg ebben a körben, hiszen a kiindulópont az, hogy a mástól kapott valamilyen műért vagy munkáért fizetett jutalom az valamiféle ár, és igazságos árat fizetni igazságos cselekedet.⁹⁸ Az említett tisztességtelen haszon, a másik kárára elérhető indokolatlan nyereszkesedés kiküszöbölése mint alapvető etikai elvárás az árképzéssel szemben állít elvárásokat. A részletek, különböző példázatok és a Tomista tanok eltérő értelmezési lehetőségei és a kapcsolódó viták elemzésének ismertetése nélkül fontos támpont a költségfedezés igénye,⁹⁹ kiegészítve egy szerény, minimális, tisztességtelenséget biztosító nyereséggel, ami azt jelenti, hogy „[a]z árban csak a termelési költségek és egy minimális haszon jelenhet meg. A piaci konjunktúra kihasználása a nagy nyereségek érdekében is bűnös uzsora, *turpe lucrum*.”¹⁰⁰ Megjegyzendő, hogy a költségek fedezésének említése – a profit kérdését érintetlenül hagyva – a közbeszerzési joggyakorlatban is meg szokott jelenni. („Aránytalanul alacsony ajánlati ár esetén az indoklás és indokolásnyújtás jogintézménye arra szolgál, hogy az ajánlatkérő megvizsgálja, hogy az ajánlati ár az aránytalan alacsonyagsága esetén is tartalmaz minden lényeges költséget.”)¹⁰¹

A *iustum pretium* olyan kereteket jelöl ki tehát, amelyek megakadályozzák azt, hogy valaki a másik kárára túlzott haszonra tegyen szert. A csalárd, piszkos hasznot (*turpe lucrum*) tiltotta az egyház, akárcsak a kamatot (különösen az uzsorát), továbbá nem az elérhető nyereség maximalizálására, hanem „méltányos” árra kellett törekedni. Így nem elfogadható például az, ha valaki

aratás vagy szüret idején olcsón felvásárolja a termést azért, hogy később felárral adja tovább.¹⁰² A piaci ár lehet igazságos, de az igazságos ár nem feltétlenül felel meg a piaci árnak. A közfelfogás szerint a kamat elfogadható, ha nem uzsora, a vállalkozói profit is, ha nem kizsákmányoló vagy nem spekuláns, a munkából származó jövedelem, ha nem álmunkából vagy álláshalmozásból származik. A fogalmak azonban hiányoznak: mi az aránytalan, mi a kizsákmányoló, mi a méltányos?¹⁰³ Ezek olyan általános kérdések, amelyek végigkísérik az aránytalanul alacsony árra vonatkozó közbeszerzési szabályok alakításának és alkalmazásának sajátos útját is, amelyekről a későbbiekben természetesen részletesebben szó lesz.

Közbeszerzési jogi aspektusok

A fenti általános elméleti kérdések, etikai támpontok tárgyalását követően célszerű a tételes jogi szabályozás és gyakorlat részletes elemzését megelőzően néhány főbb, az árakkal kapcsolatos közbeszerzési jogi szempontot is tárgyalni.

Rendkívül hangsúlyos követelmény, hogy *nem a legolcsóbb ajánlat kiválasztására kell összpontosítani*. Ugyanis a 2014-es új közbeszerzési irányelvek szemléletváltást eredményeztek, hiszen immár nemcsak azt kell biztosítani, hogy az uniós vállalkozások egyenlő eséllyel férjenek hozzá a tagállamok közbeszerzéseihez. „A jogalkotó részéről előtérbe került az a megközelítés, hogy az ajánlatkérőknek a különböző stratégiai célok megvalósítására, elsődlegesen az innováció és a különböző szociális célkitűzések (e körben a foglalkoztatás, munkahelyteremtés), illetve a társadalmi érdekek hangsúlyosabb megjelenítésére kell törekedniük a közbeszerzési eljárásokban.”¹⁰⁴ (Emellett „[A] közbeszerzés az innováció kulcsfontosságú katalizátora” is).¹⁰⁵ Az

⁹⁷ Heller Farkas: A közgazdasági elmélet története (Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda R.-T., Pécs, 1943), 3–4. o.

⁹⁸ Busuttill, Salvino: A Comparative Note on the Social Concept of Work in Aquinas and in Recent Papal Documents. *Journal of the Faculty of Arts*, 1972/1. sz., 81. o.

⁹⁹ Koehn, Daryl – Wilbratte, Barry: A Defense of a Thomistic Concept of the Just Price, *Business Ethics Quarterly*, 2012/3., 501–502. o.

¹⁰⁰ Kislégi Nagy Dénes: Bevezető a közgazdaságtanba (Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó, Pécs-Budapest, 1939), 43. o.

¹⁰¹ A KDB D.189/22/2025. számú határozata, [43]

¹⁰² Nagy Balázs: Távolági kereskedelem, városfejlődés és ipari termelés. In: Klaniczay Gábor: *Európa ezer éve. A középkor* (Osiris Kiadó, Budapest, 2005) 330. o.

¹⁰³ Bibó István: A pénz. In: Dénes Iván Zoltán: *Bibó István összegyűjtött írásai 1. Az európai politikai fejlődés értelme* (Kalligram Kiadó, Budapest, 2016) 80–81. o.

¹⁰⁴ A KDB D.415/12/2017. számú határozata.

¹⁰⁵ A 2014/24/EU irányelv (95) preambulumbekzdése.

EUMSz 11. cikke is általános követelményként fogalmazza meg, hogy a környezetvédelmi előírásokat be kell illeszteni az uniós politikák és tevékenységek meghatározásába, végrehajtásába, különösen a fenntartható fejlődés előmozdítása érdekében. Ennek megfelelően a 2014/24/EU „[i]rányelv pontosítja, hogy az ajánlatkérő szervek milyen módon járulhatnak hozzá a környezetvédelemhez és a fenntartható fejlődés előmozdításához, ugyanakkor biztosítja, hogy a közbeszerzéseiket ár-érték szempontjából a legelőnyösebb módon valósítsák meg.”¹⁰⁶ Így a közbeszerzések alkalmasak arra, hogy a fenntarthatóságra törekvés jegyében olyan szempontokat vegyenek figyelembe az ajánlatkérők, amelyek hosszú távon gazdasági, környezetvédelmi és szociális előnyökkel járnak még abban az esetben is, ha azok megvalósítása csak magasabb ár mellett lehetséges. Így a Kbt. előírja a minőség alapú kiválasztás érdekében, hogy az ajánlatkérő főszabály szerint köteles a legalacsonyabb költség vagy a legjobb ár-érték arányt megjelenítő értékelési szempontok alkalmazására (például minőségi, műszaki érték, környezetvédelmi, fenntarthatósági, szakemberek képzettségének pontosítására), a legalacsonyabb ár csak kivételesen alkalmazható.¹⁰⁷ E körben tekintetbe kell venni egyrészt, hogy „[a] bírálati szempontok jogszabályoknak megfelelő és az ajánlatkérői elvárásokat tükröző meghatározása nagyon fontos a közbeszerzési eljárás előkészítése során, hiszen az ajánlatkérő az érvényes ajánlatokat ezen szempont alapján értékeli és választja ki az eljárás nyertesét.”¹⁰⁸ Másrészt pedig azt, hogy „A Döntőbizottság egyetértett azon ajánlatkérői érveléssel, hogy az értékelési szempont kihat a döntésre, tehát a hatékony és felelős pénzgazdálkodás elvét figyelembe véve, csak olyan értékelési szempontot lehet meghatározni, amely az értékelés időpontjában ellenőrizhető és számon kérhető, viszont azt nem osztotta, hogy az ár az egyetlen szempont, ami ténylegesen értékelhető a bírálat során.”¹⁰⁹

Ennek megfelelően említhető meg a *méltányos kereskedelem* (*fair trade*) is, ugyanis a kiszolgáltatottak fizetségeit leszorító szabad kereskedelemmel szembeállítható

a méltányos kereskedelem. Az ebből származó termékek előnyben részesítése esetén ugyanis a vásárló hajlandó magasabb árat kifizetni, mert a tisztességes feltételekkel gyártott árut „értékesebbnek” tartja azért, hogy a fejlődő országokban dolgozó vagy termelő hozzájut a munkájának megfelelő ellenértékéhez (például a varrónő vagy a kávétermesztő), így bár kevésbé kifizethető, de nem kevésbé erős értéket biztosít a méltányos kereskedelem.¹¹⁰ Az adott személy tehát olyan módon kíván fogyasztani, hogy bár ugyanazt a terméket – szabad kereskedelmi feltételek mellett – olcsóbban is megvásárolhatná, mégis szubjektív megítélése folytán értékesebbnek és kívánatosabbnak gondolja a méltányos kereskedelemről származó árut. Megjegyzendő, hogy nemcsak egyéni vásárlások, hanem közpénzből megvalósuló közbeszerzések esetén is szempont lehet az, hogy csak méltányos kereskedelemről származó termékkel lehet teljesíteni, figyelemmel a fenntarthatósági törekvésekre is.¹¹¹

Van azonban a Kbt.-ben olyan helyzet, amikor kifejezetten lehetőséget kaphat az ajánlatkérő arra, hogy kiaknázza valamely gazdasági szereplő helyzetét, és ezáltal áron alul vásároljon. Így egy újabb sajátos példa említhető: mit szólna egy Tomista ahhoz az esethez, amikor egy vállalkozó felhagy a tevékenységével és végkiárusítást tart? Ha az eladó áron alul adja el az árut, akkor a vevők igazságtalanul járnának el, ha ezen az áron vennék meg a készletet? A neoklasszikus közgazdászok e kérdésre nemmel felelnének, ugyanis szerintük a piac a versenyfeltételek mellett hatékonyan működik, és az eladókat a piaci értéküknek megfelelően jutalmazza. Akik pedig nem tudnak vevőket vonzani a kedvező áراikkal, azoknak nincs erkölcsi joguk a piacon lenni, a hatékonyabbak kiszorítják a kevésbé hatékonyakat, és ez a társadalom javát szolgálja. Ezzel szemben más megközelítés állna összhangban a tamási tanokkal, az sokkal humánusabb lenne. Bár senkinek nincs joga ahhoz, hogy a piaci viszonyokkal szemben védettséget élvezzen, az eladónak – mint emberi lénynek és a közösség tagjának – joga van a tisztességes élethez. Egy igazságos vevő nem fokozná a nyomást a

¹⁰⁶ A 2014/24/EU irányelv (91) preambulumbekzdése.

¹⁰⁷ Ld. a Kbt. 76. § (5) bekezdését.

¹⁰⁸ A KDB D.338/17/2019. számú határozata, [48].

¹⁰⁹ A KDB D.338/17/2019. számú határozata, [50].

¹¹⁰ DeCarlo, Jacqueline: *Fair Trade and How It Works* (Rosen Publishing Group, New York, 2011) 13–14. o.

¹¹¹ Ld. pl. az Európai Unió Bíróságának C-368/10. számú ítéletének [91] pontját, ECLI:EU:C:2012:284.

jobb alku érdekében, hanem inkább többet fizetne azért, hogy az eladó új vállalkozásba kezdhesen, vagy hogy legalább fent tudja tartani magát addig, amíg átképezi magát és más lehetőséget talál.¹¹² Vagyis az igazságos ár koncepciója szerint ilyenkor a vevő nem a minél alacsonyabb áron történő vásárlásra, minél jobb alkura, hanem a bajba jutott eladó megsegítésére összpontosít. A Kbt. lehetőséget biztosít azonban arra, hogy az ajánlatkérők igenis kihasználják az ilyen kivételes üzleti lehetőségeket, mégpedig úgy, hogy a nyilvánosan közzétett felhívással induló, a lehető legszélesebb körű versenyt biztosító eljárásfajtákkal szemben egy versenykorlátozó, kivételes, zárt, csak az ajánlatkérő által felhívott ajánlattevői kör részvételével zajló eljárásfajta alkalmazzanak. Ugyanis az ajánlatkérő hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárást alkalmazhat árubeszerzés esetében, ha az árut kivételesen kedvező feltételekkel felszámolási eljárás, végelszámolás, bírósági végrehajtás, vagy hasonló eljárás során történő értékesítés keretében szerzi be.¹¹³ Ez a lehetőség uniós eljárásrendben is adott, de az uniós értékhatár alatti eljárásrendben van egy további különleges jogalap is. Eszerint „Az ajánlatkérő hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárást indíthat, ha a beszerzés nyilvánosan közzétett, bárki által igénybe vehető és kivételesen kedvező feltételei csak rövid ideig állnak fenn, és az ellenszolgáltatás a piaci árakhoz képest lényegesen alacsonyabb, továbbá e kedvező feltételek igénybevétele az e rész szerinti eljárás alkalmazása esetén megghiúsulna.”¹¹⁴ A KDB úgy fogalmazott egy döntésében, hogy fontos az, hogy a jogalkotó milyen jelzőket használ, mert hangsúlyos, hogy a piaci árhoz képest lényegesen alacsonyabbnak kell lennie az árnak, a piaci árnál „csak” alacsonyabb ár nem alapozza meg az eljárásfajta választásának jogszerűségét. Mivel nincs pontos mérték törvényi úton rögzítve, ezért minden egyes esetben a konkrét beszerzés adatait kell vizsgálni. „A hirdetményes eljárásokban is változó az ajánlati árak szóródása és ez a

megoszlás, különösen, ha kisebb mértékű, még nem alapozza meg annak megállapíthatóságát, hogy az azoktól történő kisebb eltérés már lényegesen alacsonyabbnak minősül. A jogalkotó szerint a viszonyítási pont a piaci ár.” A KDB azt is kiemelte, hogy „[ö]nmagában [...] a gazdaságossági, célszerűségi szempontok az ajánlatkérő által választott eljárásfajta jogszerűségét nem alapozzák meg.”¹¹⁵ A bíróság szerint feltétel, hogy „[a]z árajánlat legyen sokkal kedvezőbb, mint a piaci ár, vagyis az árnak objektíve olyan mértékűnek kell lennie, amely indokolja, hogy az ajánlattevőnek nem kell a szerződés teljesítésében érdekelt valamennyi potenciális ajánlattevőt értesíteni a beszerzési szándékáról.” Így nem elegendő „a piacgazdaságban általánosan alkalmazott ‘árleszállítási’ mérték (5-15 %)”¹¹⁶, mert az „nyilvánvalóan nem felel meg a törvény céljának, mivel az nem kivételes és nem is ‘lényegesen alacsonyabb’ mérték.” Tehát a 10% alatti árkedvezmény nem volt elfogadható az eljárásfajta jogszerűségének alátámasztására.¹¹⁶

Az aránytalanul alacsony ár az EU jogában és ítélkezési gyakorlatában

Általános jogi és terminológiai kérdések

A magyar jog részletes vizsgálatát megelőzően szükség van az aránytalanul alacsony árra vonatkozó, a nemzeti szabályozásokat megalapozó uniós előírások és ítélkezési gyakorlat áttekintésére, mivel ezek rendkívül lényeges támpontokat jelentenek az általános problémák és jellemzők leírásához.

Az alapot az EU közbeszerzés tárgyú irányelvei képezik.¹¹⁷ Az uniós szabályozásban is kiindulópont a „Kirívóan alacsony összegű ajánlatok” körében, hogy „Az ajánlatkérő szerv 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

¹¹² Koehn – Wilbratte: i. m. 508–509. o.

¹¹³ Ld. a Kbt. 98. § (4) bekezdés d) pontját.

¹¹⁴ A Kbt. 114. § (9) bekezdése.

¹¹⁵ A KDB D.620/9/2009. számú határozata.

¹¹⁶ A Fővárosi Bíróság 13.K.34.136/2009/16. ügyszámú ítélete.

¹¹⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről, valamint az Európai Parlament és a Tanács 2014/25/EU irányelve (2014. február 26.) a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről.

tűnik.”¹¹⁸ Emellett rögzíti a „konzultáció” lehetőségét is, hiszen „Az ajánlatkérő szervnek az ajánlattevővel folytatott konzultáció útján ellenőriznie kell a megadott információkat.”¹¹⁹ (Ez a „konzultáció” a magyar jogban a „további, kiegészítő indokoláskérés,”¹²⁰ amelyről a későbbiekben részletesebben szó lesz.) Végül fontos szabály az érvénytelenség („elutasítás”) jogkövetkezményének alkalmazhatósága: „Az ajánlatkérő szerv csak abban az esetben utasíthatja el az ajánlatot, ha a közölt bizonyítékok nem indokolják kielégítően az ajánlatban feltüntetett ár vagy költségek alacsony szintjét...”¹²¹

Az irányelv a „kirívóan alacsony összeg” megfogalmazást használja a magyar fordításban. A „kirívó” jelző tartalma akként határozható meg, hogy „Feltűnő, fonák v. oda nem illő voltával bántóan szemet szűrő, kellemetlenül szembe tűnő; az ízlést bántó.”¹²² Az „alacsony pedig nem más, mint „Az átlagosnál kisebb <összeg, mennyiség>. ~ ár, bér, kamat, költség; ~ fizetés, jövedelem.”¹²³ Azonban megemlíthető, hogy más nyelvek más jelzőkkel is illethetik ezeket az ajánlatokat. A német az „Ungewöhnlich niedrige Angebote” kitélt tartalmazza, amely „szokatlanul”, illetve „rendkívül” alacsony ajánlatnak fordítható, amely nem más, mint „A (meg)szokottól eltérő, eddig még nem tapasztalt, különös, különleges.”¹²⁴ Az angol az „Abnormally low tenders” elnevezést használja, azaz „abnormális”, amely másként „Rendellenes, szabályellenes; szabálytalan, szokatlan, különös. ~ árak, helyzet, hideg,

időjárás.”¹²⁵ Ehhez képest a magyar törvényi jogi szabályozás – ahogyan arról a történeti fejlődésben szó lesz – már hosszú évek óta a „kirívóan” helyett az „aránytalanul” alacsony jelzővel illeti a vizsgálandó árat, amelynek jelentése: „Olyan (dolog, eljárás), amely a hasonlókhöz viszonyítva eltér a helyes, megszokott v. kívánatos mennyiségi viszonytól, aránytól.”¹²⁶ Ennek a kifejezésnek őrzi az emlékét az eljárás eredményéről szóló hirdetmény¹²⁷ mintája, amikor arra kérdez rá, hogy „[Volt-e] érvénytelen ajánlat azon az alapon, hogy az ellenszolgáltatás kirívóan alacsony volt.”¹²⁸ De ugyanígy a Kbt.-ben is egy helyen még megtalálható ez a korábban alkalmazott jelző: „Az ajánlatkérő az állami támogatás miatt kirívóan alacsonynak értékelt ellenszolgáltatást tartalmazó ajánlatot csak abban az esetben nyilváníthatja érvénytelennek, ha [...]”¹²⁹ Ugyanakkor megjelenik a joggyakorlatban az „irreális” kifejezés is, például „[a]z önállóan értékelésre kerülő ajánlati elemekre – jelen esetben a bírálati részszempontra tett megajánlásokra – külön-külön is rá kell kérdezni, ha azok önmagukban irreálisan alacsonynak minősíthetők.”¹³⁰ Vagy másik példa: „Az irreális ár vizsgálatát az ajánlatkérőnek az indokoláskérése alapján első sorban az ajánlattevő által biztosított adatokra kell alapítania.”¹³¹ Az „irreális” kifejezés többféleképpen értelmezhető, így a következőket jelentheti: „a valóságban nem létező, képzeletbeli”, „valóságos alapot nélkülöző; valószerűtlen”, „olyan, mintha a valósággal nem volna összeegyeztethető, mintha nem volna való-

¹¹⁸ 2014/24/EU irányelv 69. cikk (1) bekezdése. Ld. még a 2014/25/EU irányelv 84. cikkét.

¹¹⁹ 2014/24/EU irányelv 69. cikk (3) bekezdése.

¹²⁰ Ld. a Kbt. 72. § (3) bekezdését.

¹²¹ A 2014/24/EU irányelv 69. cikk (3) bekezdése.

¹²² Bárczi Géza – Országh László (szerk.): A magyar nyelv értelmező szótára 4. Ki-Mi (Akadémiai Kiadó, Budapest, 1961) 174. o.

¹²³ Bárczi Géza – Országh László (szerk.): A magyar nyelv értelmező szótára 1. A-D (Akadémiai Kiadó, Budapest, 1959) 97. o.

¹²⁴ Bárczi Géza – Országh László (szerk.): A magyar nyelv értelmező szótára 6. Sz-Ty (Akadémiai Kiadó, Budapest, 1962), 338. o.

¹²⁵ Bárczi Géza – Országh László (szerk.): A magyar nyelv értelmező szótára 1. A-D (Akadémiai Kiadó, Budapest, 1959) 11. o.

¹²⁶ Bárczi Géza – Országh László (szerk.): A magyar nyelv értelmező szótára 1. A-D (Akadémiai Kiadó, Budapest, 1959), 248. o.

¹²⁷ Ld. a Kbt. 37. § (1) bekezdés h) pontját és (2) bekezdését.

¹²⁸ Ld. a közbeszerzési és tervpályázati hirdetmények feladásának, ellenőrzésének és közzétételének szabályairól, a hirdetmények mintáiról és egyes tartalmi elemeiről, valamint az éves statisztikai összegezésről szóló 44/2015. (XI. 2.) MvM rendelet 4. mellékletének V.2.11) pontját.

¹²⁹ A Kbt. 72. § (6) bekezdése.

¹³⁰ A KDB D.245/13/2022. számú határozata.

¹³¹ A KDB D.2/17/2019. számú határozata, [111]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 30.K.700.171/2019/14. számú ítéletét.

ságos”, valamint „olyan <cselekvés, eljárás, tevékenység>, amely nem veszi kellőképpen tekintetbe a valóság törvényeit. ~ költségvetés, számítás, tero.”¹³²

Ezek a kifejezésbeli eltérések és árnyalatok jól mutatják, hogy milyen jelenséggel áll szemben a jogalkotás és a jogalkalmazás. A tényleges tartalmi elemek kibontása és megértése azért is lényeges lehet, mert „A jogalkotó nem önmagában alacsony ellenszolgáltatást, hanem *hangsúlyos jelzőt* alkalmazva ‘aránytalanul’ alacsony ellenszolgáltatást határozott meg.”¹³³ Azonban „Az uniós jog nem határozza meg a ‘kirívóan alacsony összegű ajánlat’ fogalmát.”¹³⁴ Ez az állítás – ahogy később látható lesz – a magyar közbeszerzési jogra is igaz. („A kirívóan alacsony ellenszolgáltatás fogalmát a Kbt. nem adja meg. Nem is lehetséges e fogalom normatív módon való meghatározása, hiszen ez közbeszerzési eljárásnaként más és más lehet.”)¹³⁵

Meg kell említeni az uniós joghoz, illetve az ehhez kapcsolódó ítélkezési gyakorlathoz kapcsolódóan még egy lényegi kérdést, nevezetesen az *állami támogatások* által szerzhető előnyt. Hiszen az az ajánlattevő, amely ilyen támogatásban részesül, lehetőséget kap arra, hogy kedvezőbb ajánlatot tegyen a versenytársaihoz képest, magasabb számára a szerződés elnyerésének esélye.¹³⁶ Az állami támogatások külön szabályozás – és jogviták – tárgyát képezik, az alapvető előírásokat, korlátokat az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 107-108. cikkei tartalmazzák. Az irányelvi szabályozásban is megjelenik az állami támogatás kérdésének kezelése: ezek „konzultációt” írnak elő, és kizárólag az állami támogatásra való hivatkozással csak akkor lehet az ajánlatot „elutasítani”, ha az ajánlattevő az ajánlatkérő által megállapított „kellő időben” nem tudja bizonyítani azt, hogy a támogatás az EUMSZ 107. cikkének

értelmében összeegyeztethető volt a belső piaccal.¹³⁷ Ennek megfelelően rögzíti a Kbt. azt, hogy „Az ajánlatkérő az állami támogatás miatt kirívóan alacsonynak értékelt ellenszolgáltatást tartalmazó ajánlatot csak abban az esetben nyilváníthatja érvénytelennek, ha ezzel kapcsolatban előzetesen írásban tájékoztatást kért az ajánlattevőtől, és ha az ajánlattevő nem tudta igazolni, hogy a kérdéses állami támogatást jogszerűen szerezte.”¹³⁸ Lényegében ez azt jelenti, hogy ha az ajánlattevő összeegyeztethető támogatásban részesül, akkor nem tiltható el az ajánlattételtől. Az összeegyeztethetetlen támogatás megléte azonban lehetővé teszi az ajánlatkérő számára, hogy pusztán erre hivatkozással elutasítsa az ajánlatot. Ebben a körben figyelembe kell venni, hogy ha az ajánlattevő összeegyeztethetetlen támogatásban részesül, akkor mindig fennáll a támogatás visszakövetelésének – és esetleg a kártérítés megfizetésének – kockázata az ajánlattevőhöz kapcsolódóan. Ez a kockázat viszont alapjaiban érinti a gazdasági szereplő pénzügyi stabilitását, alapvetően érintheti azt, hogy képes lesz-e a szerződést az ajánlatban meghatározott minőségi feltételek szerint teljesíteni.¹³⁹ („Egy ajánlattevőt ki lehet zárni a közbeszerzési eljárásból, ha az ajánlatkérő úgy ítéli meg, hogy a Szerződéssel összeegyeztethetetlen támogatást kapott, és hogy a jogellenes támogatás visszafizetésére vonatkozó kötelezettség veszélyeztetné a pénzügyi jólétét, így az ajánlattevőt úgy lehet tekinteni, hogy nem képes a szükséges pénzügyi vagy gazdasági biztosítékot nyújtani.”)¹⁴⁰ Az Európai Unió Bíróságának (EUB) több döntése is releváns az állami támogatások és az aránytalanul alacsony ár összefüggéseinek vizsgálata körében.¹⁴¹

Az irányelvi szabályokat az EUB több ítéletében is értelmezte, és az uniós ítélkezési gyakorlat tagállami jogal-

¹³² Bárczi Géza – Ország László (szerk.): A magyar nyelv értelmező szótára 3. H-Kh (Akadémiai Kiadó, Budapest, 1960) 540. o.

¹³³ A KDB D.740/20/2016. számú határozata, amelyet megváltoztatott a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 14.K.27.355/2016/33. számú ítélete, amelyet megváltoztatott Székesfehérvári Törvényszék 2.Kf.10/2017/4.számú ítélete.

¹³⁴ Az EUB C-669/20. számú ügyben 2022. szeptember 15-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2022:684, [33]

¹³⁵ A Fővárosi Bíróság 25.K.31.228/2006/5. számú ítélete.

¹³⁶ Ølykke, Grith Skovgaard: The Legal Basis Which Will (Probably) Never Be Used: Enforcement of State Aid Law in a Public Procurement Context. *European State Aid Law Quarterly*, 2011/3., 457. o.

¹³⁷ Ld. a 2014/24/EU irányelv 69. cikk (4) bekezdését, valamint a 2014/25/EU irányelv 84. cikk (4) bekezdését.

¹³⁸ A Kbt. 72. § (6) bekezdése.

¹³⁹ Biancardi, Benedetta: Abnormally Low Tenders of Public Providers. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, 2018/4. sz., 278. o.

¹⁴⁰ Az EUB C-94/99. számú ügyben 2000. december 7-én hozott ítélete, 2000 I-11037, [30]

¹⁴¹ Ld. pl. a következőket: az EUB C-280/00. számú ügyben 2003. július 24-én meghozott ítéletét vagy a C-94/99. számú ügyben 2000. december 7-én meghozott ítéletét.

kotásra és jogalkalmazásra gyakorolt rendkívül lényeges befolyása okán szükséges a főbb döntéseket és az azokban kimunkált elveket áttekinteni és röviden összefoglalni.

A Lombardini és Mantovani egyesített ügyek

Elsőként a Lombardini-ügy ítélete említhető,¹⁴² amelynek először a tényállását célszerű összefoglalni. Egy 1997-es közbeszerzési eljárásban egy olasz ajánlatkérő a vonatkozó miniszteri rendelet alapján írta elő, hogy mely ajánlatokat fog kirívóan alacsonynak minősíteni. Úgy fogalmazott a felhívásában, hogy azon ajánlattevők, amelyek ajánlati ára nem éri el az előírt értékhatárt, csatoljanak külön lezárt borítékban az ajánlati áruk legjelentősebb ártényezőit alátámasztó indokolást az ajánlatukhoz. Ezeket a külön borítékokat csak azon ajánlattevők esetében bontják fel, és csak azon ajánlattevők indokolása ismerhető meg, amelyek ajánlati ára nem éri el az előírt értékhatárt, pontosabban, a kedvezmény mértéke meghaladja ezt a küszöbértéket. Azt is előírták, hogy a magyarázatok, árelemzések majd a szerződés részét fogják képezni. Miután az illetékes hatóság az 1997. április 28-ai miniszteri rendeletben meghatározott részletes szabályoknak megfelelően 28,004%-ban rögzítette a szóban forgó szerződés kirívóan alacsonynak számító értékhatárát, csak azokat a borítékokat bontotta fel az ajánlatkérő, amelyek az említett küszöbérték felettinek minősített kedvezményt ajánlottak meg. Ezek között szerepelt a Lombardini ajánlata is. A dokumentumok vizsgálatát követően az összes, az értékhatárt meghaladó mértékű kedvezményt kínáló ajánlatot érvénytelenné nyilvánították anélkül, hogy további magyarázatot kértek volna az érintettektől. A Lombardini 29,88%-os kedvezményt kínáló ajánlatát kizárták, és a szerződést a Società Italiana per Condotte d'Acqua SpA-nak ítélték oda, amelynek 27,70%-os kedvezményt kínáló ajánlata a nem kirívóan alacsonynak minősített ajánlatok közül a legalacsonyabb volt. A Lombardini ügy érvelt a döntés vitatása során, hogy nem elegendő az, ha kizárólag az ajánlat benyújtásakor csatolt magyarázatokat veszik figyelembe, hanem az irányelvre tekintettel elengedhetetlen, hogy az ajánlatkérő ezt követően egy valódi információcsere és vita keretében részleteket és pontosításokat kérjen az

érintett ajánlattevőtől. Egy másik, 1997-es eljárásban Mantovani ajánlattevő részt vett egy meghívásos eljárásban, ahol a kirívó jellegre vonatkozó értékhatár 40,865%-ban került megállapításra. Az ő ajánlatának kedvezménye 41.460% volt, és hasonló okok miatt nyilvánították érvénytelenné, mint a Lombardini ajánlatát a másik eljárásban. Az ügyek az EUB-hez kerültek, amely egyesítette azokat. Az eljárásban két kérdésre keresték a választ. Egyrészt mennyiben fogadhatók el az olyan szabályok, amelyek lehetővé teszik az ajánlatkérő szerv számára, hogy kirívóan alacsony árra hivatkozással érvénytelenné nyilvánítsa azokat az ajánlatokat, amelyek a kirívóan alacsony jellegre vonatkozó értékhatárt meghaladó kedvezményt kínálnak, és amelyet egy matematikai képlettel számítanak ki az adott eljárásra beérkezett összes ajánlat alapján. Vagyis az ajánlattevők nem ismerhetik ezt a küszöbértéket az irataik benyújtásakor, továbbá kizárólag azokat az indokolásokat veszik alapul, amelyeket az ajánlatukhoz csatolnak, és nem adnak lehetőséget a további magyarázatok benyújtására. Másrészt az is kérdésként merült fel, hogy milyen indokok, rendeleti szabályok hogyan vehetők figyelembe?

Az EUB hivatkozta azon gyakorlatát, amely szerint a szerződés odaítéléséről szóló döntés meghozatala előtt az ajánlatkérőnek az érintett ajánlattevőtől az árai magyarázatát kell kérnie, illetve tájékoztatnia kell az ajánlattevőt arról, hogy mely ajánlati elemei tűnnek kirívónak, és biztosítania kell számára észszerű határidőt a további részletes indoklás benyújtására. Az indokoláskérés ugyanis az ajánlattevők védelmét szolgálja az ajánlatkérők önkényességével szemben. Ugyancsak hivatkozta az EUB azon korábbi döntéseit,¹⁴³ amelyek megtiltották az olyan tagállami szabályozást, amelyek előírják bizonyos, matematikai kritérium alapján meghatározott ajánlatok automatikus kizárását a közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásaiból, ahelyett, hogy az ajánlatkérőt az irányelvben meghatározott vizsgálati eljárás alkalmazására köteleznék. Ennek megfelelően kötelező az ajánlatkérő számára, hogy vizsgálja meg a nyilvánvalóan kirívóan alacsony árat tartalmazó ajánlatok részleteit, és e célból fel kell hívnia az ajánlattevőt a szükséges magyarázatok benyújtására. Így az irányelvbe ütközik az olyan matematikai krité-

¹⁴² Az EUB C-285/99. és C-286/99. számú egyesített ügyekben 2001. november 27-én hozott ítélete, 2001 I-09233.

¹⁴³ Ld. az EUB C-285/99. és C-286/99. számú egyesített ügyekben 2001. november 27-én hozott ítéletének [43]-[45] pontjait.

rium, amelytől bizonyos százalékkal történő eltérés eleve kirívónak, és emiatt az ajánlat érvénytelennek minősülne, megfosztva az alacsony árat ajánlókat attól a lehetőségtől, hogy bizonyítsák ajánlataik valódiságát. Az ilyen kritérium alkalmazása tehát ellentétes az irányelv azon céljával, hogy a közbeszerzési szerződések területén a hatékony versenyt előmozdítsa. Fontos továbbá, hogy az ajánlattevők biztosak lehessenek abban, hogy nem zárják ki őket a szerződés odaítéléséből anélkül, hogy előzetesen lehetőségük lenne magyarázatot adni ajánlataik valódiságára vonatkozóan. Vagyis az ajánlatkérőnek az ajánlatok vizsgálatát követően, de még a szerződés odaítélését megelőzően írásban tájékoztatást kell kérni a vitatható ajánlati elemekről, és a kapott magyarázatok alapján kell a bírálatot elvégeznie. Az arra vonatkozó kötelezés, hogy előzetesen nyújtsák be az indokolásukat az érintett ajánlattevők, nem áll összhangban az irányelvi szabályozással és a vizsgálati eljárás „szellemiségével.” Minden, a kirívóan alacsony ajánlattétellel érintett ajánlattevőnek ugyanis meg kell adni a lehetőséget, hogy az ajánlatok felbontását követően hatékonyan kifejthesse az álláspontját, mégpedig úgy, hogy az ajánlatkérő megadja egyértelműen azokat a pontokat is, amelyek kérdéseket vetettek fel számára. Az EUB tehát a következő lépéseket különítette el annak érdekében, hogy megakadályozzák az ajánlatkérő önkényes eljárását és ezáltal biztosított legyen a vállalkozások közötti egészséges verseny, hozzáátve azt is, hogy e lépéseknek egymást követően meg kell valósulniuk:

1. az ajánlatkérő szerv köteles először is azonosítani a gyanús ajánlatokat,
2. másodszer lehetővé kell tenni az érintett vállalkozások számára, hogy bizonyítsák az ajánlatuk megalapozottságát a részletes indokolás benyújtására való felhívás alapján, szükség szerinti „eszmecserevel” a megfelelő időpontban,
3. harmadszor el kell bírálni az érintett személyek által benyújtott indokolásokat, és
4. negyedszer dönteni az ajánlatok elfogadásáról vagy elutasításáról.¹⁴⁴

Az EUB szerint tehát az uniós jogba ütközött az olyan jogszabály és közigazgatási gyakorlat, amely lehetővé

teszi az ajánlatkérő számára, hogy egy ajánlatot kirívóan alacsony árra hivatkozással érvénytelenné nyilvánítson kizárólag a legjelentősebb ártényezőkre vonatkozó, magával az ajánlattal egyidejűleg benyújtott magyarázatok alapján, anélkül, hogy a gyanús ajánlatokat megfelelő vizsgálatnak vetné alá az érintett vállalkozások magyarázata, illetve érveinek előadása nélkül ráadásul úgy, hogy az ajánlattevők nem is ismerik azokat a szempontokat, amelyekre választ kellene adniuk.

És hogy mi minősíthető aránytalanul alacsony árnak, hogyan határozható meg ennek értékhatára? Az EUB megállapította, hogy az irányelv nem határozza meg a kirívóan alacsony árú ajánlat fogalmát, és még kevésbé határozza meg a kirívó árküszöbérték kiszámításának módját; ez tehát az egyes tagállamok feladata. Egy lényegében az adott szerződésre benyújtott ajánlatok átlagán alapuló számítási módszer elsősorban objektívnek és megkülönböztetésmentesnek tűnik, azonban az is lehetséges, hogy ezt az értékhatárt csak az összes ajánlat benyújtása után határozzák meg, tehát sem az ajánlatkérő, sem pedig az ajánlattevők ezt nem ismerik az ajánlattétel időpontjában, ez csak később válik ismertté. Az ajánlattevők kihasználhatják az érvénytelenséggel összekapcsolható különböző számítási módszereket, torzíthatják a versenyt azáltal, ha nem a lehető legjobb ajánlatot kívánják benyújtani, hanem azt, amelyik – különösen statisztikai kritériumok alapján – a legnagyobb valószínűséggel az első helyen áll a nem gyanús ajánlatok között, amelyeknek automatikusan odaítélik a szerződést. Az EUB megállapította, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében kizárt egy matematikai kritérium (eltérési küszöbérték) alapján történő automatikus érvénytelenné nyilvánítás, azonban az lehetséges, hogy egy olyan számítási módszert (eltérési küszöbértéket) határozzanak meg arra nézve, hogy mely ajánlatok tűnnek kirívóan alacsony értékűnek, feltéve, hogy az az eredmény, amelyhez e kritérium alkalmazása vezet, nem vitathatatlan, és betartják a részletes vizsgálat követelményét (lépéseit). Az EUB nem foglalt állást azon ajánlattevői érvek tekintetében, amelyek az indokoláskészítéshez kapcsolódó adminisztratív terhekre és az üzleti titok előzetes megosztására való kényszerítésre vonatkoztak, mert azok a nemzeti jogra, illetve bíróságokra tartoznak.

¹⁴⁴ Az EUB C-285/99. és C-286/99. számú egyesített ügyekben 2001. november 27-én hozott ítélete, 2001 I-09233, [55] pont. Ld. még az EUB C-669/20. számú ügyben 2022. szeptember 15-én hozott ítéletének [36] pontját.

Az előzetes döntéshozatali eljárásban feltett kérdésekre tehát a következő válaszokat fogalmazta meg az EUB. Egyrészt ellentétes az irányelvi szabályokkal az a tagállami jogszabály és gyakorlat, amely lehetővé teszi azt, hogy a küszöbértéknél nagyobb kedvezményt megajánló ajánlattevők ajánlatait úgy nyilvánítsák érvénytelenné egy, az ajánlathoz csatolt, az érték legalább 75%-át lefedő indokolás alapján, hogy nem adnak lehetőséget az ajánlatok felbontása utáni további indokolásra. Ellentétes továbbá az is, ha csak bizonyos szempontokat, így az építési módszer gazdaságosságán, a választott műszaki megoldásokon vagy az ajánlattevő számára rendelkezésre álló kivételesen kedvező feltételeken alapuló magyarázatokat vesznek figyelembe az indokolások kapcsán. Ugyanakkor főszabály szerint nem ütközik az uniós jogba az, ha a kirívóan alacsony árat tartalmazó ajánlatok azonosítása és vizsgálata terén egyrészt előírják minden ajánlattevő számára – a szerződésből való kizárás veszélye mellett –, hogy ajánlatuk-hoz a szerződés alapértékének legalább 75%-át kitevő indokolást csatoljanak az ajánlott árakról, másrészt pedig az, ha a szóban forgó ajánlati eljárásra beérkezett összes ajánlat átlagán alapuló értékhatár-számítási módszert alkalmaznak, az ajánlattevők nem ismerhetik ezt a határértéket a benyújtásakor; az e számítási módszer alkalmazásával kapott eredménynek azonban az ajánlatkérő szerv által felülvizsgálhatónak kell lennie.

Megjegyzendő, hogy a magyar joggyakorlatban is felmerült olyan tényállás, amikor az ajánlatkérő azt írta elő, hogy ha valamely ajánlattevő 0 Ft-os díjmegajánlást tesz, akkor arra vonatkozóan csatoljon „indokolást”. A KDB ezt a következők szerint minősítette: „Az ajánlatkérő a 0.-Ft-os használati díj megajánlás esetén ezen árelem 'indokolását' előírta az ajánlatban, amely ajánlati nyilatkozat azonban nem helyettesítheti a Kbt. 72. §-a szerinti, az aránytalanul alacsony árra vonatkozó indokoláskérési eljárást, ha az értékelésre kerülő ezen árelem tekintetében az ajánlatkérő által megállapításra kerül annak aránytalanul alacsony volta. Az ajánlatkérő fentiek szerinti megfelelő feltételrendszere és eljárása a tiltott keresztfinanszírozás elkerülését szolgálja.”¹⁴⁵ Tehát egy előzetes ajánlati nyilatkozat nem helyettesítheti, nem

válthatja ki az ajánlati ár vizsgálatára vonatkozó szabályszerű eljárást e megközelítés értelmében. Ez kiegészíthető azzal, hogy az ilyen ajánlatkérői előírás megtevése a később tárgyalandó tiltott keresztfinanszírozás megvalósítására ösztönözheti az ajánlattevőket.

SAG ELV Slovensko és társai ítélet

A szlovák közbeszerzési eljárás tárgya úthasználati díjak beszedésére vonatkozó szolgáltatások nyújtása volt. A SAG ELV Slovensko a.s. ajánlattevő ajánlatát több okból, így aránytalanul alacsony ár miatt érvénytelennek nyilvánította az ajánlatkérő.

Az EUB a megfogalmazott kérdések kapcsán megállapította, hogy nem mentesül az ajánlatkérő az ajánlatok kirívóan alacsony jellegének szabályszerű vizsgálata alól azon tagállami rendelkezés alapján, hogy az ajánlatkérő által az ajánlatok bírálatára létrehozott bizottságnak pusztán lehetősége van arra, hogy írásban tájékoztatást kérjen az ajánlattevőktől az ajánlatukra vonatkozóan. Az EUB e kérdést magára az ajánlatkérőre vonatkoztatta, így nem volt megalapozott az az álláspont, amely szerint az ár vizsgálata csak lehetőség, hiszen ez általános irányelvből fakadó kötelezettség. Azonban már „A nemzeti bíróság feladata annak vizsgálata, hogy a hozzá benyújtott iratokra tekintettel a tájékoztatáskérés lehetővé tette-e az érintett részvételre jelentkező számára ajánlata alkotóelemeinek kellő magyarázatát.”¹⁴⁶

A Data Medical Service-ügy

Az olasz közbeszerzési eljárás gyógyszerek külső minőségértékeléséhez szükséges adatfeldolgozási szolgáltatás nyújtására vonatkozó szerződés odaítélésére irányult. A nyertes ajánlattevő egy közjogi egyetemi kórházi létesítmény lett. A Data Medical Service megtámadta a szerződést odaítélő határozatot. Arra hivatkozott, hogy egy közjogi intézmény nem vehetett volna részt a közbeszerzési eljárásban, valamint egyébként is az általa tett gazdasági ajánlat a felkínált engedmény mértékére tekintettel kirívóan alacsony értékű ellenszolgáltatást tartalmazott.

Az EUB-nek ezek alapján kellett az előzetes döntéshozatali eljárásban felmerülő kérdéseket megválaszolnia

¹⁴⁵ A KDB D.305/28/2019. számú határozata, [30].

¹⁴⁶ Az EUB C-599/10. számú ügyben 2012. március 29-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2012:191, [45].

az ítéletében.¹⁴⁷ Az ajánlattevő jogi jellegével kapcsolatban megállapították, hogy „[m]ind az uniós szabályokból, mind a Bíróság ítélkezési gyakorlatából az tűnik ki, hogy részvételre jelentkezhet vagy ajánlatot tehet minden olyan jogalany vagy személy, amely/aki az ajánlati felhívásban szereplő feltételekre tekintettel alkalmasnak tartja magát a közbeszerzési szerződés végrehajtására, magán- vagy közjogi jogállásától, valamint attól függetlenül, hogy folyamatosan aktív vagy csak időközönként lép fel a piacon.”¹⁴⁸

Az ár kirívóan alacsony jellegével kapcsolatban a kiindulópontot a közfinanszírozás jelenti, vagyis a közjogi intézmény olyan, közpénzből származó forrásokhoz jut, amelyek lehetővé teszik alacsonyabb árak megajánlását azokkal szemben, akik piaci keretek között végzik a tevékenységüket, ilyen árakkal pedig nem lehet versenyezni, mindez pedig sértheti a szabad versenyt és a hátrányos megkülönböztetés tilalmát. A megoldás egy, a „különböző gazdasági szereplők közötti eredendő heterogenitást kiegyensúlyozó korrekciós mechanizmus” alkalmazása lenne, azonban ilyen nem létezik.

Az EUB úgy foglalt állást, hogy „[k]ülönösen a szabad versenynek, a hátrányos megkülönböztetés tilalmának és az arányosságnak az ezen irányelv alapjául szolgáló általános elveit úgy kell értelmezni, hogy azokkal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely valamely, az alapügyben szereplőhöz hasonló, közbeszerzési eljárásban részt vevő közjogi kórházi létesítmény számára lehetővé teszi, hogy az általa kapott közfinanszírozásnak köszönhetően olyan ajánlatot nyújtson be, amellyel nem lehet versenyezni. Mindazonáltal az ajánlat kirívóan alacsony értékű ellenszolgáltatást tartalmazó jellegének [...] vizsgálata keretében az ajánlatkérő szerv ezen ajánlat elutasításának lehetősége vonatkozásában figyelembe veheti azt a közfinanszírozást, amelyben e létesítmény részesül.”¹⁴⁹ Azonban

– két korábbi ítéletre hivatkozással – azt is rögzítették, hogy „[b]izonyos különleges körülmények között az ajánlatkérő köteles arra, vagy legalábbis van arra lehetősége, hogy figyelembe vegye a támogatások fennállását és különösen a Szerződéssel össze nem egyeztethető támogatásokat annak érdekében, hogy adott esetben kizárja az abban részesülő ajánlattevőket.”¹⁵⁰

A Tax-Fin-Lex-ügy

Sajátos jogi kérdéseket vetett fel a Tax-Fin-Lex-ügyben hozott ítélet.¹⁵¹ Az alapul fekvő tényállás szerint a közbeszerzési eljárás jogi információs rendszerhez való hozzáférést 24 hónapos időszakra biztosító közbeszerzési szerződés odaítélése céljából folyt, és amelyben Tax-Fin-Lex ajánlattevő nulla eurós árat ajánlott. Ennek folytán az ajánlattevőt arról tájékoztatták, hogy az ajánlatát érvénytelennek nyilvánították azon okból, hogy ajánlatának végső ára nulla euró volt, ami ellentétes a közbeszerzési szabályokkal, másrészt pedig arról, hogy a közbeszerzési szerződést a második ajánlattevőnek ítélték oda.

Fontos kérdés, hogy ilyen esetben miképpen teljesül a közbeszerzési szerződés¹⁵² esetében a visszterhesség mint követelmény,¹⁵³ lehet-e ellenérték az a szerződő félnek, hogy az elnyert szerződés alapján új piacokhoz, felhasználókhöz fér hozzá és ezáltal jövőbeli gazdasági előnyt jelentő referenciákhoz jut? Önmagában egy közbeszerzési szerződés elnyerése jelenthet-e gazdasági előnyt még akkor is, ha ezt az értéket nem lehet pénzben kifejezni a szerződés odaítélése vagy a szerződés megkötése során, és mindez elegendő-e ahhoz, hogy a szerződés visszterhes szerződésnek minősüljön? Vagyis a „visszterhesség” mint közbeszerzési szerződési fogalmi elem olyan önálló jogi alapnak minősül-e, amely igazolja egy olyan ajánlat elutasítását, amelyben az árat nulla euróban rögzítették.

¹⁴⁷ Az EUB C-568/13. számú ügyben 2014. december 18-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:2014:2466.

¹⁴⁸ Az EUB C-568/13. számú ügyben 2014. december 18-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:2014:2466, [35].

¹⁴⁹ Az EUB C-568/13. számú ügyben 2014. december 18-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:2014:2466, [51].

¹⁵⁰ Az EUB C-568/13. számú ügyben 2014. december 18-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:2014:2466, [44].

¹⁵¹ Az EUB C-367/19. számú ügyben 2020. szeptember 10-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2020:693.

¹⁵² Vö. „A 'gazdasági szereplő' fogalmának megszorító értelmezése azzal a következménnyel járna, hogy az ajánlatkérők és az elsődlegesen nem nyereségszerzésre irányuló szervek közti szerződéskötések nem minősülnek „közbeszerzési szerződésnek”, azokat közvetlenül ítélnék oda, és ily módon nem tartoznának az egyenlő bánásmódra és az átláthatóságra vonatkozó közösségi szabályok alá, ezen szabályok céljával ellentétben.” Az EUB C-568/13. számú ügyben 2014. december 18-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:2014:2466, [34].

¹⁵³ Az EUB C-568/13. számú ügyben 2014. december 18-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:2014:2466, [44].

Az EUB az ítélezési gyakorlatra hivatkozással úgy fogalmazott, hogy a „visszterhes” kifejezés szokásos jogi értelméből az következik, hogy az ilyen szerződésben részt vevő egyes felek a szolgáltatás teljesítésére valamely ellenszolgáltatás fejében vállalnak kötelezettséget, a szerződés szinallagmatikus jellege ezért a közbeszerzési szerződések alapvető jellemzője. Az EUB által használt kifejezés jelentése úgy foglalható össze, hogy „A szolgáltatás és az ellenszolgáltatás főszabályként szinallagmatikus viszonyban állnak egymással. Ez azt jelenti, hogy a szolgáltatással szemben főszabályként azzal egyenértékű ellenszolgáltatásnak kell állnia.”¹⁵⁴

Tehát még akkor is, ha ezen ellenszolgáltatásnak nem szükségszerűen valamely pénzösszeg kifizetését kell jelentenie, és ily módon a szolgáltatást az ellenszolgáltatás más formái, mint például a szerződés szerinti szolgáltatás nyújtása során felmerült költségek megtérítése ellentételezi, a közbeszerzési szerződés szinallagmatikus jellege szükségszerűen a szerződésben részes felek mindegyike tekintetében jogilag kötelező kötelezettségek létrejöttét vonja maga után, amelyek teljesítésének peresíthetőnek kell lennie. Ennek megfelelően az a szerződés, amelynek értelmében az ajánlatkérő nem köteles semmiféle ellenszolgáltatást nyújtani annak fejében, aminek teljesítésére a vele szerződő fél kötelezi magát, nem minősül „visszterhes szerződésnek”. Az említett egyéb körülmények, nevezetesen hogy a nyertes ajánlattevőként szerződő fél számára a 0 eurós szerződés is gazdasági értékkel bírhat az új piac, felhasználók és referenciák folytán, pedig „túlságosan esetlegesek”, így azok nem elegendők ahhoz, hogy e szerződést „visszterhes szerződésnek” lehessen minősíteni. Ebből pedig az következik, hogy a közbeszerzési szerződés mint visszterhes szerződés jogi meghatározása nem teremt jogalapot arra, hogy az ajánlatkérő automatikusan érvénytelenné nyilvánítsa az ajánlatot, hiszen ha valamely ajánlattevő 0 eurós ára aránytalanul alacsonynak minősíthető, és ilyennel találja magát szemben az ajánlatkérő, akkor az indokoláskérésre vonatkozó eljárást kell követnie, és magyarázatot kell kérnie az ajánlat összegére nézve, tekintettel arra, hogy

a 2014/24/EU irányelv 69. cikkének logikájából az következik, hogy egy ajánlatot nem lehet kizárólag azzal az indokkal elutasítani, hogy az ajánlott ár nulla euró. A benyújtott indoklás pedig hozzájárul az ajánlat megbízhatóságának értékeléséhez, és lehetővé teszi annak megállapítását, hogy a szóban forgó ajánlat nem fogja befolyásolni a közbeszerzési szerződés megfelelő teljesítését, annak ellenére, hogy 0 eurót tartalmaz. „Következésképpen a 2014/24 irányelv 69. cikke esetleges alkalmazásának összefüggésében kell értékelni egy nulla eurós ajánlatot benyújtott ajánlattevő azon érvét, miszerint az ajánlatában ajánlott árat az a tény magyarázza, hogy az ajánlattevő arra számít, hogy egy új piachoz való hozzáféréshez és referenciákhoz jut, ha ezt az ajánlatot elfogadják.”¹⁵⁵

Az EUB ezen ítélete átvezet egyébként a 0 Ft-os megajánlások és az ún. tiltott keresztfinanszírozás területére, amely a magyar joggyakorlatban is felvet számos kérdést. Ezek a későbbiekben részletesen bemutatásra kerülnek, azonban előljáróban annyi megemlíthető, hogy az ajánlattevői érvek elfogadása esetén más szerződésekből kellene finanszíroznia a 0 euróval érintett szerződés teljesítését, amely megalapozhatja a tiltott keresztfinanszírozásra hivatkozással történő érvénytelenséget. Másrészt az is egy lehetséges megközelítés, hogy ha egy értékelési szempontra vagy költségvetési (ártáblázati) tételre tesznek 0 értékű megajánlást, akkor az a teljes beszerzési igényre történő ajánlattételi kötelezettség teljesítését kérdőjelezi meg, és ebből az irányból szükséges megközelíteni a további eljárási cselekmények – úgymint hiánypótlás, illetve felvilágosításkérés – kérdését, valamint ezek határait¹⁵⁶ és az érvénytelenné nyilvánítás jogalapját.

A Veridos-ügy

Szintén az újabb ítélezési gyakorlatból említhető a Veridos-ügy ítélete,¹⁵⁷ amely egy bolgár közbeszerzési eljáráshoz kapcsolódott. Ebben az eljárásban két ajánlattevő nyújtott be ajánlatot egy meghívásos eljárásban, azonban a nyertes nem a Veridos GmbH, hanem a másik ajánlattevői konzorcium lett, így a Veridos GmbH a döntést megtámadta a versenyhatóságnál,

¹⁵⁴ Fazekas Judit – Menyhárt Ádám – Kőhidi Ákos: Kötelmi jog. Általános rész (Gondolat Kiadó, Budapest, 2018) 53–54. o.

¹⁵⁵ Az EUB C-367/19. számú ügyben 2020. szeptember 10-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2020:693, [35].

¹⁵⁶ Ld. a Kbt. 71. § (8) bekezdését.

¹⁵⁷ Az EUB C-669/20. számú ügyben 2022. szeptember 15-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2022:684.

amely a kérelmet elutasította. Ezzel szemben keresetet terjesztett elő, a bíróság pedig előzetes döntéshozatal iránti kérelmet nyújtott be az EUB-hez.

A bíróság egyrészt előadta, hogy a bolgár közbeszerzési törvény 72. cikkének (1) bekezdése úgy szabályozza a kirívóan alacsony jelleget, hogy az „[u]gyanazon értékelési szempont tekintetében több mint 20%-kal [legyen] kedvezőbb, mint a többi ajánlattevő ajánlatainak átlaga”. Így a bolgár jogalkotó bennfoglalt módon legalább három ajánlat meglétét követeli meg, mivel az ajánlat megítélése a másik két ajánlat átlagos értéke alapján történik, a versenyhatóság viszont úgy ítélte meg, hogy ez a rendelkezés nem alkalmazható, mivel csak két ajánlatot nyújtottak be, következésképpen nem lehetett kiszámítani ezt az átlagértéket. A kérdéseket előterjesztő bíróság azt is előadta, hogy az ajánlatkérőnek semmiféle olyan kidolgozott és előzetesen ismert algoritmus nem állt rendelkezésére a kirívóan előnyös ajánlat fennállásának értékelése és vizsgálata céljából, amelyet az uniós jog fényében lehetne értékelni.

Az EUB úgy foglalt állást, hogy az irányelv nem zárja ki, hogy valamely ajánlat kirívóan alacsony jellegét akkor is értékeljék, ha csak két ajánlatot nyújtottak be, a nemzeti jogban az ajánlat kirívóan alacsony jellegének értékelése céljából előírt kritérium alkalmazhatatlansága nem mentesítheti a hatóságot azon kötelezettsége alól, hogy azonosítsa be a gyanús ajánlatokat, és ilyen ajánlatok esetén kontradiktórium vizsgálatot folytasson le. Ennek megfelelően „[a]z ajánlatkérő szerv, amennyiben felmerül a gyanúja annak, hogy egy ajánlat összege kirívóan alacsony jellegű, az ajánlati felhívás és az ajánlattételhez szükséges dokumentáció valamennyi releváns elemét figyelembe véve köteles megvizsgálni, hogy valóban ez-e a helyzet, az e célból valamely nemzeti jogszabály által előírt szempontok alkalmazásának lehetetlenségétől és a benyújtott ajánlatok számától függetlenül.”¹⁵⁸ Ha elmarad egy kirívóan alacsonynak

tűnő árajánlat vizsgálata az ajánlatkérő részéről, akkor az a döntés vitatható.¹⁵⁹

Az ítélet foglalkozik az ajánlatkérő indokolási kötelezettségével is. Ez azért is lényeges, mert a megfelelő indokolások megfogalmazását – ahogyan arról később szó lesz – az irányelvi és a hazai törvényi szabályozás is megköveteli.¹⁶⁰ Felmerül a kérdés, hogy az ajánlatkérőnek milyen döntést kell hoznia, illetve indokolnia, ha megindítja a „kontradiktórium vitát.”¹⁶¹ Az EUB úgy foglalt állást, hogy „[a]mennyiben az ajánlatkérő hatóság megállapítja, hogy egy ajánlat kirívóan alacsony összegűnek tűnik, és ennek következtében kontradiktórium vitát folytat le az érintett ajánlattevővel, e vita eredményét írásban kell közölnie ezen utóbbival.” Vagyis „[a]z ajánlatkérő szervnek kizárólag egy ajánlat kirívóan alacsony jellegének gyanúja esetén [a] kontradiktórium vizsgálati eljárást követően kell alakszerűen indokolt határozatot hoznia a szóban forgó ajánlat elfogadásáról vagy elutasításáról.”¹⁶² A magyar jogalkotás ezt úgy értelmezi, hogy „[a]z ajánlatkérőt önmagában azon döntés kapcsán, hogy mely ajánlatokat tart indokolandónak, még nem terheli külön indokolási kötelezettség, mivel a szabályozás nem írja elő az ajánlatkérő szerv számára azt a kötelezettséget, hogy az érintett ajánlat e minőségéről kifejezetten határozzon, az ajánlat elfogadásáról vagy elutasításáról szükséges indokolt döntést hoznia.”¹⁶³

Végül megemlíthető a *viszonyítási pontok* kérdése, hiszen azt is meg kell határozni, hogy mihez viszonyítva tűnhet valamely ajánlati ár gyanúsnak. Az EUB szerint a kiindulópont a „szerződés tárgyának valamennyi jellemzője”,¹⁶⁴ ezek alapján kell az aggályos ajánlatokat azonosítani, tekintettel az egyenlő bánásmód követelményére is. Azonban a különböző ajánlati árak esetében önmagában nem jogsértő az, ha a magasabb ajánlati árat megajánló ajánlattevőtől az ajánlatkérő nem kér indokolást, míg a nála kedvezőbbet ajánlótól igen,¹⁶⁵ hiszen

¹⁵⁸ Az EUB C-669/20. számú ügyben 2022. szeptember 15-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2022:684, [40].

¹⁵⁹ Az EUB C-669/20. számú ügyben 2022. szeptember 15-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2022:684, [49].

¹⁶⁰ Ld. a Kbt. 79. § (1) bekezdését.

¹⁶¹ Az EUB C-669/20. számú ügyben 2022. szeptember 15-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2022:684, [43].

¹⁶² Az EUB C-669/20. számú ügyben 2022. szeptember 15-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2022:684, [43]–[44].

¹⁶³ Az online csalások elleni további hatékony fellépés érdekében szükséges és egyéb törvények módosításáról szóló 2024. évi LXIV. törvény 54. §-ához kapcsolódó végső előterjesztői indokolás.

¹⁶⁴ Az EUB C-669/20. számú ügyben 2022. szeptember 15-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2022:684, [37].

¹⁶⁵ Az EUB C-198/16. P. sz. számú ügyben 2017. október 19-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2017:784, [49].

az ajánlataikat tekintve két ilyen vállalkozás nincs ugyanabban a helyzetben.¹⁶⁶ Azonban „A többi benyújtott ajánlattal való összehasonlítás – bármennyire is hasznos lehet bizonyos esetekben a rendellenességek felderítésére – nem lehet az ajánlatkérő szerv által alkalmazott egyetlen szempont.”¹⁶⁷ Ugyanakkor az „[i]télezési gyakorlattal összhangban semmi sem akadályozza meg az ajánlatkérőt abban, hogy összehasonlítsa az ajánlatokat az ajánlattételi dokumentációban szereplő ideiglenes költségvetéssel, és az ajánlatok valamelyikét első ránézésre kirívóan alacsonyként azonosítsa amiatt, hogy ezen ajánlat összege jelentősen alacsonyabb az említett ideiglenes költségvetésnél.”¹⁶⁸ Vagyis „Az ajánlati felhívásra és az ajánlattételhez szükséges dokumentációra vonatkozó valamennyi tényező vizsgálatának lehetővé kell tennie az ajánlatkérő szerv számára annak meghatározását, hogy a többi ajánlattevő által benyújtott ajánlathoz viszonyítva fennálló eltérés ellenére kellően komoly-e a gyanús ajánlat. E tekintetben az ajánlatkérő szerv a kirívóan alacsony összegű ajánlatok azonosítására valamely különös módszert meghatározó nemzeti szabályokra is támaszkodhat.”¹⁶⁹ Ez azt jelenti, hogy „[a] nemzeti jogban előírt matematikai módszer – bármennyire is hasznos lehet bizonyos esetekben a rendellenességek felderítésére – nem lehet az ajánlatkérő által alkalmazott egyetlen szempont.”¹⁷⁰

Az EUB gyakorlatának rövid értékelése

A később bemutatandó, az aránytalanul alacsony ár vizsgálatának EUB által leírt folyamatát (azonosítás – indokolás/konzultáció – bírálat – döntés érvényes-

ség/érvénytelenség körében)¹⁷¹ „kontradiktórius”¹⁷² eljárásnak (*inter partes examination*), „kontradiktórius vitának”¹⁷³ vagy éppen „az ajánlat komolyságának bizo-nyítását célzó ténylegesen kontradiktórius párbeszéd-nek”¹⁷⁴ is nevezik az EUB ítélkezési gyakorlatában, azonban ennek a kifejezésnek inkább a perjogokban (hatósági eljárások szabályozásában) van értelmezési lehetősége, ahol adva van egy, a szembenálló felektől független fél, amelyik eldönti a jogvitát különböző elvi szabályok megtartásával.¹⁷⁵ Ugyanis „A peres eljárás az elsődleges, a tipikus, fő jellemzője a kontradiktórius (a felek kétoldalú meghallgatásán alapuló) eljárási mód.”¹⁷⁶ Ebből az is következik, hogy meg kell adni a kiegészítő információk előterjesztésére is a lehetőséget a kérdéses „számok megalapozottságával kapcsolatos minden kétely eloszlátása érdekében,”¹⁷⁷ ugyanis „[a] kontradiktórius eljárás elve ezzel összefüggésben magá-ban foglalja, hogy az észszerűség keretein belül lehetőség legyen az első észrevételek benyújtását követően kiegészítő pontosítások megtételére.”¹⁷⁸

Valóban a folyamatban két fél áll egymással szemben, ahol kommunikálnak egymással, bizonyítékok kerülnek benyújtásra az egyik fél részéről a másik fél részére annak meggyőzése céljából, és a másik érintett félnek, és nem pedig egy tőlük független, pártatlan fórumnak kell döntést hoznia a felek „kétoldalú meghallgatása” alapján.¹⁷⁹ Ennyiben tehát el kell a két területet (perjog/hatósági eljárás és az aránytalanul alacsony ár vizsgálata) határolni a kontradiktórius eljárás jelleget

¹⁶⁶ Az EUB C-198/16. P. sz. számú ügyben 2017. október 19-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2017:784, [53].

¹⁶⁷ Az EUB C-669/20. számú ügyben 2022. szeptember 15-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2022:684, [37].

¹⁶⁸ Az EUB C-198/16. P. sz. számú ügyben 2017. október 19-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2017:784, [57].

¹⁶⁹ Az EUB C-669/20. számú ügyben 2022. szeptember 15-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2022:684, [38].

¹⁷⁰ Az online csalások elleni további hatékony fellépés érdekében szükséges és egyéb törvények módosításáról szóló 2024. évi LXIV. törvény 54. §-ához kapcsolódó végső előterjesztői indokolás.

¹⁷¹ Az EUB C-285/99. és C-286/99. számú egyesített ügyekben 2001. november 27-én hozott ítélete, 2001 I-09233.

¹⁷² Ld. az EUB C-669/20. számú ügyben 2022. szeptember 15-én hozott ítéletének [39] pontját vagy az EUB C-285/99. és C-286/99. számú egyesített ügyekben meghozott ítéletének [52] pontját.

¹⁷³ Az EUB C-669/20. számú ügyben 2022. szeptember 15-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2022:684, [43].

¹⁷⁴ Az EUB C-599/10. számú ügyben 2012. március 29-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2012:191, [29].

¹⁷⁵ Ld. pl. a KDB D.174/21/2022. számú határozatának [109]-[111] pontjait.

¹⁷⁶ Farkas József: Polgári peres és nemperes eljárás. In: Szabó Imre (szerk.): Állam- és jogtudományi enciklopédia 2. K-Z, (Akadémiai Kiadó, Budapest, 1980), 1432. o.

¹⁷⁷ Az EUB C-198/16. P. számú ügyben 2017. október 19-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2017:784, [42].

¹⁷⁸ Az EUB C-198/16. P. számú ügyben 2017. október 19-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2017:784, [42].

¹⁷⁹ A „kontradiktórius eljárás” túlságosan tág határainak megvonása akár ebbe a körbe sorolhatna egy iskolai fogadóórát vagy egy egyetemi vizsgát is.

illetően, bár kétségtelen, hogy a „hallgattassék meg a másik fél is!” elv fontos tartalmi eleme; ez abban nyilvánul meg, hogy az ajánlattevőnek lehetőséget kell biztosítani arra, hogy az ajánlati vállalás „komolyságát” bizonyíthassa, álláspontját előadhassa, akár több alkalommal is annak érdekében, hogy a fennmaradó kételyeket eloszlatthassa. Ezzel kapcsolatban a folyamat konzultáció jellegének határai lehetnek bizonytalanok, hogy hányszor kell erre lehetőséget adni, meddig kell folytatni ezt az eljárást, mikor lehet, illetve mikor kell lezárni. Azonban „[a]mennyiben az ajánlatkérő hatóság megállapítja, hogy egy ajánlat kirívóan alacsony összegűnek tűnik, és ennek következtében kontradiktórius vitát folytat le az érintett ajánlattevővel, e vita eredményét írásban kell közölnie ezen utóbbival.”¹⁸⁰

Másik sajátos kifejezés a „komolyság”, amely az ajánlati vállalás alátámasztottságát jelenti, például „[a]z uniós jogalkotó elő kívánta írni az ajánlatkérők számára, hogy ellenőrizze a kirívóan alacsony ellenszolgáltatást tartalmazó ajánlatok alkotóelemeit azáltal, hogy arra kötelezte, hogy a részvételre jelentkezőktől kérje az ajánlat komolyságának bizonyítását.”¹⁸¹ Ennek használata is megjelenik a hazai jogrendszerben, de nem a tételes jogban, hanem a törvényhozási folyamatban (törvénymódosításhoz kapcsolódó indokolásban).¹⁸²

A terminológiai kérdések áttekintésének lezárását követően szükséges néhány összefoglaló megállapítás megfogalmazása és következtetés levonása is az EUB ítélkezési gyakorlatához kapcsolódóan.

1. Az EUB négy lépésből álló (azonosítás – indokolás/konzultáció – bírálat – döntés érvényesség/érvénytelenség körében),¹⁸³ kontradiktórius eljárásként, párbeszédre, meggyőzésre alapuló folyamatként tekint az aránytalanul alacsony ár

kérdésére és megoldási lehetőségeire. Nem lehet tehát érvénytelenné nyilvánítani egy ajánlatot anélkül, hogy az ajánlattevő ne kapna lehetőséget, esélyt álláspontja előterjesztésére, az ajánlata komolyságának alátámasztására, és az sem fogadható el, ha az ajánlatkérő csak egy, a nem teljes ajánlati árat lefedő alapindokolást vesz figyelembe, és nem biztosított a fennmaradó kételyek eloszlatásának lehetősége, tehát a párbeszéd, a konzultáció szerepe is hangsúlyos.

2. Fontos, hogy az irányelvi szabályozásból „[e]redő kötelezettség csak akkor terheli az ajánlatkérőt, ha valamely ajánlat megbízhatósága a priori kétséges.”¹⁸⁴ Meg kell találni azokat a viszonyítási pontokat, amely alapján meghatározható az a küszöbérték (rendellenességi értékhatár), amelyet el nem érő értékű ajánlati árak felvetik az ár kirívóan alacsony jellegét. A tagállamok dönthetnek úgy, hogy valamilyen matematikai módszerre támaszkodnak, azonban nincs lehetőség arra, hogy a jogi szabályozás megtagadja az ajánlattevőtől az ár alátámasztottságának („komolyságának”) bizonyítási esélyét.
3. Az indokolási kötelezettség kapcsán hangsúlyos az is, hogy „[a]mennyiben az ajánlatkérő hatóság megállapítja, hogy egy ajánlat kirívóan alacsony összegűnek tűnik, és ennek következtében kontradiktórius vitát folytat le az érintett ajánlattevővel, e vita eredményét írásban kell közölnie ezen utóbbival.”¹⁸⁵ Ugyanakkor csak az „[e]ljárást követően kell alakszerűen indokolt határozatot hoznia a szóban forgó ajánlat elfogadásáról vagy elutasításáról.”¹⁸⁶

¹⁸⁰ Az EUB C-669/20. számú ügyben 2022. szeptember 15-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2022:684, [43].

¹⁸¹ Az EUB C-599/10. számú ügyben 2012. március 29-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2012:191, [28].

¹⁸² Ld. az online csalások elleni további hatékony fellépés érdekében szükséges és egyéb törvények módosításáról szóló 2024. évi LXIV. törvény 54. §-ához kapcsolódó végső előterjesztői indokolást.

¹⁸³ Az EUB C-285/99. és C-286/99. számú egyesített ügyekben 2001. november 27-én hozott ítélete, 2001 I-09233.

¹⁸⁴ Az EUB C-669/20. számú ügyben 2022. szeptember 15-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2022:684, [36]. Az online csalások elleni további hatékony fellépés érdekében szükséges és egyéb törvények módosításáról szóló 2024. évi LXIV. törvény 54. §-ához kapcsolódó végső előterjesztői indokolás.

¹⁸⁵ Az EUB C-669/20. számú ügyben 2022. szeptember 15-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2022:684, [43].

¹⁸⁶ Az EUB C-669/20. számú ügyben 2022. szeptember 15-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2022:684, [43]–[44].