

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

### Abnormally Low Prices in Public Procurement Procedures. The Legal and Philosophical Limits of Tenderers' Pricing Freedom in the Shadow of Extreme Competitive Situations -Part III.

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

DOI: 10.37371/KEP.2025.11.4

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 döntenie 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 performing it 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.

#### Mit jelent az aránytalanul alacsony ár? Viszonyítási pontok, értékek és módszerek – az elméleti küszöbérték meghatározásának dilemmái

*Aránytalanul alacsony árak küszöbértéke és a meghatározás módszerei*

Az elméleti és uniós jogi megközelítések, valamint a történeti előzmények bemutatását követően a magyar jogi szabályozás vizsgálatával szükséges folytatni a tárgykör elemzését. A korábbi részekben részletesebben bemutatott uniós ítélkezési gyakorlat szerint rendkívül fontos feladat az ajánlatok bírálata keretében az, hogy

az ajánlatkérő a benyújtott ajánlati árak vizsgálatát elvégezze, és azonosítsa azokat, amelyek aránytalanul alacsonynak „látszanak”. Ha nincsenek ilyenek, akkor nem szükséges a Kbt. 72. §-a szerinti vizsgálat, ha viszont van akár egy, akár több, akkor nem mellőzhető velük kapcsolatban jogszerűen a „kontradiktórius” eljárás lefolytatása. Nem kell valamennyi ajánlatot vizsgálni, csak a bírálatba vontakat akkor, ha az ajánlatkérő nyílt eljárásban alkalmazza – a közbeszerzési dokumentumokban hivatkozott módon – az ún. fordított értékelést. Ez azt jelenti, hogy először felállítja az ajánlatok értékelési rangsorát az ajánlatkérő, és csak a legkedvezőbb

vagy a legkedvezőbb és az azt követő egy vagy több legkedvezőbb ajánlattevő tekintetében vizsgálja az ár vagy költség aránytalanul alacsony voltát, és alkalmazza szükség esetén a Kbt. 72. §-a szerinti eljárást.<sup>1</sup>

Ebben a körben azonnal fel is merül egy újabb olyan terminológiai kérdés, amelyet tisztázni szükséges, különös tekintettel arra, hogy a 2025. március 1-jén hatályba lépett módosítás e tekintetben is egyértelműbb, tisztább helyzetet teremt. A hatályos törvényszöveg ugyanis úgy fogalmaz, hogy „Ha az ajánlattevő ajánlata az adott közbeszerzés tárgyát képező építési beruházáshoz, szállítandó áruhoz vagy nyújtandó szolgáltatáshoz képest aránytalanul alacsonynak látszik, az ajánlatkérő köteles az ár vagy költségek tartalmát megalapozó adatokat és indokolást írásban kérni és erről a kérésről a többi ajánlattevőt egyidejűleg, írásban értesíteni.”<sup>2</sup> A módosítást megelőzően azonban a következőképpen hangzott az idézett rendelkezés, közel 10 éven át: „Az ajánlatkérő az értékelés szempontjából lényeges ajánlati elemek tartalmát megalapozó adatokat, valamint indokolást köteles írásban kérni és erről a kérésről a többi ajánlattevőt egyidejűleg, írásban értesíteni, ha az ajánlat a megkötni tervezett szerződés tárgyára figyelemmel aránytalanul alacsony összeget tartalmaz az értékelési szempontként figyelembe vett ár vagy költség, vagy azoknak valamely önállóan értékelésre kerülő eleme tekintetében.”<sup>3</sup>

Az önállóan értékelésre kerülő elemhez kapcsolódóan megfogalmazott különbségről később lesz részletesebben szó, azonban szembevetendő az, hogy a korábbi szabályozás nem tett különbséget, hogy valamely ár csak aránytalanul alacsonynak látszik, vagy az ajánlat ilyen összeget tartalmaz. Ha ugyanis ez utóbbi eset áll fenn, akkor már összekapcsolható eleve a törvényi érvénytelenségi jogalappal, amely szerint az ajánlat érvénytelen, ha aránytalanul alacsony ellenszolgáltatást tartalmaz.<sup>4</sup> Ebből adódóan, bár illeszkedett a jogszabály szövegéhez, mégsem volt szerencsés a következő megfogalmazás: „[a]mennyiben az adott ellenszolgáltatást

az ajánlatkérő aránytalanul alacsonynak minősíti, köteles indokolást kérni a Kbt. 72. § (1) bekezdés szerint az adott ajánlattevőtől.”<sup>5</sup> Mintahogy az sem, hogy „Ajánlatkérő kirívóan alacsony ár megajánlása esetén köteles megvizsgálni az ajánlattevő által adott indokolást és a rendelkezésre álló adatokat annak érdekében, hogy meggyőződhessen az ajánlat megalapozottságáról, nem hozhatja meg eljárást lezáró döntését a kirívóan alacsony ár körében tett indokolásban foglaltak figyelmen kívül hagyásával, attól függetlenül.”<sup>6</sup>

Az e körben fennálló elméleti feszültséget és ellentmondást tehát a módosítás feloldotta, hiszen „[a] Kbt. 72. §-a szerinti indokoláskérés kezdeményezése még nem jelenti, hogy az ajánlatkérő az ár aránytalanságát már megállapította. Az ajánlatkérő ugyanis juthat arra a következtetésre, hogy az aránytalanság nem áll fenn, de arra is, hogy az ajánlat aránytalan vállalást tartalmaz, avagy a kapott válasz nyomán egyéb érvénytelenségi okot is megállapíthat.”<sup>7</sup> Másképpen fogalmazva: „Az [...] adatok bekérése és az indokoláskérés nem azt jelenti, hogy az ajánlat feltétlenül túlzó, aránytalan elemet tartalmaz, a jogintézménynek ugyanis nem az a rendeltetése, hogy arra tegyen az ajánlatkérő megállapítást, hogy a kötelezettségvállalás ténylegesen lehetetlen vagy túlzó, illetőleg aránytalan, hanem az, hogy ennek lehetőségét kizárja, a bizonytalanságot eloszlassa. A bírálati részszempontnak [...] mennyiségi, vagy más értékelhető tényezőn kell alapulnia, ebből következően az aggályos elemek felismerhetőek. Ez okból a Kbt. kötelezettségként fogalmazza meg az ajánlatkérő terhére ilyennek értékelt ajánlat esetén a kérdésfeltevést. Az ajánlatkérőnek kell tehát a releváns ajánlati elemek alapján megítélnie, hogy felmerülhet-e teljesíthetetlen ajánlati elem vállalásának veszélye, – ha az adatok ezt igazolják – nincs döntési szabadsága arra nézve, hogy kellő ok nélkül mellőzze az indokoláskérést.”<sup>8</sup> Vagyis az, hogy az ajánlatkérő aránytalanul alacsony árra vonatkozó indokolást kér, az nem azt jelenti, hogy az

<sup>1</sup> Ld. a Kbt. 81. § (4) bekezdését. Emellett ld. még a Kbt. 81. § (5) bekezdését a fordított értékelésről.

<sup>2</sup> A Kbt. 72. § (1) bekezdése.

<sup>3</sup> A Kbt. 2015. november 1-jétől 2025. február 28-ig hatályos 72. § (1) bekezdése.

<sup>4</sup> A Kbt. 73. § (2) bekezdése. Ld. még a Kbt. 2026. január 1-jétől hatályos 73. § (1) bekezdés e) pontját.

<sup>5</sup> Kf.V.39.084/2021/4. [14].

<sup>6</sup> A KDB D.671/14/2009. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Bíróság 7.K.30.045/2010/14. számú ítéletét.

<sup>7</sup> A Fővárosi Törvényszék 103.K.703.161/2022/16. számú ítéletét idézi a Fővárosi Ítéletábrla 1.Kf.700.329/2023/7. számú ítélete, [8].

<sup>8</sup> A Fővárosi Ítéletábrla 3.Kf.27.062/2010/8. számú ítélete.

valóban aránytalanul alacsony is, csak azt, hogy annak tűnik, annak látszik, és a megfelelő indokolás oszlatja el a kételyeket. Tehát helyes volt a „tartalmaz” szó felváltása a „látszik” kifejezéssel, hiszen az indokoláskéreskor (azt megelőzően) még nem lehet állást foglalni, hogy valóban aránytalanul alacsony-e az érintett ár. „A Döntőbizottság álláspontja szerint [ugyanakkor] más ajánlattevők magas ajánlati ára még nem feltétlenül alapozza meg a kirívóan alacsonyságot, csak abban az esetben van erre lehetőség, ha ez az ár a piaci árhoz képest is kirívóan alacsony, és amely mellett a teljesítés már megkérdőjelezhető.” Másképpen fogalmazva: „Az ajánlati ár, vagy annak valamely eleme vizsgálatánál az az eldöntendő kérdés, hogy kétségbe vonható-e a szerződésnek az ajánlott ellenérték melletti teljesíthetősége.”<sup>9</sup> Ezt egészítette ki a KDB azzal a gondolattal, amely szerint „A szolgáltatás kirívóan alacsony áron történő teljesíthetősége csak abban az esetben ítéltető meg, ha ajánlatkérő informálódik a megajánlást lehetővé tevő körülményekről, ajánlattevő árképzéséről, az ajánlott ár tartalmáról.”<sup>10</sup>

Ahhoz, hogy az aránytalanul alacsony jelleggel érintett árak azonosítása megtörténhessen, viszonyítási pontokat kell alapul venni. Vagyis szükségszerűen felmerül a kérdés, hogy miképpen húzható meg egy olyan elméleti küszöbérték, amely alatt az ár már gyanúsnak ítéltető. Ezzel kapcsolatban különböző kérdéseket kell felvetni.

Az első ebben a körben az, hogy *ki jogosult vagy köteles ezt meghatározni?* A jogalkotó vagy az ajánlatkérő? Az EUB szerint „A tagállam, és különösen az ajánlatkérő szerv feladata, hogy meghatározza egy 'kirívóan alacsony összegű' ajánlatnak minősülő rendellenességi küszöbérték kiszámításának módszerét.”<sup>11</sup> Azonban „[a] 'kirívóan alacsony összegű ajánlat' fogalmának meghatározása, illetve [...] az ilyen ajánlat azonosítását lehetővé tevő szabály hiányában az ajánlatkérő feladata meghatározni a kirívóan alacsony összegű ajánlatok azonosításához használt módszert.”<sup>12</sup> Ha tehát a *jogalkotó* nem tesz a szabályozás részévé semmilyen kiin-

dulópontot, akkor teljes mértékben az ajánlatkérő felelősségi körébe utalja ennek a feladatnak a teljesítését. A Veridos-ügyben hozott EUB-ítélet is rámutatott arra, hogy vannak különböző szabályozási kísérletek, de ahogyan szintén említésre került, a magyar közbeszerzési jogtól sem volt idegen az ilyen megoldások alkalmazása. A történeti fejlődés bemutatása során említésre került a régi Kbt. szabályozása, amely kezdetben a fedezet, később pedig a becsült érték 80%-ában állapította meg azt az értékhatárt, amelynek el nem érése esetén „különösen” köteles volt az ajánlatkérő indokolást kérni. Ez egy viszonylag egyszerűbb, összetett számítási műveletek elvégzését nem igénylő küszöbérték volt, de ezt megelőzően a Második Kbt. még bonyolultabb, részletesebb *matematikai kritériumok* (módszerek) alkalmazását írta elő.<sup>13</sup> És hogy miképpen működött ez a gyakorlatban? Két példával érdemes illusztrálni.

Az 1. példa szerint, a Második Kbt. 86. § (2) bekezdés *b*) pontja alapján az ajánlatkérő különösen akkor volt köteles indokolást kérni, ha az összesített ellenszolgáltatás mértéke több mint 15%-kal eltért legfeljebb három ajánlat esetén attól a számtani átlagtól, melyet a többi ajánlattevő ugyanezen egységre vonatkozó ajánlati áraiból és az ugyanezen egységre vonatkozó becsült értékből számított ki az ajánlatkérő. A KDB a következőképpen értelmezte ezt a bekezdést: „A Kbt. vonatkozó rendelkezéseiben meghatározott számítások mellett, ezen speciális esetekben, az ajánlattevő ajánlati ára a törvény erejénél fogva tekintendő kirívóan alacsony ellenszolgáltatásnak. [...] Az I. részajánlati körben a [Második] Kbt. 86. § (2) bekezdés *b*) pontja alkalmazásában az ajánlatkérőnek a kirívóan alacsony ár számításánál a 122.000.000 forintos becsült értéket, valamint a kérelmező 88.800.000 forintos, és a [2. ajánlattevő] 92.640.000 forintos ajánlati árait kellett alapul vennie. Ennek számtani átlaga:  $(122.000.000 + 88.800.000 + 92.640.000) : 3 = 101.146.667$ - forint. A nyertes által megajánlott 88.574.420 forintos ajánlati ár ezen

<sup>9</sup> A KDB D.715/11/2009. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Bíróság 7.K.30.103/2010/5. számú ítéletét, amelyet helyben hagyott a Fővárosi Ítéltábla 4.Kf.27.473/2010/5. számú ítélete.

<sup>10</sup> A KDB D.715/11/2009. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Bíróság 7.K.30.103/2010/5. számú ítéletét, amelyet helyben hagyott a Fővárosi Ítéltábla 4.Kf.27.473/2010/5. számú ítélete.

<sup>11</sup> Az EUB C-669/20. számú ügyben 2022. szeptember 15-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2022:684, [34].

<sup>12</sup> Az EUB C-198/16. számú ügyben 2017. október 19-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2017:784, [55].

<sup>13</sup> Ld. a Második Kbt. 2010. szeptember 15-étől hatályos 86. § (2) bekezdését.

érték 87,57%-át képezi, az eltérés mértéke ekként 12,43%, amely alacsonyabb ezen különös jogszabályhely alkalmazásában előírt 15%-os mértéknél.”<sup>14</sup>

A 2. példa szerint, a Második Kbt. 86. § (2) bekezdés c) pontja alapján az ajánlatkérő különösen akkor volt köteles indokolást kérni, ha az összesített ellenszolgáltatás mértéke több mint 15%-kal eltért legalább négy ajánlat esetén attól a számtani átlagtól, melyet a többi ajánlattevő ugyanezen egységre vonatkozó ajánlati áraiból és az ugyanezen egységre vonatkozó becslült értékből – a két szélső érték kiejtésével – számított ki. A közbeszerzési eljárásban 5 ajánlattevő nyújtott be ajánlatot az alábbi ajánlati árakat meghatározva: 48.000.000,- Ft, 66.800.000,- Ft, 47.638.000,- Ft, 50.000.000,- Ft, 29.418.463,- Ft. A becslült érték 70.000.000,- Ft volt. „Jelen esetben a [Második] Kbt. 86. § (2) bekezdés c) pontja alapján kiszámított számtani átlag  $70.000.000 + 47.638.000 + 50.000.000 = 167.638.000/3 = 55.879.333$  eredményt ad. Az eltérés  $48.000.000/55.879.333=0,858$ , azaz 85,8%, tehát a nyertes ajánlati ára az átlagtól 14,2 %-kal tér el, ami a Kbt. rendelkezései alapján nem számít kirívóan alacsony mértékűnek, tehát a Kbt. alapján ajánlatkérőt indokláskérési kötelezettség nem terhelte.”<sup>15</sup> Megjegyzendő, hogy ezt a KDB „csonkolt átlag”-nak nevezte egy, a hatályos szabályozásra épülő esetben, megvizsgálva azt, „[h]ogyan viszonyul az [ajánlattevő] ajánlati ára a tárgyi közbeszerzési eljárásban ajánlatot benyújtott ajánlattevők ajánlati árához abban az esetben, ha sem a legmagasabb, sem a legalacsonyabb ajánlati árat nem veszi figyelembe. A Döntőbizottság álláspontja szerint az így kapott csonkolt átlag adja jelen esetben a statisztikailag legrelevánsabb eredményt.”<sup>16</sup>

Ez alapján megállapítható, hogy a Második Kbt. összetettebb szabályokat alkalmazott, azonban ezek alkalmasabbak voltak a kérdés megítéléséhez szükséges támpontok biztosítására. A régi Kbt. eredeti szövege – ahogyan erről szó volt – egyetlen objektív értékhatárt húzott meg: az első szövegváltozat a 2013. évi reformig

úgy rendelkezett, hogy az ajánlatkérő akkor volt köteles különösen indokolást kérni, ha az ellenszolgáltatás több mint 20%-kal eltért az ajánlatkérő rendelkezésére álló anyagi fedezet összegétől. A számítási mód tehát valóban egyszerűsödött, azonban nem feltétlenül volt szerencsés az, hogy a becslült érték helyett a rendelkezésre álló anyagi fedezet lett a kiindulópont, hiszen egy szerződés teljesíthetőségének megítélését nem befolyásolhatja az a körülmény, hogy az ajánlatkérő mennyi pénzt hajlandó még egy adott szerzési igény kielégítésére fordítani. Ahogyan arra a korábban idézett bírósági ítéletek is rámutattak, a becslült érték és a rendelkezésre álló anyagi fedezet eltérő fogalmak.<sup>17</sup> A becslült érték egy kalkulált, prognosztizált érték, amelyet az ajánlatkérő az előzetes piackutatások, korábbi tapasztalatok alapján – a Kbt. szabályai szerint – állapít meg. Azonban nem biztos, hogy csak és kizárólag ekkora összeget lenne hajlandó kifizetni az ajánlatkérő ellenszolgáltatásként. Ha például a becslések szerint az érték 800 millió Ft, attól még az ajánlatkérő hozhat olyan döntést, hogy ha a legalacsonyabb ellenszolgáltatás 830 millió Ft, akkor ennyit még hajlandó lenne kifizetni, azaz elhatárolja egymástól a becslült értéket (amely egy becslés, és ebből következően bizonytalan) és azt az összeget, amelyet még képes kifizetni. Ugyancsak elhatárolja egymástól a becslült értéket és a ténylegesen kifizethető összeget az a sajátosság, ha egy közbeszerzési eljárásban az összességében legelőnyösebb ajánlat az értékelési szempont, akkor az ellenszolgáltatáson kívüli részszempontok vonatkozásában tett vállalások (pl. bizonyos magasabb minőségi követelményeknek való megfelelés) megemelhetik az egyébként megfelelően prognosztizált szerződéses összeg értékét. A hatályos Kbt. nem tartalmaz semmilyen objektív jogszabályi módszert a küszöbérték meghatározására. Ugyanúgy lényegi kérdés egyébként, hogy ha valamilyen alapvagy számított érték százalékában kívánják ezt kifejezni, akkor hány százalék legyen? A Második Kbt. 15%-ot írt elő, a régi Kbt. 20%-ot. Melyik igazodik a valósághoz, melyik illeszkedik az aránytalanul alacsony

<sup>14</sup> A KDB D.1006/12/2010. számú határozata. Részben hatályon kívül helyezte és a KDB-t új eljárásra kötelezte a Hajdú-Bihar Megyei Bíróság 9.K.30.519/2011/7. számú ítélete, ezt megváltoztatta és a keresetet elutasította a Fővárosi Ítéletábla 4.Kf.27.619/2011/5. számú ítélete.

<sup>15</sup> A KDB D.455/13/2011. számú határozata.

<sup>16</sup> A KDB D.142/15/2025. számú határozata, [57].

<sup>17</sup> Ld. a Fővárosi Ítéletábla 3.Kf.27.451/2007/18. ügyszámú ítéletét, valamint a Fővárosi Ítéletábla 3.Kf.27.363/2006/4. számú ítéletének indokolását.

jelzőhöz jobban? Ez is egy olyan „rejtvény”, amelyre nem lehet pontos megoldást találni.

Ha tehát nincsenek valamennyi esetre irányadó jogszabályi értékhatárok, matematikai kritériumok, akkor az ajánlatkérő egyedi szubjektív megítélésére marad a vizsgálati küszöbérték meghúzása. Nincs olyan jogszabályi rendelkezés, amely kötelezné az ajánlatkérőt arra, hogy erre vonatkozóan bármilyen előírást tegyen a közbeszerzési dokumentumokban, a vállalások behatárolására kizárólag az áron (költségen) kívüli értékelési szempontok körében van lehetősége,<sup>18</sup> ebben a körben az ajánlatkérő meghatározhat a felhívásban – az árat, költséget leszámítva – olyan legkedvezőbb szintet, amelyre és az annál még kedvezőbb vállalatokra egyaránt az értékelési ponthatár felső határával azonos számú pontot ad.<sup>19</sup> A bírálat (az értékelés) időszakában az e körben tett rendelkezések is kötik egyébként az ajánlatkérőt, azoktól nem térhet el, ellenkező esetben a jogsértés megállapítható. [Egy esetben „Az ajánlatkérő jogsértően, a kötöttségét figyelmen kívül hagyta a 2. minőségi kritériumban foglalt és a Kbt. 77. § (1) bekezdése szerinti értékelésre vonatkozó az adott ajánlati elem legkedvezőbb szintjére vonatkozó előírását, mely a közbeszerzési eljárás eredményére kiható volt az [ajánlattevőt] illetően.”]<sup>20</sup>

Vannak olyan közbeszerzési tárgyak, amelyek esetében a jogalkotó állapíthat meg kiindulópontként alkalmazandó támpontokat. Ilyenek például az egyes ágazatokra – építési beruházásokra<sup>21</sup> vagy a személy- és vagyonvédelmi szolgáltatásokra<sup>22</sup> – érvényes rezsziódíjak, de ezek is sajátos logika mentén működnek. (Ezekről a későbbiekben részletesebben szó lesz.)

Ennek megfelelően az ajánlatok felbontását követően, az ajánlati árak ismertté válása után van lehetőség első körben vizsgálatokat folytatni. Hogy e vizsgálatok mennyire bizonytalanok, azt jól szemlélteti az EUB azon megfogalmazása, amely szerint az ajánlatkérő „első ránézésre kirívóan alacsonynak találta” a kérdéses árat.<sup>23</sup>

„Első ránézés” – ebből az a következtetés is leszűrhető, hogy az ajánlatkérő is csak sejt, feltételez, gyanít valamit, de anélkül, hogy bármilyen konkrétum lenne a birtokában ezzel kapcsolatban. Hiszen az indokolás folyamata eredményeként dől el, hogy valóban aránytalanul alacsony-e az ár (és emiatt az ajánlat érvénytelen), vagy nem, és csak egy megalapozatlan aggály, egy kétely volt, viszont olyan aggály és kétely, amelyet el kellett oszlatni. Ilyen értelemben egy sikeres árindokolással megvédett ajánlat esetén az indokoláskérési eljárás nem más, mint egy utóbb feleslegesnek bizonyult ajánlatkérői aggodalom.

Adva van tehát az első lépés teljesítésének kötelezettsége: meg kell határozni egy elméleti és hipotetikus értékhatárt, amelyet az ajánlatkérő az ajánlatok felbontását követően állíthat fel. („[a]z ajánlatkérő jogkörébe tartozik az adott ajánlati ár aránytalanul alacsonnyá minősítése, amennyiben az ajánlatkérő megítélése szerint a megajánlott ajánlati áron a szerződés teljesítése kétséges.”)<sup>24</sup> Azért elméleti, mert nem feltétlenül egy egzakt, számszerűsíthető értékhatárról van szó, hanem különböző módokon, adott esetben bizonytalanul alkalmazható viszonyítási pontok alapján el kell dönteni – „első ránézésre” –, hogy mely ajánlatok lehetnek aggályosak és melyek nem azok, hiszen „Amennyiben [...] az adott ajánlat teljesíthetősége a releváns tényezők alapján nem kétséges az ajánlatkérő számára, az indokoláskéréskérés az ajánlatkérő számára nem követelmény.”<sup>25</sup> Amely árak kirívóan alacsonynak tűnnek, azok ezen bizonytalan értékhatár alatt vannak. Ebben a körben az ajánlatkérő számszerűsíthet egy pontos összeget vagy valamihez mérve kiszámíthat egy vagy több százalékos értéket, például a becsült érték vagy az ajánlati árak számtani átlagának bizonyos százalékában. Tehát több számítási művelet, arány eredményeként lehet kialakítani egy álláspontot, egy értékhatárt. És azért hipotetikus, mert azon árak, amelyek ezt nem érik el, még nem feltétlenül érvénytelenséghez vezető

<sup>18</sup> Ld. a Kbt. 77. § (1) bekezdését.

<sup>19</sup> Ld. pl. a KDB D.75/12 /2010. számú határozatát.

<sup>20</sup> A KDB D.548/10/2017. számú határozata.

<sup>21</sup> Ld. az Épköz. 25. §-át.

<sup>22</sup> Ld. a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXXXIII. törvény (Szvtm.) 72/B. §-át,

<sup>23</sup> Az EUB C-198/16. P. sz. számú ügyben 2017. október 19-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2017:784, [53].

<sup>24</sup> A KDB D.196/18/2023. számú határozata, [62].

<sup>25</sup> A KDB D.498/25/2025. számú határozata, [65].

módon aránytalanul alacsonyak, az ajánlatkérő csak feltételezésekre bocsátkozik az eljárás ezen fázisában.

Az ajánlatkérő e körben alapvetően, jogi szempontból két hibát követhet el azon túlmenően, hogy egyáltalán nem vizsgálja a beérkezett ajánlatokat, illetve ezekhez kapcsolódóan semmiféle megállapítást nem tesz a bírálat körében.<sup>26</sup> Ha úgy ítéli meg, hogy egyáltalán nincs aránytalanul alacsonynak tűnő ár, akkor elvárható az, hogy később meg tudja védeni az ezzel kapcsolatos álláspontját. Ennek alapját képezheti az, ha a bírálat általános dokumentálási kötelezettségének teljesítése érdekében rögzíti az ezzel kapcsolatos megállapításait, számításait, indokait, különösen akkor, ha „határesetnek” minősíthető ajánlati árak is vannak. Ugyanis – az ügyfélképességre<sup>27</sup> vonatkozó keretek megtartásával – „[a]mennyiben egy ajánlatkérő szerv azon okból nem indított egy ajánlat esetlegesen kirívóan alacsony jellegére vonatkozó vizsgálati eljárást, mivel úgy ítélte meg, hogy a hozzá benyújtott ajánlatok egyike sem ilyen jellegű, e szerv értékelése bírósági felülvizsgálat tárgyát képezheti a szóban forgó közbeszerzési szerződést odaítélő határozattal szemben benyújtott kereset keretében.”<sup>28</sup> Később ennek megfelelően védekezésre szorulhat az ajánlatkérő: „Hangsúlyozandó, hogy az [ajánlatkérőnek] a jogorvoslati eljárásban lehetősége lett volna arra, megfelelő indokát adhatta volna annak, hogy miért nem látta szükségesnek a Kbt. 72. § (1) bekezdése szerinti árindokolást kérését az [ajánlattevőtől]. Neki kellett volna azt alátámasztania, hogy miért nem kellett a fennálló körülmények alapján az [ajánlattevő] felé a felhívási kötelezettségnek eleget tennie, miért nem ébredtek kétségei az ajánlata vonatkozásában annak aránytalanságát illetően.”<sup>29</sup>

Ha van egy vagy több valóban kérdéses, aggályos ár, akkor az első hiba a fent említetten túlmenően az lehet, hogy az értékhatárt túlságosan magasan húzza meg, vagyis olyan ajánlattevőktől nem kér indokolást, amelyekről kellene. Például csak az első helyen álló legala-

csonyabb ár esik az ajánlatkérő értékhatára alá, tőle kér indokolást, viszont ha helyesen állapította volna meg a küszöbértéket, akkor még a második legkedvezőbb ajánlattevőtől is kérnie kellett volna. Ilyenkor nyilvánvalóan sérül a Kbt. 69. § (1) és (2) bekezdésére tekintettel a Kbt. 72. § (1) bekezdése, amely jogsértés az ajánlatkérő részéről alapvető bírálati kötelezettség megszegésének minősül, és ekként sújtandó bírsággal.<sup>30</sup> Így egy esetben megállapították, hogy „A megvalósított jogsérelem súlyosnak minősül, tekintettel arra, hogy az ajánlatkérő olyan ajánlattevő ajánlatát nyilvánította érvényessé, amelynek esetében az érvényesség feltételei tekintetében további bírálati cselekmények szükségesek.”<sup>31</sup> Másfelől jelentős súlyú jogsértésnek minősül az is, ha az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárásban jogsértően nyilvánít érvénytelenné egy ajánlatot,<sup>32</sup> tehát ennek megállapítása kapcsán is körültekintően kell eljárni.

Ha pedig túlságosan alacsonyan határozza meg az értékhatárt az ajánlatkérő, akkor olyan ajánlattevő(k)től kér indokolást, amely(ek)től valóban szükségtelen lenne. E körben érdekes jogi megközelítéseket lehet említeni, hiszen felmerülhet, hogy az ajánlattevő azt kifogásolja, hogy az ajánlatkérő indokolást kért tőle. Ilyenkor a KDB vizsgálhatja érdemben a jogorvoslati kérelmet, különösen akkor, ha az ajánlatot az indokolás el nem fogadható jellegére tekintettel érvénytelenné nyilvánítja az ajánlatkérő. Hiszen – ahogy a KDB fogalmazott – ebben az esetben „[h]iányzik az érvénytelenné nyilvánításhoz szükséges alapfeltétel,”<sup>33</sup> tekintettel arra, hogy „[a] Kbt. kizárólag az irreális vállalkozásokkal kapcsolatban ad felhatalmazást, illetőleg teszi kötelezettségévé ajánlatkérőnek a megajánlás megalapozottságának, gazdasági ésszerűséggel való összeegyeztethetőségének a vizsgálatát.”<sup>34</sup> Egy másik esetben megállapították, hogy az ajánlatkérő akkor jár el felelősen a közpénzek felhasználása terén, ha megtesz mindent annak érdekében, hogy elkerülje azt a helyze-

<sup>26</sup> Ld. a KDB D.351/16/2018. számú határozatának [26] pontját.

<sup>27</sup> Ld. a Kbt. 148. § (2) bekezdését.

<sup>28</sup> Az EUB C-669/20. számú ügyben 2022. szeptember 15-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2022:684, [49].

<sup>29</sup> A Fővárosi Törvényszék 103.K.701.119/2024/13. számú ítélete, [25].

<sup>30</sup> Ld. a KDB D.351/16/2018. számú határozatát, [33].

<sup>31</sup> A KDB D.316/18/2022. számú határozata, [62].

<sup>32</sup> A KDB D.244/20/2025. számú határozata, [80].

<sup>33</sup> A KDB D.387/38/2011. számú határozata.

<sup>34</sup> A KDB D.387/38/2011. számú határozata.

tet, hogy a nyertes ajánlattevőként szerződő fél képtelen legyen teljesíteni a szerződést a pénzügyi-gazdasági helyzete miatt, ezen „gondos eljárási kötelezettségének” akkor tesz eleget, ha a vonatkozó feltételek fennállása esetén árindokolást kér egy ajánlattevőtől. A KDB hangsúlyozta, hogy az árindokoláskéréstől nem válik az ajánlattevő ajánlata önmagától érvénytelenné, az ajánlattevő nem kerül versenyhátrányba. Továbbá megállapították, hogy az indokoláskérés tartalmát nem vitatták a jogorvoslati kérelemben. Végül arra a következtetésre jutott, hogy „[a]z ajánlati árak egyenletes növekedést mutatnak, az egymást követő összegek között nincs nagy különbség, továbbá a legmagasabb ár és a becsült érték között nincs egy millió forint eltérés. Azonban az [ajánlattevő] ajánlati ára és a legmagasabb ár között több, mint tíz millió forint különbség van, és ez a mennyiség az [ajánlattevői] ajánlat [...] értékével összehasonlítva akkora különbözetet jelent, amely okkal alapozhatta meg a Kbt. 72. § (1) bekezdése szerinti árindokolás kérés jogszerűségét.”<sup>35</sup> Más esetben a tervezői költségbecslésre alapított becsült értéktől több, mint 23%-kal volt alacsonyabb az ár, azonban ez a KDB szerint nem alapozta meg az indokoláskérést. Úgy fogalmaztak, „[h]ogy az ajánlatok átlagára az árak alacsony szórásával jelentősen eltér a becsült érték összegétől, így a becsült értéktől való eltérés vizsgálatával önmagában nem lehet arra a következtetésre jutni, hogy az adott ajánlat aránytalanul alacsony árat tartalmaz. Az ajánlattevők az ajánlatkérő által beszerezni kívánt építési beruházást az ajánlatukban beárzták, amely piaci árak az ajánlatkérő által a tervezői költségvetés alapján meghatározott becsült értékhez képest jelentősen eltérnek, ugyanakkor az ajánlati árak egymáshoz közelítenek. A konkrét esetben tehát a becsült érték nagy mértékben eltér az ajánlatokban megjelenő piaci árázástól, melyre tekintettel önmagában nem elegendő az aránytalanul alacsony ár megállapításához a becsült értékhez történő viszonyítás. Az ajánlatkérőnek a bírálat során körültekintően kell eljárnia, és a megkötni tervezett szerződés tárgyára figyelemmel kell a konkrét közbeszerzés szempontjából releváns szempontokat, pl. a konkrét esetben az ajánlatokban megjelenő piaci árakat is az aránytalanul alacsony árra vonatkozó

döntésénél alkalmaznia.”<sup>36</sup> Megemlíthető egy további példa is: az ajánlattevő jogorvoslati kérelmet nyújtott be, kifogásolva mind az árindokoláskérés tényét, mind pedig a tartalmát, mert álláspontja szerint a tartalom túlterjeszkedett a Kbt. által állított kereteken. Álláspontja szerint szükségtelen volt az indokoláskérés, hiszen az ára az ajánlatok átlagától csak 16,6%-kal volt alacsonyabb, az árak között nem volt jelentős a szórás, az első két ajánlat között a különbség 0,66%-os volt, a becsült érték nem tükrözte a piaci viszonyokat, mivel 10 ajánlat közül 9 ajánlati ár a tartalékkeret nélküli becsült érték alatt volt. Ezen kívül a felhívás egyes pontjainak indokoltságát is vitatta, figyelemmel a közbeszerzési dokumentumokban tett ajánlatkérői előírásokra. A KDB megállapította a jogsértést, mivel a becsült értéket nem tartotta megfelelő viszonyítási pontnak: bár az ajánlattevő ára 31,72%-os eltérést mutatott hozzá képest, mégis 10 ajánlati árból 9 a tartalékkeret nélküli becsült érték alatti volt, így nyilvánvaló, „[h]ogy a gazdasági szereplők részéről megajánlott ajánlati árak sokkal pontosabb képet adnak a valós piaci helyzetről, mint a tervezői költségbecslés.” Ugyanígy megvizsgálták az átlagárat: a kirívóan magasnak minősülő ajánlat figyelmen kívül hagyásával 12,5%-kal tért el a figyelembe vett 9 ajánlat átlagától, amely „[s]zámadatra figyelemmel szintén nem lehet azt a következtetést levonni, hogy az [ajánlattevő] aránytalanul alacsony árat ajánlott meg.”<sup>37</sup> Másik oldalról is megközelítették a kérdést, vagyis „[h]ogyan viszonyul az [ajánlattevő] ajánlati ára a tárgyi közbeszerzési eljárásban ajánlatot benyújtott ajánlattevők ajánlati árához abban az esetben, ha sem a legmagasabb, sem a legalacsonyabb ajánlati árat nem veszi figyelembe. A Döntőbizottság álláspontja szerint az így kapott csonkolt átlag adja jelen esetben a statisztikailag legrelevánsabb eredményt. A Döntőbizottság megállapította, hogy ebben az esetben az [ajánlattevő] ajánlati ára 13,9%-os eltérést mutat a figyelembe vett 8 ajánlati árhoz képest, amelyre figyelemmel, szintén nem lehet azt a következtetést levonni, hogy az [ajánlattevő] aránytalanul alacsony árat ajánlott meg.”<sup>38</sup> Így megállapította a KDB az indokoláskérés jogszerűtlenségét: „[a]z ajánlatkérőnek az abban való meggyőződéséhez, hogy egy ajánlati ár fedezetet nyújt-e a szerződés teljesíté-

<sup>35</sup> Ld. a KDB D.507/14/2024. számú határozatának [30]-[37] pontjait.

<sup>36</sup> A KDB D.196/18/2023. számú határozata, [65]-[66].

<sup>37</sup> A KDB D.142/15/2025. számú határozata, [56].

<sup>38</sup> A KDB D.142/15/2025. számú határozata, [57].

séhez, joga és egyben kötelessége az indokoláskérés alkalmazása abban az esetben, ha az ár kételyt ébreszt, illetve kételyt kell, hogy ébresszen az ajánlatkérőben az adott áron való teljesíthetőség tekintetében. A fent kifejtettek értelmében a jogintézmény alkalmazásának korláta viszont, hogy az nem lehet visszaélésszerű, és nem járhat az ajánlattevők ellehetetlenítésével. A Döntőbizottság a fentiek alapján megállapította, hogy az [ajánlattevő] részéről megajánlott nettó ajánlati ár nem minősül aránytalanul alacsonynak, ezért nem volt jogszerű az árindokolás-kérés megküldése.”<sup>39</sup>

Fontos megemlíteni, hogy nemcsak az ajánlattevők vitathatják azt jogorvoslati eljárás keretében, hogy az ajánlatkérő indokolatlanul kért indokolást, hanem hivatalbóli kezdeményezések tárgyát is képezheti ilyen feltételezett jogsértés. Egy ilyen jogorvoslati eljárásban a KDB ügy foglalt állást, hogy „[a] közbeszerzés tárgyából, a szerződéstervezet előírásaiból, az ajánlatkérő bírálati jogköréből, és az összehasonlítással érintett, a bírálatba bevonható két végső ajánlat tartalmából következően, az indokoláskérést az ajánlatkérő jogszerűen alkalmazta, továbbá az indokolási kötelezettségét nem teljesítő ajánlattevő ajánlatának érvénytelenségéről az ajánlatkérő a Kbt. 72. §-a szerint lefolytatott eljárásban jogszerűen döntött.”<sup>40</sup>

Sor került olyan jogorvoslati eljárásra is azonban, amelyben a KDB ügyfélképeség<sup>41</sup> hiányát állapította meg (kitérve a közbeszerzési szerződések és a polgári jog egyes összefüggéseire, különösen a kérdésfeltevés jogára), mert az ajánlattevő az indokoláskérés tényét, és nem pedig a tartalmát vitatta, mégpedig úgy, hogy kifejezetten megjelölte utóbb a joggal való visszaélés tilalmára vonatkozó alapelv megsértését is a Kbt. 72. § (1) bekezdése helyett. „A Döntőbizottság hangsúlyozza, hogy adott esetben az [ajánlattevő] nem az árindokoláskérés tartalmát vitatta, hanem pusztán az árindokoláskérés tényét. Az [ajánlattevő] úgy nyilatkozott a jogorvoslati eljárás során, hogy a Kbt. tételes jogi rendelkezése nem tiltja az ajánlatkérő számára az árindokoláskérést, ezért jelölte meg a Kbt. alapelvi rendelkezését megsértett jogszabályi rendelkezésként. A

Döntőbizottság utal a fent idézett, az Alkotmánybíróság 3241/2015. (XII. 8.) AB végzése [30] pontjára, amely szerint valamely jog gyakorlása és a jogok kimerítése önmagában nem valósít meg joggal való visszaélést. A Döntőbizottság álláspontja szerint ebből következően a kérelmező jogos érdekének sérelmét sem alapozhatja meg az a tény, hogy az ajánlatkérő árindokolást bocsátott ki a kérelmező és további öt ajánlattevő részére teljesen azonos tartalommal. A Döntőbizottság arra is kitér, hogy valamennyi ajánlattevőnek jogos érdeke fűződik ahhoz, hogy azonos mércével bírálja el az ajánlatkérő valamennyi ajánlattevő ajánlatát. A tényállásban foglaltak alapján megállapítható, hogy az ajánlatkérő 6 ajánlattevőtől kért árindokolást teljesen azonos tartalommal. Mindezekből következően az [ajánlattevőnek] nem fűződik közvetlen jogos érdeke a jogorvoslati kérelme érdemi vizsgálatához, ugyanis az árindokoláskérés tartalmi vizsgálata nélkül nem kerülhet kedvezőbb helyzetbe, nem lehet nagyobb esélye a szerződés elnyerésére.”<sup>42</sup> Nemcsak az ügyfélképeség hiánya, hanem az elkészttség is eljárásjogi akadályként merülhet fel: „A jelen esetben a Döntőbizottság [...] – a jogvesztő jogorvoslati határidőkre tekintettel – azt nem tudta vizsgálni, hogy az ajánlatkérő jogszerűen minősítette-e az [ajánlattevő] ajánlatát [...] aránytalanul alacsonynak, és kért emiatt indokolást, így azt sem tudta megállapítani, hogy az ajánlatkérő az egyenlő bánásmód alapelvi követelményét sértve nem bocsátott ki indokoláskérést a közös ajánlattevők felé.”<sup>43</sup> Azonban a Kúria szerint ezt meg kellett volna jeleníteni a KDB-nek a határozata indokolásában, mivel az eljárást e körben nem megszüntette, hanem a kérelmet elutasította, tehát érdemben vizsgálta. Ennek megfelelően a Kúria ügy foglalt állást, hogy jogsértő volt az indokoláskérés, mert az ajánlattevő ajánlati ára meghaladta a becsült értékét, és mindössze 1,27%-kal volt alacsonyabb, mint a másik ajánlattevőé. „E két körülményből kétséget kizáróan megállapítható, hogy az ügyben nem merült fel olyan körülmény, amelyből bármilyen módon azt a következtetést lehetett volna levonni, hogy az [ajánlattevő] által adott ajánlati ár aránytalanul alacsony lehet. [...] Jelen esetben nem voltak további alszempontok,

<sup>39</sup> A KDB D.142/15/2025. számú határozata, [58].

<sup>40</sup> A KDB D.169/13/2025. számú határozata, [78].

<sup>41</sup> Az ügyfélképeség törvényi szabályairól ld. a Kbt. 148. § (2) bekezdését.

<sup>42</sup> A KDB D.133/17/2023. számú végzése, [59]–[64].

<sup>43</sup> A KDB D.59/45/2014. számú határozata.

melyek az értékelés során önállóan vizsgálhatók lettek volna, tehát a fentiekől eltérő következtetést levonni az ügyben hatályos tételes jogi szabályok alapján még akkor sem lehetett, ha egyébként az aránytalanul alacsony ajánlati ár jogintézménye nemteljesítési kockázatok elkerülését, vagy más horizontális politikák érvényesülését is szolgálja.”<sup>44</sup> Az *elkészítéssel* összefüggésben megemlíthető, hogy az ajánlattevőnek a jogvesztő határidőket meg kell tartania, utóbb, későbbi döntéshez kapcsolódóan hiába kifogásol egy korábbi eljárási cselekményt. Egy esetben úgy fogalmaztak, hogy „A Döntőbizottság elsődlegesen rögzíti, hogy habár az [ajánlattevő] a tárgyi jogorvoslati eljárásban már az alap árindokoláskérés kibocsátásának jogosságát is vitatta, a kiegészítő árindokolások létjogosultságát pedig alapjaiban is megkérdőjelezte, a Döntőbizottság e körben a Kbt. 148. § (3) bekezdésében megjelenő kógens jogorvoslati határidőkre tekintettel vizsgálatot nem folytathatott le. Láthatóan az [ajánlattevő] az ajánlatkérő árindokolás kérései ellen egyetlen alkalommal sem élt jogorvoslattal, azokat minden esetben a megadott határidőn belül teljesítette. Az, hogy az [ajánlattevő] álláspontja szerint az ajánlatkérő a 2. kiegészítő árindokoláskéréssel már túlterjeszkedett a Kbt. 72. § (3) bekezdésén, és ezt az indokolásadásában az ajánlatkérő tudtára adta, ellenben a felhívással szemben jogorvoslattal nem élt, nem teremtette meg a döntőbizottsági vizsgálat lehetőségét.”<sup>45</sup> E jogi megközelítésekből kiindulva megállapítható, hogy van, illetve lehet létjogosultsága a jogellenes indokoláskérés vitatásának, azonban mindezt össze kell egyeztetni az eljárási akadályok rendszerével. Azonban a tartalmi teljesség kedvéért, elvi síkon közelítve a küszöbérték túlzottan magas szinten történő meghatározásához az is megemlíthető, hogy tágabb értelemben az is ebbe a körbe sorolható, ha az ajánlatkérő olyan ajánlattevőktől kér indokolást, amelyek végül a felhívására eredményesen alátámasztják objektív és elfogadható indokolással az ajánlati árukat, tehát nem minősíthetők végül aránytalanul

alacsonynak, csak az ajánlatkérő találta őket gyanúsak, vagyis feleslegesen került sor eljárási cselekmények teljesítésére. Néző- és viszonyítási pontok kérdése tehát, hogy mi a valóban indokolatlan indokoláskérés, és mi nem az. Azonban a jogintézmény célja e túlzott óvatosságban rejlő eredmény elérése, vagyis azon lehetőség megvalósítása, hogy az ajánlatkérő kiszűrje a valóban lehetetlen vállalásokat, a szükségtelen indokoláskérés és –nyújtás pedig ennek az ára, tehát egy egészséges paranoia az ajánlatkérő részéről elvárt. Természetesen ez sem jelent teljes védettséget, egy elfogadott indokoláson alapuló szerződéses ellenszolgáltatás esetén is bekövetkezhet a szerződéskötést követően a finanszírozhatatlanság állapota és a teljesítés megszakadása. Ettől függetlenül is azonban meg kell találni a megfelelő utat és hangsúlyokat, hiszen „A vizsgálat célja, hogy ajánlatkérő meggyőződést szerezhesen az ajánlat adott áron való teljesíthetőségéről, de az ajánlatkérői vizsgálat során is figyelemmel kell lenni az arányosság elvére, így az árindokolás kérés, illetve a kiegészítő árindokolás kérések nem irányulhatnak az ajánlattevők ellehetlenítésére.”<sup>46</sup>

Ahhoz tehát, hogy a küszöbérték meghúzásának feladata megfelelő módon teljesíthető legyen, *viszonyítási pontokat* kell találni. Ezek a következők lehetnek: a szerződés tárgya (jellemzői), a becsült érték és az ajánlati árak egymáshoz fűződő viszonya, szóródása, átlagos árszintek. Az összevetést teljesíteni kell, és „Ezen összevetés során viszonyítási szempontjai körében az ajánlatkérőnek többek között a korábbi eljárások tapasztalatait van módja értékelni, támaszkodhat a piacfelmérés eredményére, hagyatkozhat a hivatkozott becsült értékre, mint orientációs pontra, és kalkulálhat az adott piacon általában kért, vagy aktuálisan kínált ellenszolgáltatás értékével. Az ajánlatkérőnek ezen összevetés nyomán elvégzett mérlegelés keretében kell döntenie a tekintetben, hogy köteles-e indokolást kérni az ajánlattevőtől.”<sup>47</sup> Ezen kívül a „[v]izsgálata során az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás előkészítése és a

<sup>44</sup> A Kúria Kfv.III.37.398/2015/11. számú ítélete.

<sup>45</sup> A KDB D.636/25/2024. számú határozata, [56].

<sup>46</sup> A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója az aránytalanul alacsony ár vizsgálatával kapcsolatban (2024. szeptember 12.) (<https://www.kozbeszerzes.hu/kozbeszerzesek-az/magyar-jogi-hatter/a-kozbeszerzesi-hatosag-utmutatoi/a-kozbeszerzesi-hatosag-kereteben-mukodo-tanacs-utmutatoja-az-aranytalanul-alacsony-ar-vizsgalataval-kapcsolatban-2024-09-13/>, 2025. 06. 15.).

<sup>47</sup> A KDB D.351/16/2018. számú határozata, [25].

közbeszerzési eljárás során beszerzett adatokra támaszkodhat.”<sup>48</sup>

Szintén fontos küszöbértékként jelenhetnek meg a különböző módszerekkel számolt, időszakonként aktualizált és bizonyos ágazatok (építőipar, takarítás, őrzés-védelmi, vagyónvédelmi szolgáltatások) körében közzétett *rezióradíjak*, ugyanis elvárás lehet tehát egyes ágazatokban objektív, egzakt küszöbértékek alkalmazása. Azonban ezek is átjárhatók, hiszen versenyjogi, közbeszerzési jogi alapelvek folytán nem lehet előírni olyan értékhatárokat, amelyeket el nem érő ajánlati árak minden további nélkül érvénytelenek. Így „[a]bban az esetben, amennyiben egy ajánlattevő [...] ajánlata nem éri el a minimális vagyónvédelmi szolgáltatási rezióradíj legkisebb mértékét, automatikusan csak ezen okra tekintettel nem nyilváníthatja érvénytelenné az ajánlatkérő az ajánlatot, hanem a Kbt. 72. §-ában előírtakat el kell végeznie és az arra kapott árandokolásokat megvizsgálva kell döntést hoznia az érvényességről, vagy az érvénytelenségről.”<sup>49</sup> Tehát meg kell határozni azokat a következményeket, amelyeket az ezeket el nem érő ajánlati árakkal szemben alkalmazhatnak.

Vagyis jogszabály rendelkezhet úgy, hogy bizonyos közzétett értékeket el nem érő ajánlati árak kapcsán indokolást kell kérni, és szabályszerűen végig kell vinni a folyamatot. „A rezióradíj mint ajánlati elem akkor képezheti az aránytalanul alacsony ár és így valamely ajánlat érvénytelensége megállapításának kifejezett alapját, ha azt az ajánlatkérő értékelési (rész)szempontként kifejezetten előírta. Egyéb esetben az ajánlatkérőnek tájékoztatást kell kérnie az aránytalanul alacsony árat benyújtó ajánlattevőtől arra nézve, hogy az ajánlatában milyen összegű rezióradíjjal számolt, és a rezióradíj kiszámításakor egyes – az [...] építőipari minimális rezióradíj elemeit képező – költségeket milyen összeggel és módon vett figyelembe.”<sup>50</sup> Vagyis

„[a]mennyiben az ajánlatkérő nem tette az értékelés (rész)szempontjává a minimális vagyónvédelmi rezióradíjat, az érvényesség kérdésében végső soron arról kell döntést hoznia, hogy az ajánlat tartalmaz-e aránytalanul alacsony ellenszolgáltatást, a szerződés az adott áron teljesíthető-e. Az erre lefolytatott vizsgálatnak részét képezi ugyan a rezióradíj vizsgálata, azonban az ajánlattevő által közöltek összességében kell értékelni.”<sup>51</sup> Lényeges körülmény tehát, hogy az ajánlatkérő *önállóan értékeli-e őket vagy sem*. Ugyanis „Amennyiben [a] minimális rezióradíj nem értékelési szempont, akkor az csupán a vizsgálat egyik eleme lehet, és annak alacsony volta az ajánlatkérő fokozottabb vizsgálatát igényli, de nem eredményezheti automatikusan az ajánlat érvénytelenségét.”<sup>52</sup> Amikor azonban az ajánlatkérő meghatározza az eljárást megindító felhívásában az értékelési szempontokat és az azokra vonatkozó előírásait, akkor figyelembe kell vennie a *kétszeres értékelés tilalmát*<sup>53</sup> is, amelyet a közbeszerzés tárgyára, az ellátandó feladatokra tekintettel kell értelmezni. Önmagában egyébként nem kizárt az ajánlati ár és a rezióradíj értékelése.<sup>54</sup> Egy esetben a Kúria zárta le az ellentétes jogértelmezéseket ütköztető jogvitát, abból kiindulva, hogy „[k]ét különböző esetkör (költségvetésben szereplő tételek és költségvetésben nem szereplő tételek) önálló értékelésére és az egymástól eltérő, az egyes részszerzőpontokkal érintett munkák, munkanemek (költségvetésben szereplő munkanemek és előre nem tervezhető feladattípusok) elszámolásának megalapozására szolgáltak. Az, hogy mindkét értékelési részszerzőpontot karbantartási, felújítási feladatok kapcsán alkalmazta, még nem jelenti a kétszeres értékelés tilalmának megszegését.”<sup>55</sup> Más esetben azonban megvalósult a kétszeres értékelés tilalmának megsértése: „Lényeges, hogy az ajánlatkérő a minőségi szempontok között szerepeltette a [...] kifogásolt rezióradíjat. Az ajánlatkérő az ajánlati árat egyebekben nettó Ft értékben

<sup>48</sup> A KDB D.141/29/2022. számú határozata, [72].

<sup>49</sup> A KDB D.324/17/2024. számú határozata, [62]. Ld. még a KDB D.329/22/2025. számú határozatának [84] pontját.

<sup>50</sup> A KDB D.651/19/2016. számú határozata.

<sup>51</sup> A KDB D.881/32/2016. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 13.K.27.070/2017/17. számú ítéletét, amelyet hatályában fenntartott a Kúria Kfv.II.38.077/2017/5. számú ítélete.

<sup>52</sup> A KDB D.881/32/2016. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 13.K.27.070/2017/17. számú ítéletét, amelyet hatályában fenntartott a Kúria Kfv.II.38.077/2017/5. számú ítélete.

<sup>53</sup> Ld. a Kbt. 76. § (6) bekezdés e) pontját.

<sup>54</sup> Ld. a KDB D.54/10/2020. számú határozatát. A jogsértés megállapítását mellőzte (a határozatot megváltoztatta): a Fővárosi Törvényszék 104.K.704.431/2020/13. számú ítélete, amelyet helybenhagyott a Kúria Kf.V.39.081/2021/5. számú ítélete.

<sup>55</sup> A Kúria Kf.V.39.081/2021/5. számú ítélete, [28].

kérte megadni, melyet 70 súlyszámmal, míg a minőségi szempontok között megjelenített rezsioradíjat nettó Ft/óra értékben kért megadni, melyet 10 súlyszámmal vett figyelembe az értékelés során. A Döntőbizottság megítélése szerint azonban a fenti tartalommal kialakított bírálati struktúra jogsértő, figyelemmel arra, hogy az ajánlatkérő a minőségi szempontok között olyan ajánlati elemet (rezsioradíj) jelenített meg, mely egyrészt az ár szempont további értékelésére szolgál, másrészt – tartalmát tekintve – nem feleltethető meg a minőség alapú kiválasztásnak sem.”<sup>56</sup> Ezeket a példákat és kereteket mindenképpen érdemes az ajánlatkérőnek megvizsgálni és a velük kapcsolatos következtetéseket levonni, mielőtt a rezsioradíjat önállóan értékelendő szempont-ként határozná meg.

Példaként említhető a konkrét ágazatok körében a *személy- és vagyonvédelmi szolgáltatások köre*, azonban az Szvmt. alapján meghatározott díjértékek nem olyanok, amelyek ne engednének eltérést. Ugyanis „Sem az Szvmt., sem a felhatalmazása alapján kiadott díjrendelet nem tartalmaz azonban olyan előírást, mely szerint a közbeszerzési szerződések kizárólag rögzített, a díjrendeletben megállapított, és a közbeszerzési eljárásokban kötelezően megajánlandó rezsioradíjjal köthetőek meg. Az ilyen típusú jogértelmezés ellentmond az uniós és hazai joggyakorlatnak, a Kbt. alapvető szintű elvárásainak, a közpénzek hatékony felhasználásának és a verseny biztosításának, de a Kbt. tételes jogi előírásait is sérti.”<sup>57</sup> Ennek megfelelően az Szvmt. úgy fogalmaz, hogy ha az ajánlatkérő aránytalanul alacsonynak minősíti az árat, akkor az „[i]ndokolás kérése keretében köteles arra vonatkozóan is tájékoztatást kérni, hogy az ajánlattevő ajánlatában milyen összegű rezsioradíjjal számolt, és a rezsioradíj kiszámításakor egyes költségeket milyen összeggel és módon vett figyelembe.”<sup>58</sup> Így önmagában az eltérés ténye folytán „[n]em lehetett volna érvénytelennek nyilvánítani az [ajánlattevő] ajánlatát, tekintettel arra, hogy az Szvmt. 72/B. § (1) bekezdése nem azt írja elő kötelezettségként az ajánlatkérőnek, hogy ilyen esetben érvénytelenséget kell megállapítania, hanem azt, hogy tekintettel, hogy ez

aránytalanul alacsony árajánlatnak minősül, így árandokolást, illetőleg adott esetben kiegészítő árandokolást kell kérnie, és az abban foglaltakra tekintettel kell elbírálnia az ajánlatot, amely így minősülhet teljesíthetőnek, illetve adott esetben nem teljesíthetőnek.”<sup>59</sup> Vagyis csak a rezsioradíjtól való eltérésre nem lehet érvénytelenséget alapítani, önmagában ez nem vezethet érvénytelenséghez, a benyújtott indokolást érdemben meg kell vizsgálni. Egy esetben a következőképpen fogalmaztak: „A Döntőbizottság rögzíti, hogy az [ajánlattevő] ajánlatának érvénytelenségét megállapító ajánlatkérői döntésből nem állapítható meg, – mivel az érvénytelenséget megállapító döntés indokolásában nem szerepel – hogy az ajánlatkérő megvizsgálta volna, bírálat alá vonta volna az [ajánlattevő] árandokolásában és a kiegészítő árandokolásában előadott adatokat. Ennek hiányában nem hozhatott az ajánlatkérő megalapozott döntést az [ajánlattevő] ajánlatának érvénytelenségének megállapítása körében. Az ajánlatkérőnek a bírálat során elemezni, értékelni kellett volna az [ajánlattevő] árandokolásában és kiegészítő árandokolásában szereplő adatokat, amelyet a közbenső döntésében pontosan rögzíteni kellett volna.”<sup>60</sup>

Megnehezítheti a rezsioradíj vizsgálatát, elemzését és a megfelelő következtetések levonását az, ha többen tesznek közösen ajánlatot, illetve ha alvállalkozók kerülnek bevonásra, hiszen ilyenkor más körülményeket is figyelembe kell venni. Például egy eljárásban úgy fogalmazott a KDB, hogy az „[i]gazolni előírt ajánlati ár és a minimális vagyonvédelmi szolgáltatási rezsioradíj között közvetlen összefüggés feltárása a teljesíthetőség vonatkozásában csak számos más körülmény együttes értékelésével lehetséges, figyelemmel arra, hogy mindkét vizsgált ajánlatot több közös ajánlattevő nyújtotta be és mindkét ajánlatban egy-egy ajánlattevő olyan részt vállalt a teljesítésben, amely nem tartozik a vagyonvédelmi ágazati szabályozás hatálya alá, valamint a nyertes ajánlat esetében jelentős a nem munkavállalói foglalkoztatás, az egyéni vállalkozók bevonásának aránya.”<sup>61</sup> De nemcsak az ajánlattételi oldalon kialakított *személyi struktúra*, a *jogviszonyok megválasztása* nehezítheti meg a

<sup>56</sup> A KDB D.27/9/2020. számú határozata, [26].

<sup>57</sup> A KDB D.695/33/2016. számú határozata.

<sup>58</sup> Ld. az Szvmt. 72/B. §-át.

<sup>59</sup> A KDB D.324/17/2024. számú határozata, [62].

<sup>60</sup> A KDB D.324/17/2024. számú határozata, [65].

<sup>61</sup> A KDB D.139/16/2021. számú határozata, [139].

rezióradíjra alapított számítások megítélését, hanem az is, hogy milyen költségek sorolhatók egyáltalán a körébe. Például, számonkérhető-e az, ha az ajánlatkérő által a korábbi jogszabályi környezetre épített árindokoláskérés magában foglalja a működési költségeket is, azonban szorosán véve a rezióradíj már nem tartalmazza ezeket. A rezióradíj tartalmának kialakítása függ a jogalkotó döntésétől is, ami azért is lényeges, mert a rezióradíj és egy szolgáltatás ellenértéke (az ajánlati ár) nem feltétlenül azonos, figyelemmel arra, hogy milyen feladatokat kell teljesíteni a nyertes ajánlattevőnek és erre nézve milyen költségei merülnek fel. Például a rezióradíj központi számításánál (meghatározásánál) figyelembe vehetik a kötelező legkisebb munkabért (a minimálbért) és a bért terhelő adókat, járulékokat, valamint az egyéb általános működési költségeket, azonban nem tartalmazza a konkrét tevékenység ellátásával kapcsolatosan felmerülő további költségeket, mint például az eszközök, felszerelések, ruházat költségét, a működési engedélyhez kapcsolódó díjat, valamint a felelősségbiztosítással járó költséget.<sup>62</sup>

Fontos jellemzői ezeknek az előre közzétett normáknak, minimális rezióradíjknak, hogy azokat bizonyos időközönként (például évente) felülvizsgálják, és az áremelkedéseknek, inflációnak, béremeléseknek megfelelően indexálják. Kérdésként merülhet fel, hogy ha az ajánlattételi határidő lejártát követően közzéteszik az új irányadó rezióradíjat, vagy éppen a kötelező legkisebb munkabérről vonatkozó új szabályokat, akkor arra hivatkozhat-e az ajánlatkérő, vagy pedig az ajánlattételi határidő lejártának időpontjában hatályos értékekből kell kiindulni? Vagyis hogyan függ össze az időbeli hatály és az ajánlati kötöttség? A Kúria szerint „Az [ajánlattevő] árképzése és indokolásainak elfogadhatósága az ajánlati kötöttségre is tekintettel kizárólag az ajánlattétel időpontjában ismert kötelező előírások figyelembevételével volt vizsgálható, ennél fogva az ajánlatkérő jogsértően alapította az [ajánlattevő] ajánlatának érvénytelenségét az [új] díjrendeletre. [...] Helyesen utalt erre az okfejtésre az elsőfokú bíróság, amikor

rögzítette, hogy a később hatályba lépő jogszabálynak a jogvita elbírálásánál nem lehetett szerepe, és ezt osztja a Kúria is.”<sup>63</sup> Ebben az esetben az ajánlatok felbontása után nyolc nappal jelent meg az új szabályozás, és csak később is lépett hatályba, de erre már nem lehetett az ajánlatkérő részéről jogszerűen hivatkozni, de más döntésben is felmerült ennek a kérdésnek a vizsgálata.<sup>64</sup> Azonban annak nincs akadálya, hogy az ajánlattevő egy korábbi rezióradíjra vonatkozó jogszabály struktúráját használja fel az indokolása elkészítéséhez, például azért, mert egy korábbi kormányrendeletben tételesen lebontva szerepelt az, hogy milyen elemekből tevődött össze a díj, míg egy későbbi (hatályos) normában ilyen részletezés már nem található. „Ezért a magyarázat megadásához ennek a struktúrának a segítségül hívása – annak ellenére, hogy az már egy hatályon kívül helyezett jogszabály – lehetséges volt. Ez nem azt jelentette, hogy az [ajánlattevő] olyan rezióradíjat határozott meg, amely egy már hatályon kívül helyezett jogszabályon alapult volna.”<sup>65</sup>

Az építési beruházásokhoz kapcsolódó rezióradíjak vizsgálata körében az Épköz. külön, kifejezett szabályozást tartalmaz, így az építési beruházások esetében azokat kell alkalmazni.<sup>66</sup> E szabályok lényege, hogy ha az ajánlatkérő a később tárgyalandó viszonyítási pontok alkalmazásával egyébként arra a következtetésre jut, hogy az ár aránytalanul alacsonynak ítéelhető, akkor – ha azt az ajánlat egyébként nem tartalmazza – arra vonatkozóan is tájékoztatást kér, hogy az ajánlattevő az ajánlatában milyen összegű rezióradíjjal számolt, és a releváns költségeket milyen összeggel és módon vette figyelembe. („Az erre vonatkozó tájékoztatás kérés azonban csak akkor áll fenn, ha az ajánlatkérő az ajánlati ár aránytalanul alacsonyágát a Kbt. 72. § (1) bekezdés szerint megállapítja és indokolást kér.”)<sup>67</sup> Ha ez alapján megállapítható, hogy az ajánlattevő által alkalmazott rezióradíj alacsonyabb, mint a vonatkozó miniszteri rendeletben meghatározott érték, akkor az ajánlatkérő „[k]ülönös figyelemmel vizsgálja a Kbt. 72. § (4) bekezdése szerinti körülmények fennállását.”<sup>68</sup> Az

<sup>62</sup> Ld. a KDB D.139/16/2021. számú határozatának [140]–[141] pontját.

<sup>63</sup> A Kúria Kfv.III.37.703/2017/5. számú ítélete, [77].

<sup>64</sup> Ld. a KDB D.231/17/2025. számú határozatának [73]–[74] pontjait.

<sup>65</sup> A Fővárosi Törvényszék 103.K.701.761/2021/24. számú ítélete, [27].

<sup>66</sup> Ld. az Épköz. 25. §-át.

<sup>67</sup> A KDB D.386/12/2025. számú határozata, [24].

<sup>68</sup> Az Épköz. 25. § (2) bekezdése.

ajánlattevőt tehát megilleti a jog – és ez nem is vonható el tőle –, hogy alacsonyabb rezsioradíjakkal számoljon, azonban egyrészt ezt alá kell tudnia támasztani, másrészt az ajánlatkérő szempontjából „különös figyelmet” követel meg a jogalkotó, amely általános elvárás sokat nem könnyít az ajánlatkérő bírálati kötelezettségéből eredő helyzetén, kockázatain és felelősségén. A vonatkozó jogszabály tartalmazza az *ajánlott építőipari rezsioradíj költségneveit és értékeit*, így például az alapbér, szállásköltség, munkavédelmi költség, szerszámhasználat vagy banki költségek tekintetében,<sup>69</sup> azonban ezek évről évre változnak (emelkednek), így az is számít, hogy az ajánlattételkor melyik rendelet van hatályban, mivel számolhatott az ajánlattevő.<sup>70</sup> Emellett léteznek *különböző normák, normagyűjtemények*, amelyek megfelelő megnevezése (ajánlatkérő általi hivatkozása), vagy éppen azok túlzó jellege is lehet vita tárgya.<sup>71</sup>

A rezsioradíjakkal kapcsolatban megemlíthető az is, hogy viszonyítási pontként is szolgálhatnak bizonyos eljárásokban, ajánlatkérői előírásoktól függően, így a rezsioradíjak kérdése a később tárgyalandó *viszonyítási pontok* körében is említésre kerül.

*Az értékelésre vonatkozó ajánlatkérői előírások és az értékelési szempontok*

Az előzőekben bemutatásra került a rezsioradíj önálló értékelési szempontként történő rögzítése, továbbá a magyar szabályozás fejlődésének áttekintése körében szó volt arról, hogy a jogalkotó immár nem emelte ki külön azt, hogy az ár aránytalanul alacsony jellegének vizsgálatát az „önállóan értékelésre kerülő ajánlati elem” tekintetében kell elvégezni. Vagyis alapvető jelentőségű kérdés, hogy az ajánlatkérőnek mit kell vizsgálnia az aránytalanul alacsony jelleg körében akkor, ha az értékelésre kerülő ajánlati ár egy költségvetés vagy ártáblázat tételeinek beárazását követően, azok végösszegeként áll elő?

a) Ahogyan arról történt említés – a jogszabályi szövegek szó szerinti idézésével –, a *korábbi szabályozást*

a következőképpen kellett értelmezni: „Ha [...] csak az ellenszolgáltatás egyik – részszempontként nevesített eleme – kirívóan alacsony, akkor is indokolást kell kérni. De ha csak az árazott költségvetés egyik elemében alacsony az ellenszolgáltatás, anélkül, hogy az egész ellenszolgáltatás alacsony lenne, nem kell indokolást kérni.”<sup>72</sup> Tehát az értékelési szempontok fontos, elsődleges kötőerővel bírtak: „Jelen esetben nem voltak további alszempontok, melyek az értékelés során önállóan vizsgálhatók lettek volna, tehát a fentiekől eltérő következtetést levonni az ügyben hatályos tételes jogi szabályok alapján még akkor sem lehetett, ha egyébként az aránytalanul alacsony ajánlati ár jogintézménye nemteljesítési kockázatok elkerülését, vagy más horizontális politikák érvényesülését is szolgálja.”<sup>73</sup> Ez a megközelítés épült be a joggyakorlatba és a jogirodalomba is.<sup>74</sup> Emellett meg kell jegyezni azt is, hogy a „*lényeges ajánlati elem*” kitétel is kikerült a jogszabályi szövegből, viszont amíg hatályos volt, addig vita esetén annak vizsgálatát is el kellett végezni, hogy az adott „ajánlati elem” lényeges volt-e vagy sem. Például távközlési szolgáltatások esetén a megajánlott díjsomagok lényeges ajánlati elemnek minősültek, ennek megfelelően az ajánlattevő utóbb nem hivatkozhatott arra, hogy nem is voltak lényegesek, ha az indokoláskérési felhívást nem támadta, és a szükséges indokolásokat megadta.<sup>75</sup> Ugyanakkor egy árubeszerzés (közvilágítási lámpatestek rekonstrukciója) kapcsán a KDB ügy foglalt állást, hogy az ajánlatkérő olyan árelemekre kérdezett rá, amelyek nem voltak lényegesek. Ebbe a körbe sorolták a használt gépjármű típusát, az utazási időre számolt bérköltséget, azt, hogy az ajánlattevő milyen örzési költségekkel kalkulált a saját telephelyén, illetve a teljesítési helyszínen a nyolc napos teljesítési idő alatt, valamint azt, hogy milyen költségek merülnek fel az egyes lámpatestek cseréje közötti időszakban. Az ár súlyozott részét jelentő összetevőket viszont lényeges ajánlati elemnek tekintették, így például a lámpatestek árát, a ki- és beszerelés egyéb anyagköltségeit, a

<sup>69</sup> Ld. a jelenleg hatályos, az ajánlott építőipari rezsioradíj mértékéről szóló 44/2024. (XII. 20.) ÉKM rendelet 1. mellékletét.

<sup>70</sup> Ld. a KDB D.185/17/2025. számú határozatának [101] pontját. A döntést keresettel támadták.

<sup>71</sup> Ld. a KDB D.185/17/2025. számú határozatának [95]–[96] pontjait. A döntést keresettel támadták.

<sup>72</sup> A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXIX. törvény módosításáról szóló 2010. évi LXXXVIII. törvény 36. §-ához kapcsolódó indokolás.

<sup>73</sup> A Kúria Kfv.III.37.398/2015/11. számú ítélete.

<sup>74</sup> Ld. pl. a KDB D.347/16/2024. számú határozatának [38] pontját.

<sup>75</sup> Ld. a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 14.K.27.045/2017/68. számú ítéletének [24] és [79]–[81] pontjait.

munkaerő bérköltségét és a ráakódó általános költségek számítását.<sup>76</sup> A döntést felülvizsgáló bíróság egyébként nem találta elegendőnek a KDB indokolását, ugyanis az ajánlatkérő által megfogalmazott kifogásokat érdemben nem bírálta el, emellett nem jelenítette meg az indokolásában, hogy azokat miért nem tekintette relevánsnak, az árindokolás-kérés körében megfogalmazott indokok teljes egészükben értékelés nélkül maradtak.<sup>77</sup>

A lényeges ajánlati elem mellett az „*egyéb elem*” fogalmát is meg kell említeni, hiszen el kell határolni az arra vonatkozó indokoláskérést és az egyéb teljesíthetetlennek ítélt kötelezettségvállalás vizsgálatának esetét. Egy esetben azt kifogásolta jogorvoslati eljárásban az ajánlattevő, hogy az ajánlatkérő a költöztetési feladatokra vonatkozó ártáblázat két tételére nem kért indokolást. Azzal érvelt, hogy a szerződés nem átalánydíjas, nem azt értékelte, minden egyes tételnek így jelentősége van, a két tétel árelem teljesíthetőségéről nem győződött meg az ajánlatkérő. Megsértett jogszabályi rendelkezésként nemcsak a Kbt. 72. § (1) bekezdését, hanem a 72. § (7) bekezdését<sup>78</sup> is megjelölte. Az ajánlatkérő álláspontja szerint viszont nem értékelte e tételeket önállóan, ha azok nem teszik az értékelésre kerülő árat aránytalanul alacsonnyá, akkor nem áll fenn indokoláskérési kötelezettség. A KDB a jogorvoslati kérelmet elutasította, elhatárolva a két hivatkozott bekezdés alkalmazhatóságát is.

„A Döntőbizottság megállapította, hogy a Kbt. 72. § (7) bekezdésében 'az ajánlatnak valamely egyéb eleme' kifejezés nem az árajánlat egyéb elemét jelenti, mivel egyrészt az árajánlat elemeire a Kbt. 72. § (1)-(6) bekezdéseinek a tartalma alapján e jogszabályi rendelkezések vonatkoznak. Másrészt megállapítható, hogy a jogalkotó a Kbt. 72. § (1) bekezdésében egyértelműen megszabta, hogy melyek az árajánlatnak azon részei, amelyekre vonatkozóan indokolás kérhető, a Kbt. 72. §

(7) bekezdése pedig nem tartalmaz korlátokat az indokoláskérési kötelezettséggel kapcsolatban. Az aránytalanul alacsony szintje teljesíthetetlennek ítélt kötelezettségvállalást jelent, ezért ha a Kbt. 72. § (7) bekezdésének tárgyi hatálya kiterjedne az árajánlat elemeire, akkor a Kbt. 72. § (7) bekezdése kiüresítené, alkalmazhatatlanná tenné a Kbt. 72. § (1) bekezdését, mivel a korlátozásmentessége megszüntetné az árindokolás kérés kötelezettségnek a Kbt. 72. § (1) bekezdésében meghatározott határait.”<sup>79</sup>

A *korábbi szabályozási megközelítés* alapján tehát, ha az értékelési szempont szerinti ellenszolgáltatás részletes ártáblázat, illetve költségvetés beárazott tételeiből áll össze, abban az esetben indokolást csak akkor kellett kérni a megajánlott, értékelésre kerülő árra nézve, ha a teljes ellenszolgáltatás – például az egyösszegű ajánlati ár – értéke minősíthető aránytalanul alacsonynak. Ha az egyösszegű ajánlati ár megfelelő, és csak a költségvetésben található aránytalanul alacsonynak tekinthető tételek, akkor nem kell (nem lehet) kérni indokolást. Ugyanis „Amennyiben az érintett ajánlat nem tartalmaz kirívóan alacsonynak értékelt összesített ellenszolgáltatást, úgy ajánlatkérőnek nincs olyan kötelezettsége, hogy az ajánlati ár egyes elemeit vizsgálva, az azok tartalmát megalapozó adatokra vonatkozóan indokolást kérjen.”<sup>80</sup> Másképpen fogalmazva, „[a] kirívóan alacsony ellenszolgáltatás vonatkozásában az ajánlat egésze, mint egység vonatkozásában vizsgálható csak a kirívóan alacsony ellenszolgáltatás, egyetlen kiragadott tétel ára esetében nem.”<sup>81</sup> Ha viszont az ajánlati ár aránytalanul alacsony, akkor már a rendelkezésre álló költségvetésből szükséges kiindulni: „Az építési beruházások esetében [...] az ajánlatokban szereplő tételes költségvetés alapján pontosan meghatározottak az egyes ajánlati elemek, amelyekben belül az ajánlattevő az egyes munkanemekhez tartozó bérköltséget és anyagköltséget is köteles megadni.”<sup>82</sup> Ez alapján ki lehet (kell)

<sup>76</sup> A KDB D.196/15/2022. számú határozata, [38]. Megsemmisítette és a KDB-t új eljárásra kötelezte a Fővárosi Törvényszék 106.K.703.238/2022/10. számú ítélete.

<sup>77</sup> A Fővárosi Törvényszék 106.K.703.238/2022/10. számú ítélete, [31]–[32].

<sup>78</sup> „Az (1)–(6) bekezdésben foglalt eljárásrendet megfelelően alkalmazni kell arra az esetre is, ha az ajánlatnak valamely egyéb eleme tartalmaz teljesíthetetlennek ítélt kötelezettségvállalást. Ebben az esetben az ajánlatkérő érvénytelennek nyilvánítja az ajánlatot, ha a közölt információk nem indokolják megfelelően, hogy az adott kötelezettségvállalás teljesíthető.”

<sup>79</sup> A KDB D.155/14/2023. számú határozata, [47].

<sup>80</sup> A KDB D.228/9/2011. számú határozata.

<sup>81</sup> A KDB D.359/14/2011. számú határozata.

<sup>82</sup> A KDB D.584/12/2010. számú határozata.

választani azokat az ajánlati elemeket, szempontokat, tételeket (munkanemeket, tételcsoportokat, illetőleg bér-, vagy anyagköltségeket), amelyek kifogásolhatók, pontosan meg kell nevezni, hogy mely elemekre milyen tartalmú indokolást vár az ajánlatkérő, különben az ajánlattevő nem lesz abban a helyzetben, hogy megfelelő indokolást nyújtson be.<sup>83</sup>

A fentiekből adódóan például – folytatva tehát a korábbi, módosított szabályozás megközelítésének bemutatását –, ha az ajánlatkérő az együttes vételárat kívánja értékelni, mint az egységcsomagokra jutó egyösszegű ajánlati árat, és ez az értékelés egyetlen szempontja, viszont az nem aránytalanul alacsony, akkor az egyes tételek esetében az árintékelés kérése jogsérvő. A 72. § (1) bekezdése alapján nincs erre lehetősége az ajánlatkérőnek, „[m]ivel az ajánlatkérő nem az egyes tételek fogja értékelni, hanem az összajánlati árat, amelynek aránytalanul alacsony volta az ajánlatkérő által alkalmazott piac felmérés alapján amúgy sem állapítható meg.” (Azt is megjegyezte „[a] Döntőbizottság, hogy az ajánlatkérő piacfelmérése szerint a reális összajánlati ár a piaci viszonyok szerint 6.034.-Ft, míg a kérelmező ajánlati ára 5.398.-Ft, ami csak 10,55%-kal alacsonyabb ennél. Erre azonban az ajánlatkérő nem kérdezett rá, hanem csak egyes tételek vonatkozásában kért árintékelést.”)<sup>84</sup> Megjegyzendő, hogy ha több alszempontra bontotta az ajánlatkérő a felhívásban az árat külön-külön súllyal, akkor külön is kell (lehet) rájuk nézve indokolást kérni: „[a]z önállóan értékelésre kerülő ajánlati elemekre – jelen esetben a bírálati részszepontra tett megajánlásokra – külön-külön is rá kell kérdezni, ha azok önmagukban irreálisan alacsonynak minősíthetők.”<sup>85</sup> Ha viszont az ajánlatkérő nem értékelte külön a rezsioradíjat, akkor nem áll fenn az indokoláskérési kötelezettség az Épköz. 25. §-a alapján.<sup>86</sup>

Egy másik esetben megállapítást nyert, hogy „[a]z ajánlatkérő bírálati, értékelési részszepontként az ajánlati árat jelölte meg az ajánlati felhívásban, és az egyéb ajánlatkérői előírások alapján is az ajánlati ár képezi az

értékelés alapját, így az (össz)ajánlati árak a vizsgálata tartozik az ajánlatkérő Kbt. 72. §-a szerinti kötelezettségei közé és annak aránytalanul alacsonynak való értékelését követően köteles indokolásadásra felhívni az ajánlattevőt. További, illetve bármely árelemet nem tett az ajánlatkérő az értékelés részévé, az összajánlati áron kívül önállóan értékelésre nem került egyéb árelem. Az, hogy az ajánlatkérő a felolvasólap mellékletét képező táblázatban súllyszámokat rögzített – egyéb ajánlatkérői előírás hiányában – nem jelenti azt, hogy azokat az ajánlatkérő önállóan értékelni kívánja, a súllyszámokkal az ajánlatkérő csupán a keretszerződés keretein belül elvégeztetni kívánt feladatok jelentőségét jelezte a Döntőbizottság álláspontja szerint.”<sup>87</sup> Vagyis „[a]z ajánlatkérőnek minden esetben azt kell vizsgálnia az aránytalanul alacsony ár vizsgálata tekintetében, amit a közbeszerzési eljárás keretében a közbeszerzési dokumentumokban előírt. Jelen esetben azt, hogy az értékelési szempontokat miként határozta meg.”<sup>88</sup> Tehát nem lehet figyelmen kívül hagyni azt az értékelési struktúrát, amelyet az ajánlatkérő alkalmazott. Egy esetben a következőképpen fogalmaztak: „Az ajánlatkérő az indokoláskérésben az ajánlati ár vonatkozásában kért indokolást, holott a nettó ajánlati árat az ajánlattétel során további alszempontokra bontotta, ezekre kellett megajánlást tenni az ajánlattevőknek. Az ajánlatkérő a felhívásban a nettó ajánlati árat alap megbízási díjra és kiegészítő megbízási díjra bontotta, viszont az indokoláskérésnél már nem tartotta fontosnak azt, hogy mindkét díjat külön-külön vizsgálja, holott ezeket az értékelés során külön-külön értékeli, és nem is egyforma súllyal. [...] Attól, hogy az ajánlatkérő nem tett előírást arra vonatkozóan, hogy valamely bírálati részszepontra tekintetében tett megajánlás önmagában való aránytalanságának megállapítását lehetővé tenné, a Kbt. fent idézett előírásai alapján viszont az önállóan értékelésre kerülő ajánlati elemekre – jelen esetben a bírálati részszepontra tett megajánlásokra – külön-külön is rá kell kérdezni, ha azok önmagukban irreálisan alacsonynak minősíthetők.

<sup>83</sup> Ld. a KDB D.584/12/2010. számú határozatát.

<sup>84</sup> A KDB D.151/41/2019. számú határozata.

<sup>85</sup> A KDB D.245/13/2022. számú határozata.

<sup>86</sup> Ld. a KDB D.400/12/2022. számú határozatát.

<sup>87</sup> A KDB D.141/29/2022. számú határozata, [69]–[70].

<sup>88</sup> A KDB D.188/29/2022. számú határozata, [59]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 106.K.703.241/2022/14. számú ítéletét.

Az ajánlatkérő az irreálisan alacsony ár indokolását nem a kiírásban szereplő résszempontokra is figyelemmel kérte, a beérkezett indokolásokat az általa meghatározott szempontok alapján értékelte, nem pedig a kiírás szempontjai szerint. A Döntőbizottság véleménye szerint az irreálisan alacsony ár vizsgálata akkor jogszerű, ha a felhívásban és dokumentációban rögzített szempontokat is figyelembe veszi.<sup>89</sup>

A bírálat során az aránytalanul alacsony árra vonatkozó indokoláskérési kötelezettség szempontjából is kulcskérdés lehet tehát, hogy pontosan milyen értékelési szempontokat (korábbi elnevezésekkel az értékelési szemponton belül résszempontokat, illetve alszempontokat) határozott meg az ajánlatkérő. (Ha az ajánlati felhívást határidőn belül nem vitatják, akkor utólag azt nem lehet megtenni, utóbb nem lehet arra hivatkozni, hogy a felhívás ebből a szempontból gazdaságilag értelmetlen, és ezért kellene elfogadni az ajánlattevői árat.)<sup>90</sup> Az elv tehát az volt, hogy „A Kbt. [...] abban az esetben teszi az ajánlatkérő kötelezettségévé az indokoláskérést az ajánlattevőtől, amikor kifejezetten az értékelési szempontként megjelölt ajánlati ár (költség) aránytalanul alacsony mértékű, illetve abban az esetben is kötelező az indokoláskérés, ha az ár (költség) eleme minősül aránytalanul alacsonynak, amely önállóan értékelésre kerül a közbeszerzési eljárásban.”<sup>91</sup> Vagyis „[a]z ellenszolgáltatás kirívóan alacsony voltát minden esetben a tényállás összes körülményeire tekintettel az ajánlatkérőnek kell megítélnie, abban az esetben pedig ha a résszempontok tartalmi elemeihez súlyszámot és szorzót rendel, az ajánlati ár egyes elemei vonatkozásában vizsgálhatók, hogy azok kirívóan alacsonynak minősülnek-e. (Fővárosi Ítéletábra 4.Kf.27.480/2008/6., 4.Kf. 27.391/2008/7. számú ítéletei.)”<sup>92</sup> Egy esetben vita tárgyát képezte az, hogy az ajánlatkérő *ténylegesen milyen vállalásokat kívánt értékelni*. A közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérő kiadott a felolvasólap mellékleteként egy táblázatot, amelyben az egységárak mellé súlyszámokat is írt. A kérdés e jogvitában az aránytalanul alacsony árra vonatkozó indokoláskérési kötelezettségre vonat-

kozott, tekintettel arra, hogy „[a] felek közötti vita egyik alapvető kérdése az volt, hogy a felolvasólap mellékleteként kiadott táblázatban szereplő, súlyszámozott egységárak önállóan értékelésre kerülnek-e.”<sup>93</sup> A KDB megvizsgálta az ajánlatkérői előírásokat, és arra a következtetésre jutott, hogy az ajánlati ár volt az értékelési szempont egyéb ajánlatkérői kikötés hiányában, „[í]gy az (össz)ajánlati árak a vizsgálata tartozik az ajánlatkérő Kbt. 72. §-a szerinti kötelezettségei közé és annak aránytalanul alacsonynak való értékelését követően köteles indokolásadásra felhívni az ajánlattevőt. További, illetve bármely árelemet nem tett az ajánlatkérő az értékelés részévé, az össz-ajánlati áron kívül önállóan értékelésre nem került egyéb árelem. Az, hogy az ajánlatkérő a felolvasólap mellékletét képező táblázatban súlyszámokat rögzített – egyéb ajánlatkérői előírás hiányában – nem jelenti azt, hogy azokat az ajánlatkérő önállóan értékelni kívánná, a súlyszámokkal az ajánlatkérő csupán a keretszerződés keretein belül elvégeztetni kívánt feladatok jelentőségét jelezte...”<sup>94</sup> Vagyis a Kbt. 76. § (9) bekezdés *b*) pontja alapján alszempontozott súlyszámot kell rendelni, viszont ha valamilyen egységárhoz súlyszám (súlyozás) kapcsolódik, az nem jelenti azt, hogy alszempontként önállóan is értékelésre kerül. Más esetben az ajánlatkérő maga kérte a jogsértés megállapítását, mert a táblázatban „alszempontokra” hivatkozott, súlyszámokat („alszempont súlyok”) is rendelt hozzájuk, viszont sem ponthatárok, sem módszerek nem kerültek hozzájuk kapcsolódóan rögzítésre, a KDB pedig megállapította a jogsértést.<sup>95</sup> Végül megemlíthető, hogy attól még, hogy egy tétel nem kerül önállóan értékelésre, nem kérdőjelezhető meg a lényegessége. „A Döntőbizottság [...] nem tartotta helytállónak az arra való [ajánlattevői] hivatkozást, miszerint azzal, hogy az ajánlatkérő által kifogásolt tételek nem kerültek önállóan értékelésre, úgy azok hollétéről az ajánlatkérő nem tájékozódhat, ahogy azt sem, hogy ezen tételek összecszerúsége okán ([ajánlattevői] állítása szerint 'jelentéktelen nagyságrendű, alacsony értékű tételek') nem bírnak relevanciával a

<sup>89</sup> A KDB D.245/13/2022. számú határozata.

<sup>90</sup> A Fővárosi Bíróság 12.K.32.127/2008/18. számú ítélete.

<sup>91</sup> A KDB D.141/29/2022. számú határozata, [65].

<sup>92</sup> A Fővárosi Ítéletábra 4. Kf.27.480/2008/6. számú ítéletét idézi a Fővárosi Bíróság 12.K.32.127/2008/18. számú ítélete.

<sup>93</sup> A KDB D.141/29/2022. számú határozata, [66].

<sup>94</sup> A KDB D.141/29/2022. számú határozata, [69]–[70].

<sup>95</sup> Ld. a KDB D.1046/5/2016. számú határozatát.

teljesíthetőség megítélése szempontjából (előadása szerint 'azok egyike sem tekinthető az ajánlat/teljes költségvetés lényeges elemének')."<sup>96</sup>

b) Az „önállóan értékelésre kerülő ajánlati elem” kitétel azonban kikerült a normaszövegből, tehát újra kell értékelni a fenti példákat abból a szempontból, hogy mennyire írta felül a törvénymódosítás az azokban megfogalmazott jogértelmezési irányokat, tekintettel arra is, hogy „[a]z ajánlatban található valamennyi ajánlati elem kihatással van az ajánlati árra, amely minden esetben kötelezően értékelésre kerül a közbeszerzési eljárás során benyújtott ajánlatok vonatkozásában.”<sup>97</sup> Ebből adódik a kérdés, hogy miképpen kell értelmezni ezt követően a módosított jogszabályi szöveget? Erre nézve a törvénymódosításhoz fűzött indoklás adhat útmutatást,<sup>98</sup> amelynek tartalma a következők szerint foglalható össze:

- A szolgáltatás és az ellenszolgáltatás közötti aránytalanság az esetek többségében valóban akkor fordul elő, amikor az önállóan értékelt árak alacsonyak.
- Ugyanakkor az sem zárható ki, elsősorban keretjellegű szerződéseknél, hogy önállóan nem értékelt ajánlati, illetve költségelem tűnik túlzottan alacsonynak úgy, hogy az már alkalmas arra, hogy az ajánlat komolyságát kétségbe vonja, és ilyenkor már indokolást kell kérni, figyelemmel az adott helyzet minden körülményére. Így egyedileg kell megítélni azokat a helyzeteket, ha egy sok tételből álló szerződésben csak egy-két tétel, vagy éppen egy keretmegállapodásban szereplő egységár kapcsán merül fel az aránytalanul alacsony ár gyanúja, az kétségbe vonja-e az ajánlat komolyságát.
- A jogalkotó hangsúlyozni kívánta, hogy „[a]z ajánlat teljesíthetőségét azon egységárok alacsony volta vonhatja kétségbe, amelyek az ajánlatkérő

által fizetendő ellenszolgáltatást rögzítik a szerződésekben.” Vannak azonban olyan esetek is, amikor az árazott tételeknek önmagukban nincs jelentőségük. „Átalánydíjas építési szerződés esetén ugyanakkor, ha a megajánlott átalányár egyébként nem vet fel gyanút, az ajánlatkérőnek nem kell az árazott költségvetés egyes tételeit egyenként vizsgálnia, hiszen az adott szerződéses konstrukció, az átalányáras jelleg miatt azok eltérései nem teszik a teljesítendő építési beruházáshoz képest aránytalanná a szerződéses árat.”<sup>99</sup>

A tömör jogszabályi szöveget tehát a hosszabb törvényhozói indoklás részletezi, felvetve azt a kérdést is, hogy a normatív szabályozás feladatát a törvény szövegének vagy az indokolásnak kell-e elvégeznie, mennyire feltétlen cél az, hogy a jogszabály rövid legyen. E megoldással szemben felvethető kritikaként az, hogy „[a] miniszteri indoklás [...] nem a jogszabály része, annak normatív kötelező ereje nincs.”<sup>100</sup> Ugyanakkor az Alaptörvény 28. cikkéből következően a jogszabály célját is figyelembe kell venni a jogszabály értelmezése során, amely megismerhető az indokolásból.<sup>101</sup> A törvénymódosítás ellenére, a hozzá kapcsolódó indoklás alapján tehát továbbra is alkalmazható elviekben az említett átalányáras szerződések esetében a korábbi jogszabályi környezetre épülő joggyakorlat, tekintettel arra, hogy „[a]mennyiben az ellenszolgáltatás összességében nem tekinthető aránytalanul alacsonynak, akkor az fedezetet nyújthat olyan munkanemek elvégzésére is, amelyeket a piaci árhoz képest lényegesen alacsonyabban kalkuláltak.”<sup>102</sup> (Ezen elv alkalmazására példa: „A Döntőbizottság a [...] kifogásolt 12 költségvetést érintő 29 tétel különálló vizsgálatát nem végezte el, ugyanis az ajánlatkérő az aránytalanul alacsony árhoz képest vizsgálhatja, hogy az egyes költségvetési sorokra tett megajánlások aránytalanul alacsonynak

<sup>96</sup> A KDB D.636/25/2024. számú határozata, [58].

<sup>97</sup> A KDB D.517/15/2020. számú határozata, [56]. A kereset elutasításáról ld. Fővárosi Törvényszék 103.K.701.761/2021/24. számú ítéletét.

<sup>98</sup> Ld. az online csalások elleni további hatékony fellépés érdekében szükséges és egyéb törvények módosításáról szóló 2024. évi LXIV. törvény 55. §-ához kapcsolódó végső előterjesztői indokolást.

<sup>99</sup> Az online csalások elleni további hatékony fellépés érdekében szükséges és egyéb törvények módosításáról szóló 2024. évi LXIV. törvény 55. §-ához kapcsolódó végső előterjesztői indoklás utolsó két mondata.

<sup>100</sup> A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 34.Kpk.45.869/2013/2. számú ítélete.

<sup>101</sup> Ld. az Alkotmánybíróság IV/03266/2021. számú határozatának [21] és [25] pontját.

<sup>102</sup> A KDB D.347/16/2024. számú határozata, [39].

minősülnek-e.”)<sup>103</sup> Figyelembe célszerű venni azonban azt a megközelítést, amely szerint „[a]z átalányár kikötése a közbeszerzési eljárásban beérkezett ajánlatok vizsgálata során, az ajánlati ár megalapozottsága tekintetében sajátos helyzetet teremt, hiszen az ajánlattevők egyértelműen vállalnak bizonyos kockázatot az átalányár megadásával. Az átalányár ármeghatározási mód az ajánlattevők árképzését alapvetően meghatározza, így az ajánlattételt követően nem lehet ugyanazon logika mentén vizsgálni az ajánlati ár megalapozottságát, mint abban az esetben, amikor egységár megadását írja elő az ajánlatkérő, illetve árazott költségvetés benyújtását követeli meg az ajánlattételi határidőre. A Döntőbizottság álláspontja szerint átalányár esetében az aránytalanul alacsony ellenszolgáltatást vagy más teljesíthetetlen feltétel fennállását az ajánlatkérőnek különösen körültekintően kell indokolnia.”<sup>104</sup>

c) Összegezve a fentieket, a jogalkotó a módosítással szélesítette az ajánlatkérő által vizsgálandó ajánlati elemek körét, kiterjesztve adott esetben az önállóan értékelésre nem kerülő tételek vizsgálatára is, azonban az átalánydíjas kivitelezési szerződéseket nem kívánta ebbe a körbe vonni. Így adódik a kérdés, hogy *mi tekinthető átalánydíjas szerződésnek?* E kérdés megválaszolása a választott elszámolási módtól függ. Ugyanis egyrészt lehetséges utólagos *tételes elszámolás*ban is megállapodni. Ilyenkor a vállalkozói díjat a szerződéskötéskor a költségvetésre utalással rendszerint egy összegben meghatározzák prognosztizált irányárként, amely összeg azonban tájékoztató jellegű, a végleges díj kiszámítása a teljesítést követően igazolt, elfogadott felmérés tételei alapján valósulhat meg, tételes igazolás mellett. Másrészt arra is van lehetőség, hogy a felek a végleges díjat szerződéskötéskor, egy összegben, *átalányáron* határozzák meg, amelytől sem lefelé, sem pedig felfelé nem lehet eltérni. Ilyenkor a többletmunkák kockázata a vállalkozót terheli (a pótmunkák szerződésmódosítással kezelhetők), de a megrendelő sem csökkentheti a díjat arra hivatkozással, hogy ténylegesen kevesebb költség merült fel, kivéve azt az esetet,

ha a munkaeredmény egy részét a vállalkozó nem vagy nem az elvárt minőségben teljesíti, mivel az az átalányárból is levonható. A polgári jogban is viták merülhetnek fel arra nézve, hogy milyen jellegű ellenszolgáltatásban állapodtak meg a felek, közbeszerzési jogorvoslati eljárásban pedig az ajánlatkérői előírások szolgálnak kiindulópontként e kérdés megválaszolásához. Közbeszerzési jogi szempontból pedig önmagában a részletes árajánlat és az ártáblázatok csatolására vonatkozó ajánlatkérői előírás a vállalkozási díjat nem teszi tételes elszámolás szerint meghatározottá. Vitás esetben vizsgálható, hogy az elszámolásra, a számlázásra és az átadás-átvételre milyen rendelkezéseket fogalmazott meg az ajánlatkérő a szerződéstervezetben, ha egyértelműen nem rögzítette a vállalkozói díj jellegét.<sup>105</sup> Ebben a körben irányadó lehet az a megállapítás, amely szerint „Az építési beruházás megvalósítására irányuló vállalkozási szerződés esetében, a szerződés eredménykötelem jellegére tekintettel a teljesítéskor valóban a vállalkozó viseli annak polgári jogi kockázatát, ha nem megfelelően mérte fel az eredmény megvalósításához szükséges feladatokat és azok mennyiségét. [...] Ugyanakkor hangsúlyozni szükséges, hogy a szerződés teljesítéséért való vállalkozói felelősség polgári jogi megítélésétől független, attól elhatárolandó a költségvetési kiírás nem megfelelőségének közbeszerzési jogi megítélése.”<sup>106</sup> Egy szerződés átalánydíjas jellege nem jelenti tehát azt, hogy a kivitelező felelőssége lenne felmérni, hogy mennyi vállalkozási díjból lehetséges felépíteni az épületet, hiszen az ajánlatkérő feladata a közbeszerzési eljárás megfelelő előkészítése, az egyértelmű feltételek előírása annak érdekében, hogy az ajánlattevők ugyanarra a műszaki tartalomra tehessenek ajánlatot. Így nem hivatkozhat arra az ajánlatkérő eredményesen, hogy a közbeszerzési eljárásban résztvevő ajánlattevőknek kellett volna észlelnie az ajánlatkérő által adott műszaki leírás, mennyiségi leírások valóságtól való eltérését.<sup>107</sup>

Nemcsak építési beruházásoknál merülhet fel átalánydíjas konstrukció, hanem például telekommunikációs

<sup>103</sup> A KDB D.188/29/2022. számú határozata, [59]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 106.K.703.241/2022/14. számú ítéletét.

<sup>104</sup> A KDB D.348/18/2024. számú határozata, [86]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 106.K.703.061/2024/22. számú ítéletét.

<sup>105</sup> Ld. a KDB D.360/15/2017. számú határozatát, amely részletes áttekintést ad a vonatkozó joggyakorlatról is.

<sup>106</sup> A KDB D.268/27/2012. számú határozata.

<sup>107</sup> Ld. a KDB D.210/18/2025. számú határozatának [83]-[84] pontját.

szolgáltatások esetében is. Ennek megfelelően „Az átalányár jellemzője, hogy az átalányárként fizetett ellenszolgáltatás ellenében a szerződő felek által előre nem pontosan meghatározott szerződéses tartalmat, mennyiséget, szolgáltatást, feladatokat fog a szerződés alapján teljesíteni a nyertesként szerződő ajánlattevő. Az átalányár jellemzője tehát az is, hogy a műszaki tartalmat nem teljesen, egzakt módon meghatározva ismerteti az ajánlatkérő, ugyanakkor az ajánlattevők vállalják, hogy az ajánlatukban közölt átalányár fejében az ajánlatkérő által meghatározott valamennyi szolgáltatási feladatot teljesítik, és az adás-vétel tárgyát képező eszközt átadják.”<sup>108</sup> Az átalányár alkalmazása azonban nem hatalmazza fel az ajánlatkérőt arra, hogy mellőzze az ajánlattevők által benyújtott költségvetések vizsgálatát abból a szempontból is, hogy azt átdolgozták-e (módosították-e, kiegészítették-e) saját döntés alapján, különösen akkor, ha kiegészítő tájékoztatás során ezt nem engedélyezi. „A Döntőbizottság azt az ajánlatkérői érvelést nem tudta elfogadni, hogy a kiegészítés és a módosítás azért volt jogszerű, mert az [ajánlattevő] által megajánlott ár egyösszegű átalányár, és ezért a költségvetési sorok mennyiségeinek módosulása nem befolyásolta azt. A Döntőbizottság rámutatott arra, hogy a hivatalbóli kezdeményezés alapján nem azt kellett vizsgálnia, hogy az [ajánlattevő] által megajánlott ár módosult-e az árazatlan költségvetés kiegészítése és módosítása eredményeképpen, hanem azt, hogy az [ajánlattevő] az ajánlatát a közbeszerzési dokumentumokban meghatározott tartalmi követelményeknek megfelelően készítette-e el és az ajánlatkérő is meggyőződött-e erről.”<sup>109</sup> Végül megemlíthető, hogy „[e]gy átalányáras szerződés esetén sem a költségösszegek a mérvadóak, hanem az azokhoz tartozó költség-elemek tartalma is ugyanúgy fontos. [...] a költség összege és a költség tartalma egységet képeznek, csak együtt értelmezhetőek, és megfelelőségük is csak a tartalom és költség egységében ellenőrizhető. Egy átalányáras szerződés esetén sem indifferens, hogy milyen anyagokat, műszaki megoldásokat, technológiákat

alkalmaz majd az ajánlattevő.”<sup>110</sup> Ebből az is következik, hogy árazatlan költségvetésben megadott tartalmat (például toronydaru) nem válthat fel az ajánlattevő egy másikkal (például autódaru költségeivel számol), és ez szerződésmódosítással sem lenne kezelhető.<sup>111</sup>

d) Említést kell tenni az *iratbetekintés* lehetőségéről, illetve korlátozásáról az átalánydíjas szerződésekkel kapcsolatban is, hiszen a Kbt. az iratbetekintés ajánlattevői lehetőségére nézve különböző korlátozásokat állapít meg. Egyrészt az iratbetekintési kérelemben meg kell jelölnie az ajánlattevőnek, hogy milyen feltételezett jogsértés kapcsán, az ajánlat mely részébe kíván betekinteni, másrészt a betekintést e megjelölt feltételezett jogsértéshez kapcsolódó jogérvényesítéséhez szükséges mértékben köteles biztosítani az ajánlatkérő.<sup>112</sup> Az ajánlattevői iratbetekintési jog határainak megvonásakor az aránytalanul alacsony jelleggel vizsgálható, illetve vizsgálendő ajánlati elemek köréből szükséges kiindulni, tekintettel arra is, hogy „Az ajánlatkérő nem korlátozhatja és nem lehetetlenítheti el egy ügyfélképességgel rendelkező [ajánlattevő] jogorvoslati jogosultságát akképpen, hogy nem engedi a jogorvoslati kérelem alapján szolgáló jogsértés tudomására jutását.”<sup>113</sup> Például, hogyan ítélandó meg az az eset, ha az építési beruházás tárgyú közbeszerzési eljárásban a második helyezett ajánlattevő a nyertesként megjelölt ajánlat árazott költségvetésébe kíván betekinteni a Kbt. 73. § (2) bekezdésének sérelmét állítva arra hivatkozva, hogy olyan aránytalanul alacsony az ár, amellyel a kivitelezés nem teljesíthető megfelelő módon. Ilyenkor vitatható a költségvetésbe történő betekintéshez való jog gyakorlása, hiszen anélkül is állást lehet foglalni a bontási jegyzőkönyvből, illetve az ajánlatok elbírálásáról szóló összegezésből megismerhető értékelésre kerülő ajánlati ár jellegéről. A jogorvoslati jog tehát nem esne korlátozás alá, hiszen az a betekintés nélkül is gyakorolható lenne. Ha más jogsértés lenne megjelölve a kérelemben (például a teljes tartalom vagy a műszaki megfelelés hiányának sérelmét állítanák), akkor már más szempon-

<sup>108</sup> A KDB D.348/18/2024. számú határozata, [85]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 106.K.703.061/2024/22. számú ítéletét.

<sup>109</sup> A KDB D.302/5/2019. számú határozata, [22], [24].

<sup>110</sup> A KDB D.15/25/2024. számú határozata, [145].

<sup>111</sup> A KDB D.15/25/2024. számú határozata, [145]–[146]

<sup>112</sup> Ld. a Kbt. 45. § (1) bekezdését.

<sup>113</sup> A KDB D.239/15/2012. számú határozata.

tokat is vizsgálni kellene e kérdés megnyugtató megválaszolásához.

e) Az értékelési szempontok konkrét tartalmán kívül az is fontos, hogy az ajánlatkérő az *árképzésre nézve ad-e útmutatást* a közbeszerzési dokumentumok részeként, például úgy, hogy felhívja a figyelmet a különböző költségelemekre, amelyekkel számolni szükséges. „A Döntőbizottság rámutat, hogy az ajánlatkérő feladata az eljárás előkészítése körében az olyan követelmények meghatározása, amelyek biztosítják a benyújtott ajánlatok összehasonlíthatóságát, ehhez pedig olyan előírásokra van szükség, amelyek pontosak és egyértelműek. Az ajánlattevőknek pedig úgy kell megadni az ajánlatukat, hogy azok megfeleljenek az ajánlatkérői előírásoknak és a jogszabályoknak.”<sup>114</sup> Egy esetben például „[a]z ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentáció részeként csatolt útmutató 16-17. oldalain az ajánlati ár képzése kapcsán iránymutatást adott az ajánlattevőknek, mely tartalmazta, hogy kötelező jelleggel, a jogszabályi előírásokból eredően számolniuk kell bizonyos díj/költség tételekkel, továbbá bevétel elemekkel is. Az itt felsorolt tételek tartalmazták többek között, hogy az ajánlattevőknek számolniuk kell a bér emelkedésével a szerződés teljesítésének ideje alatt és az inflációval is.”<sup>115</sup> Nemcsak a konkrét előírások, hanem a közbeszerzés tárgya, az arra vonatkozóan adható megajánlás is rendkívül lényeges, tekintettel arra, hogy „A Döntőbizottság álláspontja szerint átalányár megajánlása, illetve a távközlésben ismert díjsomagok megajánlása az ajánlati ár megalapozottságának vizsgálatát érdemben befolyásolja.”<sup>116</sup>

f) Végül megemlíthető, hogy nemcsak a klasszikus „ár” értékelési szempont jelenhet meg az ellenszolgá-

tatás kapcsán. Különösen akkor merülhet fel ilyen megoldás, ha az ajánlatkérő *nem tud konkrét ajánlati árat értékelni* abból kifolyólag, hogy nem tudja pontosan meghatározni a tárgy (a mennyiség) minden egyes elemét, így például akkor, ha nem tudja megmondani előre, hogy milyen könyveket kíván majd megrendeli. Szakmailag indokolható – és nem önkényes értékelési szempont<sup>117</sup> – ilyen esetben, hogy az ajánlatkérő különböző listaárakhoz képest biztosítható *kedvezmények* százalékos mértékét kívánja értékelni a teljesítési határidő mellett. Egyrészt „A Döntőbizottság álláspontja szerint a százalékos értékek olyan nominális adatok, amelyek lehetővé teszik az ajánlatok – költséghatékonysági tényezők alapján történő – összehasonlítását.”<sup>118</sup> Olyan eset is említhető, amikor tagdíj szempont mellett különböző *jutalékok százalékos mértékét* kívánta az ajánlatkérő értékelni, különböző sávokban. E jutalékok aránytalanul alacsony jellege is vizsgálható. A KDB úgy fogalmazott, hogy „[a] vizsgálat alapja az *aránytalanul alacsony költség*. [...] Az ajánlatérőnek azt kell vizsgálnia, hogy a működési költség tekintetében mi az a jutalék, amely kiindulópont lehet az elegendő működési költséget tekintve. [...] Azt ki kell emelni, hogy a vizsgálat kiindulási alapja az, hogy a megajánlott jutalékok tekintetében a megkötendő szerződés a működési költség-hányadra tekintettel teljesíthető-e.”<sup>119</sup> Ennek, illetve az általános követelményeknek megfelelően „Az érintett ajánlattevőt megilleti a lehetőség, hogy az általa megajánlott árat vagy költséget a Kbt. szerinti elvek mentén meg tudja magyarázni, alá tudja támasztani vállalása megfelelőségét és azt, hogy a szerződés tárgyára tekintettel ezen az áron vagy költségen a szerződés teljesíthető.”<sup>120</sup>

<sup>114</sup> A KDB D.107/19/2023. számú határozata, [70].

<sup>115</sup> A KDB D.107/19/2023. számú határozata, [71].

<sup>116</sup> A KDB D.348/18/2024. számú határozata, [85]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 106.K.703.061/2024/22. számú ítéletét.

<sup>117</sup> Ld. a Kbt. 76. § (6) bekezdés b) pontját.

<sup>118</sup> A KDB D.319/7/2020. számú határozata, [30].

<sup>119</sup> A KDB D.161/15/2019. számú határozata, [53].

<sup>120</sup> A KDB D.161/15/2019. számú határozata, [52].