

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

**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.2025.10.4

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.

#### A magyar szabályozás fejlődésének főbb mérföldkövei - jogtörténeti áttekintés

Az általános elméleti és uniós ítélkezési alapok tárgyalását követően az aránytalanul alacsony ár vizsgálata körében át kell tekinteni az árképzésre vonatkozó szabályok hazai fejlődésének főbb mérföldköveit. Fontos következtetések vonhatók le ugyanis a jogszabályi szöveg pontosításából, bővítéséből, vagy éppen az olyan átfogó módosításából, amelyek arra is alkalmasak, hogy a hosszú évek óta kialakult joggyakorlatot és szemléletmódot felülírják. Különösen hangsúlyos ebben a körben a 2025. március 1-jével hatályba lépett új

átfogó módosítás, amely jelentős hatást gyakorol a jogintézmény alkalmazásának jogi kereteire és szemléletmódjára, ugyanakkor nem feltétlenül kizárólag előnyös eredményeket ígér ezen a téren. Azonban csak akkor lehet megalapozott következtetéseket levonni, ha ismertek a jogtörténeti fejlődési állomások: egyes fogalmak, jelzők, kitételek története, alakítása, megváltoztatása - a törvényjavaslatokhoz kapcsolódó indokolásokkal együtt - adhatnak átfogó alapot az alacsony ár lényegének vagy éppen egy-egy jogszabálymódosítás teljes körű megértéséhez.

## A II. világháború előtti szabályozás – az 1934-es Közszállítási Szabályzat

A II. világháború előtti közbeszerzési („közszállítási”) szabályozásban is voltak olyan rendelkezések, amelyek az árak „beállítására”, „kezelésére”, ellenőrzésére vonatkoztak, mind a túlzottan magas, mind pedig a túlzottan alacsony árak elleni védekezés szüksége felmerült. Már akkor is volt igény az árak felmérésére, nyilvántartására, a realitás kereteinek kialakítására és a megalapozottság – azaz a „valószerűség” és a „valószerűtlenség” – vizsgálatára. Így például az iparfejlesztésről szóló 1931. évi XXI. törvénycikk 21. §-a alapján kiadott, a m. kir. kereskedelemügyi miniszternek és a m. kir. belügyminiszternek 50.000/1934. K. M. számú rendelete a közszállításokról és a hazai beszerzés kötelezettségéről (Közszállítási Szabályzat) tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek valamiképpen a mai szabályozásban is – más formában – jelen vannak. Elsőként említhető az érdekképviseleti szervezetek tevékenysége, amelyek vállalták az árakhoz kapcsolódó közreműködést. Az ennek megfelelően nyilvántartott ipari, kereskedelmi, mérnöki és munkásszervezetek nyilvántartásokat vezettek az ágazatukhoz tartozó nyersanyagárakról, munkabéerekről és egyéb munkafeltételekről, ezeket időközönként közölték az egyes minisztériumokkal, bevonhatók voltak az eljárásokba, akár az előkészítés folyamatába is. Második példa lehet az Árkormánybiztos, aki az Árelemző Bizottság feladatkörében járt el: ár- és díjkérdésben véleményt adott, árak vizsgálatára felkérhették, erre felhívhatták a hatóságok, ajánlatkérők. Felvilágosítást, szakértői véleményt vagy árelemzést kérhettek tőle a „közszállítási eljárás” bármely szakaszában. Bizonyos értékhatár feletti szerződések esetében a szállító köteles volt a kormánybiztos elé terjeszteni azokat az adatokat, amelyek a szerződésben kikötött árak vagy szolgáltatási díjak alapjául szolgáltak. A kormánybiztos megállapíthatta az ár indokolatlanul magas voltát, és ha annak mérséklésére irányuló tárgyalások eredménytelenek voltak, akkor annak jogkövetkezménye lehetett egy adókedvezmény, a vállalkozói engedély megvonása, a társaság állandó árelleőrzés alá helyezése vagy a közbeszerzésekből való kizárása is.<sup>1</sup>

Érdeemes áttekinteni a Közszállítási Szabályzat 47. §-ában megadott *érvénytelenségi okokat* is, hiszen ezek között is vannak az árhoz kapcsolódó különleges esetek. Ezek egyébként a következő – a legfontosabb jelzőket megnevező – alcím alatt találhatók: „Az odaítélés általános elvei. Valószerűség (realitás) és olcsóság.” A (3) bekezdés értelmében „Szállításoknál azt az ajánlatot kell *valószerűnek* (reálisnak) tekinteni, amely a kérdéses cikket a tényleges termelési költségek, a szakmában szokásos és megokolt költség (regie) és a gazdasági helyzethez viszonyított haszontétel számbavételével megállapított áron ajánlja.” A (4) bekezdés pedig a következőképpen rendelkezett: „Munkálatóknál az ajánlat valószerűségét (realitását) ugyanúgy kell elbírálni s különös figyelemmel kell lenni még arra is, hogy a valószerűséghez nem elég az ajánlat végösszegének az átlagos számításoknál alkalmazni szokott egységár alapján kiszámított árának megfelelő volta, hanem ezen kívül az összes egyégaraknak is valószerűeknek és a megadott munkabéerekkel arányban kell lenniök.” Az (5) bekezdés értelmében mint „valószerűtlen” nem felelt meg e követelményeknek a következő ajánlat különösen:

1. „amelynek végösszege elfogadhatónak látszik ugyan, egyes egységárai azonban akármilyen irányban indokolatlan eltéréseket mutatnak”;
2. „amely ugyanazt az anyagot vagy munkát, az ajánlat különböző helyein azonos feltételek mellett különböző áron ajánlja”;
3. „amelynek adataiból arra lehet következtetni, hogy az ajánlattevő tervváltoztatásokra, túlmunkákra, felárakra számít”;
4. „amely az egységárat úgy csoportosítja, hogy a munka megkezdése után minél előbb, mentől nagyobb részletfizetések legyenek elérhetőek”;
5. „amelyből kitűnőleg az ajánlattevő munkásait az illető iparágban a munka végzésének helyén szokásos, vagy éppen a szakmabeli munkaadók és munkások többsége által létesített és kormányhatóságilag jóváhagyott alapszabállyal működő szervezetek által egyetértőleg megállapított és életbelép-

<sup>1</sup> KÖHÁZI Endre: Közszállítási kódex. A közszállítási szabályzat és a vele kapcsolatos jogszabályok, magyarázattal és gyakorlattal. (Monopol Könyvkiadó Vállalat, Budapest, 1938, II. kiadás), 42–48. o.

tett munkaidőnél és bérnél rendszeresen hosszabb és silányabb bér mellett foglalkoztatja.”<sup>2</sup>

Az idézett rendelkezés a „különösen” kitételt használta, vagyis „[e]z a felsorolás csak példászerű és adott esetben más okok miatt is lehet egy ajánlatot valószerűtlennek tekinteni.”<sup>3</sup> A korábbi szabállyal kapcsolatos kritika volt, hogy az ajánlat „valószerűségét [...] nem méltatta kellő figyelemre, a fő motívum az olcsóság volt. Ez helytelen volt, mert a valószerű ár, amely úgy alakul ki, hogy a vállalkozó közterheit és társadalmi köteleseit teljesíti és kötelezettségének jó anyaggal, alkalmazottainak tisztességes ellátása mellett, hűségesen, tehát pótmunkákra, felárakra való számítás nélkül kíván eleget tenni, tulajdonképpen a legolcsóbb és bármely közületre, amely végeredményben közpénzekből (sőt igen nagy részben éppen a vállalkozók által befizetett közterhekből) tartja fenn intézményeit, a legelőnyösebb, csak így számíthat a közület arra, hogy a közérdekű szempontok, amelyeket hivatalból kell képviselnie, minden vonatkozásban érvényesülnek. A valószerűség tehát a közérdek helyes felfogása mellett az olcsósággal azonos fogalom. A számszerű olcsóságnak a keresését csak a rideg és rövidlátó fiskális felfogás kívánhatja.”<sup>4</sup>

Az ajánlatok fenti jogalapokból kifolyólag történő „valószerűtlensége” körében tett felsorolás nem taxatív, hanem csak exemplifikatív, tehát más okok is felmerülhetnek az ajánlat valószerűtlenségét megalapozva.<sup>5</sup> Feljebb említésre került a „haszontétel” kérdése is: a Köszállítási Szabályzat „[n]em ’tisztos polgári hasznot’, hanem ’a gazdasági helyzethez viszonyított haszontétel’-t említ. Ezzel a Szabályzat azt kívánja elérni, hogy a valószerű ár megállapításánál ne egy ideális haszonszázalék érvényesüljön, amely esetleg a boldog békeidőknek megfelelő volt, hanem olyan haszontétel, amely a mindenkori gazdasági helyzetbe s főképp a mai nehéz viszonyokba beillik.”<sup>6</sup> Kiindulópontokat jelenthettek a döntéshozatalok a különböző bizottságok által a kötelező legkisebb munkabérekre vonatkozó határozatok, az érdekképviseleti szervektől bekért adatok, vélemények, azonban „[a] valószerűség megállapítása a döntésre jogosult hivatal mérlegelésére van bízva.”<sup>7</sup>

Célszerű egy táblázatban áttekinteni az összehasonlítás szándékával, hogy napjaink szabályozásába hogyan is lehetne beilleszteni a lassan száz éves Köszállítási Szabályzat említett rendelkezéseit azzal, hogy egyes kérdésekről a későbbiekben még részletesebben kifejtve szó lesz:

A Köszállítási Szabályzat vonatkozó rendelkezése	A hatályos jogi szabályozás, illetve a vonatkozó joggyakorlat
<p>Valószerűtlen az az ajánlat, amelynek végösszege elfogadhatónak látszik ugyan, egyes egységárai azonban akármilyen irányban indokolatlan eltéréseket mutatnak.</p>	<p>2025. március 1-jét megelőzően hatályos Kbt. szerint az önállóan értékelésre kerülő ajánlati elem aránytalanul alacsony jellege esetén kellett indokolást kérni, az egységárak (költségvetési, ártáblázati tételek) önmagukban nem voltak relevánsak. A törvénymódosítást követően azonban - kivéve például az általánydíjas építési szerződéseket - az egyes árazott tételek „komolyságának” is jelentősége van.</p>
<p>Valószerűtlen az az ajánlat, amely ugyanazt az anyagot vagy munkát, az ajánlat különböző helyein azonos feltételek mellett különböző áron ajánlja.</p>	<p>A Kbt. nem szabályozza ezt a kérdést. Azonban említhető egy olyan jogorvoslati eljárás tárgyát képező eset, amelyben a költségvetésben több helyen szerepelt (egyes útszakaszokhoz kapcsolódóan külön-külön) az „építési törmelék konténeres elszállítása, lerakása, lerakóhelyi díjjal, 5,0 m<sup>3</sup>-es konténerbe” tétel. Egy helyen</p>

<sup>2</sup> Kőházi: i. m. 141. o.

<sup>3</sup> Kőházi: i. m. 143. o.

<sup>4</sup> Kőházi: i. m. 142-143. o.

<sup>5</sup> Kőházi: i. m. 139-141. o.

<sup>6</sup> Kőházi: i. m. 142-143. o.

<sup>7</sup> Kőházi: i. m. 144. o.

	<p>az ajánlattevő 30.000,- Ft-ot ajánlott meg, a másik két helyen pedig 3.000,- Ft-ot. A KDB szerint nem volt kifogásolható ez az ajánlattevői árazás: „A Döntőbizottság a közbeszerzési dokumentumok áttekintését követően rámutat arra, hogy a költségvetési tételek sorai alatt az eljárás ajánlattevői <i>szabad árazási stratégiát folytathattak</i>, melyet sem az ajánlatkérő, sem egyéb jogszabály nem tilt és nem tiltott. A Döntőbizottság előtt <i>nem ismert olyan szabályozás, mely kizárná annak lehetőségét, hogy egy gazdasági szereplő egy költségvetésen belül az azonos tartalmú tételek esetén eltérő árazást folytasson.</i>”<sup>8</sup> Ennek megfelelően következtetésként megfogalmazható, hogy az árképzés terén engedékenyebb e körben a hatályos szabályozás és a joggyakorlat, szabadabb árazási stratégia érvényesül.</p> <p>Ennek az ellentétpárja az, ha az ajánlattevő <i>különböző mennyiségekre nézve ugyanazzal az árral (költséggel) számol</i>. Egy esetben három ütemben kellett az oszlopokat szállítani (30-50-50 darab), ugyanakkor a három eltérő mennyiség szállítására azonos költségelemeket alkalmazott az ajánlattevő, a további, kiegészítő indoklásában közölve az azonos árszabás indokait. A KDB osztotta az ajánlatkérő azon álláspontját, amely szerint az indokolás nem volt objektív. „Az indokoláshoz csatolt oszlopszállítási árajánlat szerint az alvállalkozó a szállításért óradíjat és km-díjat számol fel, amely tehát valóban független attól, hogy hány termék került elvitelre. Nyilatkozata szerint azonban a rakodást, kötegelést, csomagolást saját munkatársai végzik, akik esetében az időigény nyilvánvalóan eltér attól függően, hogy 30 vagy 50 oszlop esetében kell a rakodást elvégezni. Ehhez képest a Döntőbizottság szerint sem minősül [...] ‘objektív alapúnak’ az az indokolás, amely a ‘közel azonos’, illetve a ‘nem tér el jelentősen’ fogalmakkal magyarázza az ajánlati ár alátámasztottságát.”<sup>9</sup></p>
<p>Valószínűleg az az ajánlat, amelynek adataiból arra lehet következtetni, hogy az <i>ajánlattevő</i> tervváltoztatásokra, túlmunkákra, <i>felárra számít</i>.</p>	<p>A hatályos szabályozás értelmében „Az ajánlatkérőnek már a közbeszerzési eljárás előkészítése során törekednie kell [...] a beszerzés tárgyát érintő szerződésmódosítások megelőzésére.”<sup>10</sup> Ezzel összhangban az ajánlatkérőnek megfelelő tartalmú, egyértelmű, az összehasonlítható ajánlattétel lehetőségét biztosító közbeszerzési dokumentumokat kell az ajánlattevők rendelkezésére bocsátani. Azonban a szerződésmódosítás jog-alapjai lehetővé teszik – előre nem láthatóság igazolása nélkül is – az áremelkedést bizonyos feltételek mellett.<sup>11</sup></p>

<sup>8</sup> A KDB D.400/12/2022. számú határozata.

<sup>9</sup> A KDB D.465/19/2025. számú határozata, [76]

<sup>10</sup> A Kbt. 28. § (1) bekezdésének harmadik mondata.

<sup>11</sup> Ld. a Kbt. 141. § (2) bekezdését.

<p>Valószínűtlen az az ajánlat, amely az egy-ségárakat úgy csoportosítja, hogy a munka megkezdése után minél előbb, mentől na-gyobb részletfizetések legyenek elérhetőek.</p>	<p>A finanszírozási feltételekre vonatkozó szabályok elmúlt több, mint másfél évtizedes fejlődése abba az irányba haladt, hogy a nyertes ajánlattevők minél kedvezőbb pénzügyi feltételek mellett szerződhessenek. Az előleg, illetve a részszámlázási lehetőség kötelező előírása, a biztosítékok és a fizetési határidő korlátozása biztosítja, hogy ne csak a tőkeerős vállalkozások legyenek ver-senyképesek a közbeszerzések területén. Mindez azonban nem jelenti azt, hogy a szerződés megkötését követően a szerződő felek egyoldalúan eltérhetnének a rögzített feltételektől oly módon például, hogy magasabb összegű előleget fizet ki az ajánlat-kérőként szerződő fél szerződésmódosítás nélkül.<sup>12</sup></p>
<p>Valószínűtlen az az ajánlat, amelyből kitű-nőleg az ajánlattevő munkásait az illető i-parágban a munka végzésének helyén szo-kásos, vagy éppen a szakmabeli munkaadók és munkások többsége által létesített és kormányhatóságilag jóváhagyott alapsza-bállyal működő szervezetek által egyetér-tőleg megállapított és életbeléptetett munkai-dőnél és bérnél rendszeresen hosszabb és silányabb bér mellett foglalkoztatja.</p>	<p>A foglalkoztatási körülmények (munkaidő, szabadságok, pihenő-idők) és a munkabérek (pótlékok stb.) bemutatása az ajánlattevői árindokolásokban is megjelenik általában (a közbeszerzés tárgyától függően), ellenőrizhető az ajánlatkérők által a jogszabályok és közzétett tájékoztatások alapján.<sup>13</sup></p>
<p>Szállításoknál azt az ajánlatot kell valósze-rűnek (reálisnak) tekinteni, amely a kérdé-ses cikket a tényleges termelési költségek, a szakmában szokásos és megokolt költség (regie) és a gazdasági helyzethez viszonyí-tott haszontétel számbavételével megállapi-tott áron ajánlja.</p>	<p>Nincs szabályozva a profit kérdése, így az a joggyakorlatban jelenik meg. A profit mértékének meghatározása az ajánlattevő kompe-tenciájába tartozik, önköltségi áron való teljesítés lehetősége is felmerülhet, azonban a veszteséggel való tervezés – figyelemmel a tiltott keresztfinanszírozásra is – nem megengedett.</p>

*Forrás: a szerző saját szerkesztése*

A fenti megállapításokat, illetve szabályzati rendelkezéseket áttekintve a következő főbb összegző következtetéseket lehet vonni:

- Ugyanazok, illetve hasonló kérdések, kihívások és problémák kezelésének igénye foglalkoztatta a korabeli jogalkotót is. A szabályzatalakotó részletesebb, iránymutatóbb szabályokat alkotott az irreális – azaz a „valószínűtlen” – ajánlatokhoz kapcsolódóan, a hatályos szabályozáshoz képest bővebb körben vonva meg az el nem fogadhatóság határait.

- Nem szabad megfeledkezni arról sem, hogy a fent bemutatott Közszállítási Szabályzat az 1930-as évek első felében, vagyis a két világháború között, illetve az 1929-es gazdasági világválság kirobbanása után került megalkotásra. Ez rányomta a bélyegét például a profithoz való hozzáállásra is, rávilágítva a válságos idők – „boldog békeidők” szembeállíthatóságának problémájára. Összehasonlításképpen elegendő ebben a körben utalni a 2008-ban kiteljesedésnek induló pénzügyi-gazdasági válságra, a 2020-ban kiszélesedő világjárványra vagy a

<sup>12</sup> Ld. pl. a KDB D.88/6/2021. számú határozatát. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.703.786/2021/14. számú ítéletét.

<sup>13</sup> Ld. a Kbt. 73. § (4) bekezdését.

2022-es orosz-ukrán háború kitörését követő időszakok kiszámíthatatlan, erőteljes áremelkedéseire, a gazdasági teljesítmény negatív tendenciáira, illetve inflációs környezetére. Ezek a körülmények a közbeszerzések alakulására, szabályozására is döntő hatást gyakoroltak.

- Olyan, az árképzést alapvetően érintő kérdéseket tartottak célszerűnek szabályozni különböző korlátok megállapításával, mint a profit, az egységárak eltérése, a nem megfelelő költségvetési árazás. Ezek sem voltak kellően részletesek, hiszen pontos, minden esetre kiterjedő meghatározásokat nem tartalmaztak, mindenesetre szabályzati szinten hívták fel a figyelmet a jellegzetes hibákra, visszásságokra.
- A különböző szakmai szervezetek, érdekképviseletek határozatai, útmutatásai akkor is hangsúlyosak voltak.

*A rendszerváltást követő időszak mérföldkövei a hatályos Kbt. megalkotásáig*

A rendszerváltás utáni időszakban megalkotott *első hazai közbeszerzési törvény*, a közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény (Első Kbt.) nem volt túlságosan részletes, mindössze annyit tartalmazott, hogy „Ha az ajánlat kirívóan alacsony ellenszolgáltatást tartalmaz, az ajánlatkérőnek írásban kell magyarázatot kérnie.”<sup>14</sup> A jogszabály a többi ajánlattevő értesítési kötelezettségéről, határidő tűzésének lehetőségéről, a további árindokoláskérés lehetőségéről, illetve szükségességéről nem tett említést, ellenben a korábbi „kirívóan” jelzőt használta, illetve az „ár” helyett az „ellenszolgáltatás” szerepelt a szövegben, szemben a jelenlegi „aránytalan” kifejezéssel, továbbá az érvénytelenség körében sem hivatkozott különleges jogalapra. Hogy pontosan mi is lehet a különbség a „kirívóan” és az „aránytalanul” alacsony ár között, arra nézve a későbbiekben tárgyalandó viszonyítási pontok adhatnak némi eligazítást, bár sok gyakorlati jelentősége nincs e kérdésnek.

A *Második Kbt.* már bővebb körben rendelkezett az általa még ugyanúgy „kirívóan alacsony ellenszolgáltatásnak” nevezett esetről. Az alapváltozat beemelte a valamennyi ajánlattevő értesítési kötelezettségét, az indokolás elfogadhatóságához felhasználható támpontokat fogalmazott meg, valamint külön hivatkozott a kapcsolódó érvénytelenségi jogalapra, emellett külön rendelkezett az ártól eltérő értékelési szempontok szerinti ajánlati elemek vizsgálati (indokolási) kötelezettségéről.<sup>15</sup> Ahogyan a túlárazások körében említés történt, egy ideig a túlzottan magas árra vonatkozó indokoláskérési kötelezettséget is meghatározta a törvény, vagyis sajátos módon az érvénytelenség jogkövetkezményének terhe mellett lehetett túl magas ajánlati árat tenni. A jogszabályba 2006-ban került be a további tájékoztatáskérés lehetősége, amelyet *konzultációnak* tekintett a jogalkotó: „Az irányelv új elemként teszi lehetővé az ajánlatkérő és az ajánlattevő közötti konzultáció lehetőségét [...], azzal azonban, hogy írásban kérhet további tájékoztatást az ajánlatkérő az ajánlattevőtől, de arra nincs mód, hogy szóban egyeztessenek, konzultáljanak.”<sup>16</sup> Vagyis „[a] vonatkozó irányelvi szabályozás szerint az ajánlatkérő és az aránytalanul alacsony ár miatt indokolásra kötelezett ajánlattevő konzultációt folytat az árindokolás megalapozottságának igazolása során.”<sup>17</sup> Ennek megfelelően épült be az is a joggyakorlatba, hogy „Az ajánlatkérő a benyújtott indokolás vizsgálata alapján, ha annak elfogadhatósága kétséges, kérhet további kiegészítő indokolást, egyes dokumentumokat, ha szükségesnek látja, melyeket – a benyújtott indokolás ismeretében – már konkrétan meg tud jelölni. A kiegészítő indokoláskérés akár több alkalommal is alkalmazható.”<sup>18</sup> Azonban továbbra sem definiálta a kirívóan alacsony ellenszolgáltatás fogalmát a jogszabály, abból kiindulva, hogy nem határozható meg valamennyi beszerzés tekintetében előzetesen, hogy mekkora mértékű, hány százalékos eltérés jelenthet kirívóan alacsony ellenszolgáltatást, illetve kirívóan aránytalan kötelezettségvállalást. Normatív módon történő meghatározást nem tekintette

<sup>14</sup> Az Első Kbt. 57. § (2) bekezdése.

<sup>15</sup> Ld. a Második Kbt. 86–87. §-ait, valamint a 88. § (1) bekezdés g)–h) pontjait.

<sup>16</sup> A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény módosításáról szóló 2005. évi CLXXII. törvény 38. §-ához kapcsolódó indokolás.

<sup>17</sup> A KDB D.164/14/2018. számú határozata, [14]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.700.853/2018/17. sz. ítéletét.

<sup>18</sup> A KDB D.189/22/2025. számú határozata, [42].

a jogalkotás lehetségesnek, mert ezeket a kategóriákat csak a közbeszerzés tárgyára, a piaci viszonyokra és egyéb körülményekre tekintettel csak esetenként lehet megítélni, a közösségi jog is azt a követelményt támasztja az ajánlatkérőkkel szemben, hogy az adott eset összes körülményét figyelembe véve döntsenek arról, hogy egy ajánlat adott esetben irreálisan alacsony kötelezettségvállalást tartalmaz-e.<sup>19</sup> (A korabeli jogalkalmazásban ez a megközelítés a következőképpen jelent meg egyébként: „A kirívóan alacsony ellenszolgáltatás fogalmát a Kbt. nem adja meg. Nem is lehetséges e fogalom normatív módon való meghatározása, hiszen ez közbeszerzési eljárásonként más és más lehet.”)<sup>20</sup> Azonban a jogalkotó rámutatott arra is, hogy mindez nem zárja ki, hogy a szakmai, illetve érdekképviseleti szervezetek is irányt mutassanak ennek megítélésében, nem kötelező jellegű ajánlások, állásfoglalások kibocsátásával az általuk képviselt terület tekintetében.<sup>21</sup>

Szintén a 2006-ban hatályba lépett módosítás eredményeként került beépítésre a „gazdasági ésszerűség” vizsgálatának kötelezettsége a törvény szövegébe. A Második Kbt. még úgy rendelkezett eredetileg, hogy „Az ajánlatkérő érvénytelennek nyilvánítja az ajánlatot, ha nem tartja elfogadhatónak az indokolást.”<sup>22</sup> Később azonban már úgy fogalmazott a jogszabály, hogy „Az ajánlatkérő köteles érvénytelennek nyilvánítani az ajánlatot, ha nem tartja elfogadhatónak és a gazdasági ésszerűséggel összeegyeztethetőnek az indokolást.”<sup>23</sup> A „gazdasági ésszerűség” körében azonban adós maradt a jogalkotó a tartalmának részletezésével. Az előző közbeszerzési törvény, a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (régí Kbt.) már tartalmazott egy nem tételes jellegű meghatározást, elsősorban a munkabérekre és a közterhekre nézve: „A gazdasági ésszerűséggel össze nem egyeztethetőnek minősül az indokolás

különösen akkor, ha az ajánlati ár – a szerződés teljesítéséhez szükséges élőmunka-ráfordítás mértékére tekintettel – nem nyújt fedezetet a külön jogszabályban, illetve kollektív szerződésben vagy a miniszter által az ágazatra, alágazatra kiterjesztett szerződésben az eljárás eredményéről szóló értesítés ajánlattevőknek történő megküldését megelőző egy éven belül megállapított munkabérré és az ahhoz kapcsolódó közterhekre.”<sup>24</sup> A hatályos törvényszöveg nem követeli meg a normaszöveg szintjén a gazdasági ésszerűség vizsgálatát, ennek ellenére időről időre felmerül mint kiindulópont az egyes jogviták megítélése során. Így például „A Döntőbizottság rámutat arra, hogy az indokolást nyújtó ajánlattevőt terheli az a kötelezettség, hogy minden lehetséges adatot az ajánlatkérői felhívásnak megfelelően az ajánlatban szereplő ár, illetőleg díj tekintetében, annak a gazdasági ésszerűséggel való összhangját illetően bizonyítson.”<sup>25</sup> Más megfogalmazásban, „Amennyiben az indokolás [...] nem megfelelő – azaz valamely költségelemek tekintetében hiányos, vagy nem elég objektív, illetve a gazdasági ésszerűséggel összeegyeztethető – az ajánlatkérő köteles az ajánlatot érvénytelennek nyilvánítani.”<sup>26</sup> Ebből adódóan „[a]z indokolást nyújtó ajánlattevőt terheli az a kötelezettség, hogy minden lehetséges adatot az ajánlatkérői felhívásnak megfelelően az ajánlatban szereplő ár, illetőleg díj tekintetében, annak a gazdasági ésszerűséggel való összhangját illetően bizonyítson.”<sup>27</sup> Ez a gazdasági ésszerűséget a jogi szabályozás részének tekintő megközelítés nemcsak a Kbt. hatályba lépését követően érvényesült, hanem a legújabb joggyakorlatban is rendszeresen megjelenik,<sup>28</sup> akár úgy is, hogy „A Döntőbizottság a fentiekre tekintettel rögzíti, hogy az [ajánlattevő] részéről benyújtott árindokolás nem felel meg az objektivitás követelményének, továbbá nem egyez-

<sup>19</sup> A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény módosításáról szóló 2005. évi CLXXII. törvény 38. §-ához kapcsolódó indokolás.

<sup>20</sup> A Fővárosi Bíróság 25.K.31.228/2006/5. számú ítélete.

<sup>21</sup> A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény módosításáról szóló 2005. évi CLXXII. törvény 38. §-ához kapcsolódó indokolás.

<sup>22</sup> Ld. a Második Kbt. 2006. I. 15. előtt hatályos 86. § (3) bekezdését.

<sup>23</sup> Ld. a Második Kbt. 86. § (4) bekezdését, később az (5) bekezdését.

<sup>24</sup> A régi Kbt. 69. § (6) bekezdése.

<sup>25</sup> A KDB D.233/15/2016. számú határozata.

<sup>26</sup> A KDB D.386/12/2017. számú határozata.

<sup>27</sup> A KDB D.233/15/2016. számú határozata.

<sup>28</sup> Ld. a KDB D.60/21/2025. számú határozatának [46] pontját.

tethető össze a gazdasági ésszerűséggel sem.”<sup>29</sup> A jogalkotó döntésén múlik egyébként, hogy milyen további elemek vizsgálatának kötelezettségét követeli meg a jogalkalmazástól, de ettől ez utóbbi el is távolodhat, hiszen annak ellenére említi a gazdasági ésszerűséggel való össze nem egyeztetetőséget mint érvénytelenséget megalapozó, illetve a felhívott ajánlattevő által bizonyítandó körülményt, hogy annak immár nincs tételes jogi alapja. Ahogy később látható lesz, nem ez az egyetlen olyan sajátosság, amelynek alakítása és a tartalommal való megtöltése teljesen függetlenné vált a tételes jogtól. (Így például „A keresztfinanszírozásra vonatkozóan a Kbt. valóban nem tartalmaz tételesjogi definíciót, ennek tartalma azonban a Kbt. tételesjogi rendelkezéseiből levezethető.”)<sup>30</sup>

Megemlíthető az a kitérő is, amely 2010-ben volt hatályos közel fél évig az építési beruházások „kölségvetési kiírásának” összeállításához kapcsolódóan. E jogszabályi rendelkezések az ajánlattételre és az aránytalanul – az akkori tételes jogi szóhasználattal: „kirívóan” – alacsony ellenszolgáltatás vizsgálatára is vonatkoztak. A korábbi jogszabály úgy fogalmazott, hogy a „[k]ölségvetési kiírást az építésügyért felelős miniszter által működtetett honlapon található – ellenszolgáltatás nélkül használható – elektronikus közbeszerzési költségvetési kiírási program segítségével köteles összeállítani és a beérkezett ajánlatokat a [Második] Kbt. 86. §-a alapján megítélni.”<sup>31</sup> Vagyis egy központilag kötött formátum (egy adott program) használatát követelték meg a költségvetések összeállításához és az egyéb kapcsolódó feladatok teljesítéséhez. Ilyen kötelezettséget a hatályos szabályozás nem ismer, a jogalkotó nem kíván beavatkozni az ajánlatkérők azon döntésébe, hogy

milyen eszközök (programok) alkalmazásával készíti el a költségvetési közbeszerzési dokumentumokat.<sup>32</sup> Az más kérdés volt, hogy az aránytalanul alacsony jelleggel érintett tételek bírálatához kapcsolódó kötelezettségek teljesítéséhez mennyire volt használható a központi honlapon elérhető program, illetve hogy azt mennyire kellett kiegészíteni más, ellenszolgáltatásért használható szoftverekkel.

Rendkívül fontos mérföldkövet jelentett a 2010-es reform egyrészt azon közbeszerzési eljárásokhoz kapcsolódóan, amelyekben az értékelésre kerülő ajánlati ár költségvetés, illetve ártáblázat beárazásának eredményeként áll elő. Ugyanis az árazott költségvetésekben megjelenített tételek vizsgálata körében a Második Kbt. szövege egyértelműsítette a vizsgálat tárgyává tett ajánlati elemek körét. „Ha tehát csak az ellenszolgáltatás egyik – részszenpontként 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>33</sup> Ez a megközelítés épült be a joggyakorlatba és a jogirodalomba is.<sup>34</sup> Azonban – ahogy később látható lesz – ezt a közel 15 éves szemléletmódot a jogalkotó a 2025-ös törvénymódosítással felülírta, és ebben a körben részben új szabályozási alapot teremtett és új kötelezettségeket állapított meg, de ennek a szabálynak az alkalmazhatósága az általánydíjas kivitelezési szerződések tekintetében a normaszövegből nem, csak a törvénymódosításhoz kapcsolódó indokolásából derül ki.<sup>35</sup> Az említett 2010-es reform másrészt új számítási módszert állapított meg a kirívóan alacsony ár objektív küszöbértékének meghatározásához. Ez a módszer

<sup>29</sup> A KDB D.434/15/2022. számú határozata, [36]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.702.849/2023/7. számú ítéletét. Ezeket idézi pl. a KDB D.360/16/2024. számú határozata.

<sup>30</sup> A Fővárosi Törvényszék 103.K.702.849/2023/7. számú ítélete, [21].

<sup>31</sup> Ld. az építési beruházások közbeszerzésekkel kapcsolatos részletes szabályairól szóló 162/2004. (V. 21.) Korm. rendelet 2010. január 1-jétől 2010. július 24-ig hatályos 8/B. §-át.

<sup>32</sup> E rendszer használatához kapcsolódóan ld. pl. a KDB D.584/12/2010. számú határozatát. Az ajánlattevő 0 Ft-ra árazott a főösszesítőben egy tételt, és jogszerű volt az érvénytelenné nyilvánítás: „A Döntőbizottság nem fogadta el azon kérelmezői hivatkozást, hogy az árajánlatát a Kormányrendelet alapján csak és kizárólag a tételes költségvetés beárazásával tudta megadni, és ebben nem szerepelt az egyébként műszaki ajánlat részét képező tétel, így nem tehetett mást, mint annak a többi tétel árába történő beépítését.”

<sup>33</sup> A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény módosításáról szóló 2010. évi LXXXVIII. törvény 36. §-ához kapcsolódó indokolás.

<sup>34</sup> Ld. pl. a KDB D.347/16/2024. számú határozatának [38] pontját.

<sup>35</sup> Ld. az online csalások elleni további hatékony fellépés érdekében szükséges és egyéb törvények módosításáról szóló 2024. évi LXIV. törvény 54. §-ához kapcsolódó végső előterjesztői indokolásának utolsó mondatát.

„[a]z ajánlatok számától függően vagy a becsült értékhez, vagy a többi ajánlat és a becsült érték átlagához hasonlítja a vizsgált ajánlatban szereplő ellenszolgáltatást. Ha pedig legalább négy ajánlat van, a becsült érték és a többi ajánlatban szereplő ár olyan átlagához viszonyítja az adott ajánlat árát, mely átlag kiszámításánál nem vették figyelembe a vizsgált ajánlaton kívüli legalacsonyabb és legmagasabb árat tartalmazó ajánlatban szereplő ellenszolgáltatást.”<sup>36</sup> Ez egy olyan kísérletnek volt tekinthető, amely objektív alapokra kívánta helyezni azon kérdés megválaszolását, hogy mely értékhatárt el nem érő értékű ajánlatok esetében kell árindokolást kérnie az ajánlatkérőnek.

A régi Kbt. alapvető változásokat hozott a 2012-es hatálybalépésével. Egyrészt az alacsony ár tekintetében a „kirívóan” alacsony jelzőt felváltotta a jelenleg is használatos „aránytalanul” alacsony kifejezés. Ezt a jogalkotó a viszonyítási pontok újragondolásával magyarázta. A KDB egyik határozatában a következőképpen foglalta össze a Második Kbt.-hez kapcsolódó, azaz a *korábbi gyakorlatot*: „A kialakult joggyakorlat szerint a beérkezett ajánlati árakat elsődlegesen a közbeszerzés becsült értékéhez, másodlagosan az ellenszolgáltatás mértéke, az ajánlati árak egymással történő összehasonlítása alapján lehet viszonyítani.”<sup>37</sup> Vagyis meg kell – pontosabban meg kellene – határozni azokat a viszonyítási pontokat jogszabályi úton, amelyekből a bírálatsorán az ajánlatkérőnek ki kellene indulnia. Mivel a törvény ezeket egyáltalán nem részletezi, ezért ezen jelzők tartalmának kibontása is a jogalkalmazásra hárul. („A Kbt. rendelkezései nem határozzák meg konkrétan a kirívóan alacsony ellenszolgáltatás fogalmát, hanem minden egyes esetben egyedileg a konkrét közbeszerzési eljárás tárgya, a teljesítés feltételei, a piaci viszonyok és egyéb körülmények alapján kell azt vizsgálni.”)<sup>38</sup> A jelző megváltoztatásának okát a KDB is megemlíttette egyik döntésében: „A Kbt. indokolása

szert a törvény a ‘kirívóan alacsony ár’ helyett az aránytalanul alacsony árról szól annak érdekében, hogy kifejezze, az ajánlatoknak a túl alacsony összegét nem elsősorban egymáshoz, hanem a szerződés tárgyának értékéhez viszonyítva lehet megítélni.”<sup>39</sup> Azt is fontos ebben a körben megemlíteni, hogy „A jogalkotó nem önmagában alacsony ellenszolgáltatást, hanem *hangsúlyos jelzőt* alkalmazva ‘aránytalanul’ alacsony ellenszolgáltatást határozott meg.”<sup>40</sup> Vagyis „Önmagában alacsony árajánlat megtétele nem von jogkövetkezményt maga után. Az ajánlati ár vizsgálatánál az az eldöntendő kérdés, hogy az ajánlattevő által megtett árajánlat alacsonynak vagy kirívóan alacsonynak minősül-e...”<sup>41</sup>

A régi Kbt. bevezetett egy fontos további változtatást a hatályba lépések: jelentősen megváltoztatta az előző törvény azon részletes konstrukcióját, amely az ajánlatok számához igazodóan határozott meg objektív és egzakt küszöbértéket. Ezt nem megszüntette, hanem lényegesen átalakította, illetve leegyszerűsítette oly módon, hogy ha az ajánlati ár 20%-os eltérést mutatott a fedezet összegéhez, majd későbbi módosítás eredményeként a becsült értékhez képest, akkor az ajánlatkérő köteles volt különösen indokolást kérni.<sup>42</sup> A jogalkotó kezdetben a fedezetet jelölte meg mint viszonyítási alapot, ez azonban 2013. július 1-jétől módosult,<sup>43</sup> mégpedig úgy, hogy a becsült értékkel, pontosabban a részekre bontás tilalma nélkül számított becsült értékkel váltotta fel azt a törvény. A két fogalom megfelelő használata és elhatárolása azért különösen fontos, mert lényegi különbségek vannak a jelentésüket és tartalmukat illetően. Ugyanis „A *fedezet* gazdasági-pénzügyi fogalom, a vállalkozás jövőbeli, adott időszakra eső jövedelemtermelő képességére, bevételi forrására, annak volumenére utal. A fedezet meghatározásának a Kbt. alapján csupán célszerűségi szempontjai írhatóak körül, mivel arra, hogy mi tekinthető fedezetnek a Kbt. nem

<sup>36</sup> A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény módosításáról szóló 2010. évi LXXXVIII. törvény 36. §-ához kapcsolódó indokolás, valamint ld. a Második Kbt. 2010. szeptember 15-étől hatályos 86. § (2) bekezdését.

<sup>37</sup> A KDB D.472/12/2009. számú határozata.

<sup>38</sup> A KDB D.472/12/2009. számú határozata.

<sup>39</sup> A KDB D.343/9/2012. számú határozata.

<sup>40</sup> A KDB D.740/20/2016. számú határozata, amelyet megváltoztatott a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 14.K.27.355/2016/33. számú ítélete, amelyet megváltoztatott Székesfehérvári Törvényszék 2.Kf.10/2017/4.számú ítélete.

<sup>41</sup> A Fővárosi Bíróság 7.K.30.843/2010/10. számú ítélete.

<sup>42</sup> Ld. a régi Kbt. 69. § (2) bekezdését.

<sup>43</sup> Ld. a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény módosításáról szóló 2013. évi CXVI. törvény 16. §-át.

tartalmaz tételes rendelkezést. A fedezet jellegénél fogva nem egy egzakt szám, hanem egy, nem a Kbt. szerinti, hanem a hétköznapi értelemben vett becslült érték, amelyet ellenőrizhető módon kell dokumentálni. A fedezet meghatározása az ajánlatkérő autonóm döntése, annak nagyságát az ajánlat által befolyásolni nem lehet.”<sup>44</sup> Azonban e szabályozatlanság és jelentős mozgástér ellenére az ajánlatkérői önkény a fedezethez kapcsolódóan sem volt megengedett: „Az ajánlatkérő – a Kbt. erre vonatkozó engedélye hiányában – jogszerűen nem bonthatta meg az anyagi fedezet összegét, az általa a bontáson ismertetett anyagi fedezet összegéhez, mint objektív határhoz kell, hogy arányosítva vizsgálja az egyes ajánlati árak irreálisan alacsony voltát.”<sup>45</sup> A fedezettel szemben „A becslült értékre a Kbt. tartalmaz szabályokat [...], annak meghatározása azért szükséges, mert a közbeszerzés megkezdése előtt adott elvek és szabályok mentén ki kell számítani a közbeszerzés tárgyának értékét, ezáltal lehet eldönteni, hogy a tervezett beszerzés a törvény tárgyi hatálya alá tartozik-e. [...] A Kbt. a közbeszerzés értékét – mivel az értelemszerűen csak prognosztizálható – mindig becslült értéknek tekinti. [...] A fentiekből látható, hogy a fedezet nem azonos a becslült értékkel, de nem azonosítható az ajánlatkérői ellenszolgáltatással sem. A becslült érték az eljárásforma megválasztása és a tárgyi hatály meghatározása tekintetében bír relevanciával. A becslült érték jellegénél fogva egy kalkulált összeg, ily módon tulajdonképpen fiktív. Ezzel ellentétben a fedezetnek számszakilag kimutathatónak kell lennie, a pénzüsszeg jövőbeni rendelkezésre állása vagy forrás megjelölés formájában. Az ellenérték az, amit az ajánlatkérő 'fizetni' akar, a fedezet pedig annak forrása.”<sup>46</sup> A becslült érték akkor szolgálhat megfelelő viszonyítási alapként, ha azt az ajánlatkérő helyesen határozta meg: „A becslült érték meghatározásával kapcsolatban az eljárás előkészítése körében az ajánlatkérőt terhelő kötelezettség, hogy olyan körülményekkel járjon el, amely lehetővé teszi a becslült érték felelősségteljes, a piaci viszonyoknak megfelelő meghatározását. Az ajánlatkérőnek minden esetben alá kell tudnia támasztania,

hogy a megfelelő gondossággal járt el a becslült érték meghatározásakor.”<sup>47</sup> Levonható az a következtetés mindezek alapján, hogy a fedezet kevésbé volt alkalmas kiindulási pontnak, a becslült érték ennél megfelelőbbnek tűnt. Azonban ahogyan később látható lesz, gazdasági válságok és rendkívüli inflációs környezet, nehezen kalkulálható áremelkedések és az időben elhúzóódó előkészítés (tervezés, támogatási kérelem elbírálása, közbeszerzés folyamatba épített ellenőrzése) esetén a becslült érték sem képes mindig betölteni egyértelműen a megfelelő – pontosabban a „szerződés tárgya” mellett alkalmazható további – viszonyítási pont funkcióját.

*A hatályos Kbt. fejlődése az aránytalanul alacsony ár szabályozásának területén*

A 2015. november 1-jétől *hatályos Kbt.* nem tartalmaz immár semmilyen objektív küszöbértéket: „[a] törvény elhagyja annak a százalékos mértéknek a meghatározását, amely mértékkel a becslült értéknél alacsonyabb ajánlatok automatikusan irreálisan alacsonynak minősültek, és az ajánlatkérő azokat vizsgálni volt köteles. A gyakorlati tapasztalatok szerint az ilyen mérték százalékos meghatározása nem életszerű, és nem alkalmazható egységesen valamennyi beszerzés esetében.”<sup>48</sup> Ennek ellenére a régi Kbt. 20%-os eltérésre épülő rendszere továbbra is egyfajta „lélektani” határt és hivatkozási alapot jelenthet a jelenlegi mindennapi közbeszerzési gyakorlatban. A jogi szabályozás azonban megváltozott. „A régi Kbt. 69. § (1)-(2) bekezdése valóban alkalmazza a több, mint 20%-os érték eltérés mértékét – emellett több más szempont értékelésére biztosítva lehetőséget – ugyanakkor a 20%-os eltérést a becslült értékhez viszonyítja. A korábbi szabályozás azonban döntő jelentőséggel nem bírhatott a jelenlegi szabályozási rendszerben, mivel abban ilyen tételes küszöbérték nem szerepel. Kétségtelen ugyanakkor, hogy mind a régi, mind az új szabályozás egy komplex, a beszerzés egyedi sajátosságaira fókuszáló vizsgálatot vár el az ajánlatkérőtől, amelynek egyik eleme a becslült érték. Ez utóbbi milyen jelentőséggel bír, azt a konkrét

<sup>44</sup> A Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.27.451/2007/18. ügyszámú ítélete.

<sup>45</sup> A KDB D.484/11/2012. számú határozata.

<sup>46</sup> A Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.27.451/2007/18. ügyszámú ítélete.

<sup>47</sup> A közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény módosításáról szóló 2013. évi CXVI. törvény 16. §-ához kapcsolódó részletes indokolása.

<sup>48</sup> A Kbt. 72. §-ához kapcsolódó részletes indokolás.

eset határozza meg.”<sup>49</sup> A törvény megtartotta az „aránytalanul alacsony” jelzőt, a joggyakorlat azonban folyamatosan pontosítja, részletezi a viszonyítási pontok alkalmazhatóságát. Ez nem azt jelenti, hogy ne lenne igény ilyen értékhatárookra, azonban ezek – ahogyan később látható lesz – rendkívüli módon képlékenyek és átjárhatók.

A módosítások sorában a következő jelentősebb változás az volt, amikor a jogalkotó az uniós értékhatár alatti eljárásrendben, a Kbt. 112. § (1) bekezdés b) pontja szerint folytatott eljárásokban lehetővé tette az aránytalanul alacsony ár vizsgálatának mellőzését,<sup>50</sup> amelyről a későbbiekben még részletesebben szó lesz azzal, hogy e rendelkezés – sajnálatos módon – már nem hatályos. A KDB a következő összegezést fogalmazta meg a korábbi módosítással kapcsolatban: „Ennek jogpolitikai indoka az alacsonyabb értékű közbeszerzési eljárások gyorsítása és adminisztrációs terheinek csökkentése, ezáltal az eredményesen záruló közbeszerzési eljárások számának növelése volt. A jogalkotó a 2015. évi Kbt. hatálybalépése óta számos további, a nemzeti eljárás egyszerűsítését szolgáló rendelkezést vezetett be. Ilyen a 2021. február 1. napjától hatályos Kbt. 114. § (6a) bekezdés is, amelynek értelmében az ajánlatkérő – nemzeti eljárásrendben – nem köteles az aránytalanul alacsony ár és egyéb aránytalan vállalások vizsgálatára.”<sup>51</sup> Lényeges megemlíteni végül a 2025. március 1-jétől hatályba lépett és új szemléletre épülő változásokat is, amelyek lényegi elemei a később tárgyalandó részletek kapcsán kerülnek kiemelésre és bemutatásra. Annyi a legfontosabb indokok között azonban már most megemlíthető, hogy „Az aránytalanul alacsony árra vonatkozó szabályok felülvizsgálatát az uniós jogi megfelelés biztosítása és a gyakorlatban a különböző áruk vagy szolgáltatások önállóan nem értékelt egységárat rögzítő szerződések kezelésével kapcsolatban felmerült kérdések teszik szükségessé.”<sup>52</sup>

Ebben a fejezetben tehát áttekintésre kerültek a legfontosabb fejlődési mérföldkövek. Fontos hangsúlyozni, hogy az egyes megoldások a későbbiekben még további elemzés tárgyait képezhetik, ebben a körben nem volt több a célkitűzés, mint annak a rövid bemutatása, hogy melyek azok a legfontosabb terminológiai és jogfejlődési állomások, amelyek kijelölhetik a további vizsgálatok kereteit és irányait.

### **Egy mentességi lehetőség emlékére: az árak vizsgálatának mellőzési lehetősége**

Rendkívül fontos kérdés, hogy lehetnek-e különleges mentességi szabályok az aránytalanul alacsony ár vizsgálata körében, azaz, a jogalkotó mentesítheti-e az ajánlatkérőket az egész folyamat alól. Vagyis lehetséges-e anélkül elbírálni az ajánlatokat, hogy az aránytalanul alacsony ár vizsgálatára vonatkozó szabályokat alkalmazni kellene. Néhány évig létezett ez a megoldás a magyar közbeszerzési jogban, azonban a 2025-ben megvalósított törvénymódosítás ezt a 2021-ben bevezetett lehetőséget megszüntette. A vonatkozó szabály a következőképpen hangzott: „Az ajánlatkérő nem köteles az aránytalanul alacsony ár és egyéb aránytalan vállalások vizsgálatára. Az ajánlatkérő a 73. § (2) bekezdését nem köteles alkalmazni, annak alapján azonban csak akkor nyilváníthat egy ajánlatot érvénytelennek, ha a 72. §-ban foglaltaknak megfelelően járt el.”<sup>53</sup> Ez a szabály nem tiltotta meg az árindokoláskérést, csupán felmentette az ajánlatkérőt az általános indokoláskérési kötelezettség alól a Kbt. Harmadik Részének hatálya alá tartozó eljárásokban.<sup>54</sup> „Ez azt jelenti, hogy az ajánlatkérő mellőzheti az árindokolás kérését, viszont nem mentesül attól, hogy a Kbt. 71. §-ában foglalt hiánypótlással/felvilágosításkéréssel éljen, amennyiben annak a feltételei fennállnak.”<sup>55</sup> Az ajánlatkérőt e törvényhely külön alkalmazási feltétel vagy akár a döntésének indokolási kötelezettsége nélkül hatalmazta fel.<sup>56</sup> Vagyis „[a] Kbt.

<sup>49</sup> A Fővárosi Törvényszék 103.K.701.119/2024/13. számú ítélete, [25].

<sup>50</sup> Ld. a Kbt. 2021. február 1-jétől 2025. február 28-ig hatályos 114. § (6a) bekezdését.

<sup>51</sup> A KDB D.259/17/2023. számú határozata, [30].

<sup>52</sup> Az online csalások elleni további hatékony fellépés érdekében szükséges és egyéb törvények módosításáról szóló 2024. évi LXIV. törvény 54. §-ához kapcsolódó végső előterjesztői indokolásának 1. mondata.

<sup>53</sup> Ld. a Kbt. 2021. február 1-jétől 2025. február 28-ig hatályos 114. § (6a) bekezdését.

<sup>54</sup> A KDB D.400/12/2022. számú határozata, [33].

<sup>55</sup> A KDB D.131/21/2022. számú határozata, [68]. A szerződéskötés engedélyezésének megtagadására vonatkozó D.131/11/2022. számú végzést megváltoztatta a Fővárosi Törvényszék 103.K.701.904/2022/6. számú ítélete.

<sup>56</sup> A KDB D.490/12/2023. számú határozata, [41].

114. § (6a) bekezdésében foglalt speciális szabály felmentést ad[ott] az ajánlatkérőnek a Kbt. 69. § (1)-(2) bekezdések alkalmazása alól az aránytalanul alacsony ár és egyéb aránytalan vállalások vizsgálata tekintetében, ugyanis nem kérhető számon az ajánlatkérőn egy olyan rendelkezés megtartottsága, amely alól a Kbt. 114. § (6a) bekezdés szerint mentesül. A Döntőbizottság hangsúlyozza, hogy nem általában véve ad[ott] felmentést a jogszabályokban meghatározott feltételeknek való megfelelés vizsgálatá alól, csupán csak a Kbt. 114. § (6a) bekezdésének alkalmazása és az azzal való együttes értelmezése során.<sup>57</sup> Azonban az alapelveket ebben az esetben sem lehetett figyelmen kívül hagyni, hiszen „[a] Kbt. 114. § (6a) nem ad[ott] teljes és általános felmentést az aránytalanul alacsony ár vizsgálata alól. A Kbt. 114. § (6a) bekezdése alkalmazásának korlátját a Kbt. alapelvei képezhetik.”<sup>58</sup>

Tehát az uniós értékhatár alatti (a nemzeti) eljárásrendben a Kbt. 72. § (1) bekezdésének alkalmazása az ajánlatkérő belátásán múlott,<sup>59</sup> vagyis a jogalkotó az ajánlatkérő döntési kompetenciájába utalta annak a kérdésnek az eldöntését, hogy kívánja-e az ajánlati árakhoz kapcsolódó vizsgálatot lefolytatni vagy sem: „A törvény tehát választási lehetőséget biztosít az ajánlatkérő számára abban, hogy alkalmazza-e az aránytalanul alacsony árra és egyéb aránytalan vállalások vizsgálatára vonatkozó eljárást. Ezen felül e vonatkozásban további előírást a Kbt. nem rögzít, továbbá indokolási kötelezettséget sem ír elő az ajánlatkérő számára arra az esetre, ha nem él a vizsgálat eszközével.”<sup>60</sup> Ha azonban „[a]z ajánlatkérő – erre vonatkozó kötelezettség hiányában – mégis vizsgálja a megajánlott ár indokolatlanul alacsony jellegét, azt valóban a Kbt. 72. §-a szerinti eljárásrendben kell megtennie, azonban ilyenkor sem köteles az érvénytelenség jogkövetkezményét alkalmazni, belátása szerint dönthet úgy is, hogy az ajánlat érvényes marad, külön indokolási kötelezettség ilyenkor nem terheli.”<sup>61</sup> Ezt a megközelítést a bíróság fogalmazta meg, és nem fogadta el a KDB azon érvelését, amely szerint

„[a] Kbt. 72. §-ának nemzeti és uniós eljárásrendben történő egységes alkalmazására hivatkozással kívánta alátámasztani, hogy az [ajánlatkérőt] a kifogásolható ajánlat érvényessé nyilvánítása esetén is külön támadható döntéshozatali, indokolási kötelezettség terheli. Ez a jogértelmezés azonban éppen a módosító rendelkezés értelmét, a nemzeti eljárásrendben megteremteni kívánt adminisztratív könnyítési célt kérdőjelezi meg.”<sup>62</sup> Az ajánlatkérő a döntési szabadságából eredően vizsgálhatta azonban az általános szabályok szerint – de azok teljes körű megtartásával – az árak aránytalanul alacsony jellegét, és abból érvénytelenség is következhetett: „A Kbt. rendelkezése szerint tehát amennyiben az ajánlatkérő szabadon meghozott döntése szerint alkalmazza a Kbt. 72. § rendelkezéseit, meg kell vizsgálnia, hogy a vállalat megalapozottan teljesíthető-e és amennyiben szükséges, a törvény által biztosított jogintézmények alkalmazása útján kell tisztázni a felmerülő kérdéseket. A Kbt. arról nem rendelkezik, hogy a Kbt. 72. § által szabályozott jogintézményt az ajánlatkérő tetszőlegesen, egyedi szabályok alkalmazásával is megvalósíthatja.”<sup>63</sup> Az ajánlatkérői döntést nagyban befolyásolhatta az a körülmény, hogy mekkora mértékű kockázatot kívánt a szerződés teljesítésének időszakára hárítani, hiszen az ő érdeke sem lehetett az, hogy a határeseteken túlmutatóan aggályos ajánlatokat fogadjon el. Hiszen „Az ajánlatkérő érdeke, hogy olyan szerződést kössön meg, amely megalapozottan teljesíthető, így ne kerüljön a szerződés hatálya alatt olyan helyzetbe, hogy a nyertesként szerződő gazdálkodó szervezet olyan okból nem tudja a szerződést teljesíteni, amely körülmény kellő körültekintéssel már a közbeszerzési eljárás során, a közbeszerzési szerződéskötést megelőzően tisztázható lett volna.”<sup>64</sup>

Amikor ezt az árak aránytalanul alacsony jellegének vizsgálata alóli mentességet biztosító jogszabályi lehetőséget bevezették, a jogalkotó úgy érvelt, hogy „[t]ovábbi adminisztratív könnyítést jelent nemzeti eljárásrendben az a szabály, miszerint az aránytalanul ala-

<sup>57</sup> A KDB D.441/26/2022. számú határozata, [56].

<sup>58</sup> A KDB D.259/17/2023. számú határozata, [30].

<sup>59</sup> A KDB D.181/26/2024. számú határozata, [234]. A határozatot keresettel támadták.

<sup>60</sup> A KDB D.360/16/2024. számú határozata, [66].

<sup>61</sup> A Fővárosi Ítéltábla 1.Kf.700.329/2023/7. számú ítélete, [17].

<sup>62</sup> A Fővárosi Ítéltábla 1.Kf.700.329/2023/7. számú ítélete, [18].

<sup>63</sup> A KDB D.525/13/2024. számú határozata, [43].

<sup>64</sup> A KDB D.525/13/2024. számú határozata, [51].

csony ár vizsgálata nem feltétlenül lesz kötelező. Természetesen az ajánlatkérő belátása szerint ezt továbbra is elvégezheti, ilyenkor viszont a Kbt. erre vonatkozó szabályait kell alkalmaznia.”<sup>65</sup> Ezt az jelenti, hogy „Míg az ajánlatkérőnek az uniós eljárásrendben okszerűen mérlegelnie kell, hogy milyen bírálati cselekmények végzésére köteles, addig a nemzeti eljárásrendben gyakorlatilag ezen lépés kihagyásával egyszerűsítheti a bírálat folyamatát. Amennyiben úgy dönt, hogy a vizsgálatot mégis elvégzi, az általános szabályok betartására köteles. Az adminisztratív terhek könnyítése ellenére a Kbt. alapelveinek és az azokat leképező tételes szabályainak maradéktalan betartása az ajánlatkérőt továbbra is köti, az ajánlatok értékelésére vonatkozó szabályok szükségképpen sorrendje megköveteli, hogy a Kbt. 73. § (2) bekezdése szerinti döntést megelőzze egy, a Kbt. 72. §-a szerinti indokoláskérési folyamat, mely több-féleképp végződhet.”<sup>66</sup>

Az egyik lényegi kiindulópont – az eljárások gyorsítása, egyszerűsítése és az eredményes közbeszerzési eljárások számának növelése mellett<sup>67</sup> – az „*adminisztratív könnyítés*” volt, azonban nem pusztán ebből a szempontból kell megközelíteni ennek a lehetőségnek – vagy éppen a főszabálytól eltérő kedvezménynek – a megítélését. Az „*adminisztratív teher*” jelleg természetesen vitathatatlan, hiszen az ajánlatkérőnek a szükséges szakértelemmel rendelkező, bevont szakemberekre támaszkodással kell a gyanús árak azonosításának, az érintett árakra vonatkozó indokoláskérések összeállításának, az ajánlattevők által benyújtott dokumentumok bírálatának és a döntés alátámasztásának feladatát elvégezni. Az ajánlattevői oldalon azonban nem feltétlenül jelent jelentős terhet, hiszen az ajánlatuk összeállításához a szükséges számításoknak, alvállalkozói ajánlatoknak stb. rendelkezésre kell állnia, az indokolások végső formába öntése jelenthet többletfeladatot. „Hangsúlyos ugyanis, hogy az ár kalkulációnak (melyről az érintett ajánlattevő árindokolása során lényegét tekintve számot ad) nem az ajánlatkérő felhívására kell elkészülnie, annak az ajánlattevő rendelkezésére kell állnia, hiszen az ajánlattevő ennek alapján adja meg az ajánlati

árát, az egyes tételekkel való kalkulációját ez alapozza meg.”<sup>68</sup> Azonban ez az állítás csak akkor helytálló, ha az ajánlattevők valóban felelősen teljesítik az árképzés feladatát, és nem pedig egy előre elgondolt, feltétlenül nyertesnek remélt árhoz igazítják az ajánlat összeállítását. Az adminisztratív teher kérdésén túlmutatnak azonban azok a jogi kockázatok, amelyek az aránytalanul alacsony árhoz kapcsolódnak, így e mentességi lehetőség megszüntetése ellen is komoly érvek hozhatók fel – ezek is áttekintésre kerülnek a következő bekezdésekben.

Az első lényegi kérdés, hogy valóban *feltétlen* volt-e a mellőzés lehetősége, vagy pedig nem. Egyrészt lehetnek olyan más jogszabályok, amelyek bizonyos értékhatárt el nem érő értékű vállalkozások kapcsán eleve felvetik az aggályt és az indokoláskérés lefolytatásának kötelezettségét. Ilyen például az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet (Épköz.) 25. §-a, amely az építésügyért felelős miniszter rendeletében megállapított minimális építőipari rezsióradíj mértékéhez köti a Kbt. 72. § (1) bekezdésének kötelező alkalmazását. A KDB úgy foglalt állást egy ügyben, hogy e § „[k]izárólag egy meghatározott esetben teszi kötelezővé az árindokoláskérést, mégpedig abban az esetben, ha a nemzeti eljárásban a rezsióradíj a Kbt. 76. §-a szerint önállóan értékelésre kerül, és az ajánlattevő által megajánlott rezsióradíj alacsonyabb az építésügyi miniszter rendeletében megállapított rezsióradíj mértékénél. Tehát a Kbt. 114. § (6a) bekezdés alkalmazásában az ajánlatkérő nem köteles az aránytalanul alacsony ár vizsgálatára, míg a 322/2015. Korm. rendelet 25. § (1) bekezdése szerint a rezsióradíjat el nem érő ajánlat – feltéve, hogy a rezsióradíj értékelésre kerül – minden vizsgálat nélkül aránytalanul alacsonynak minősül. A Döntőbizottság megállapította, hogy [...] az ajánlatkérő nem értékelte önállóan a rezsióradíjat, így jogszerűen járt el az ajánlatok bírálata során. Az ajánlatkérő nem sértette meg a jogorvoslati kérelemben

<sup>65</sup> A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2020. évi CXXVIII. törvény 35. §-ának végső előterjesztői indokolása.

<sup>66</sup> A Fővárosi Törvényszék 103.K.703.161/2022/16. számú ítéletét idézi a Fővárosi Ítéletábró 1.Kf.700.329/2023/7. számú ítélete, [8].

<sup>67</sup> Ld. a KDB D.259/17/2023. számú határozatának [30] pontját.

<sup>68</sup> A KDB D.636/25/2024. számú határozata, [57].

megjelölt jogszabályhelyeket, eljárása jogszerű volt.”<sup>69</sup> (Megjegyzendő, hogy az „óradíj” és a „rezióradíj” nem azonos fogalmak.)<sup>70</sup>

Fontos hangsúlyozni azonban azt az említett sajátosságot is, hogy a Kbt. *alapelveinek* teljes körűen érvényesülni kell, hiszen „A Kbt. 114. § (6a) bekezdése alkalmazásának korlátját a Kbt. alapelvei képezhetik.”<sup>71</sup> Így nem került el a jogalkalmazás figyelmét az arra vonatkozó kérdés, hogy miképpen egyeztethető össze egy általános bírálati kötelezettség teljes mellőzése és az alapelvi rendelkezések érvényesülésének feltétlen igénye. Egy esetben a kérelmező ajánlattevő alapelvi sérelemre is hivatkozott abban a körben, hogy az ajánlatkérő élt a törvényi lehetőséggel, és nem vizsgálta a nyertes ajánlati ár aránytalanul alacsony jellegét. A KDB azonban nem fogadta el az alapelvi rendelkezésekre való hivatkozást, mégpedig a következő indokok alapján: „Az [ajánlattevő] önálló kérelmi elemként nem kérte kivizsgálni az alapelvi jogsérelmet, arra csak az állított jogsértések során hivatkozott, mint a Kbt. 114. § (6a) bekezdés alkalmazásának korlátjaként. Arra vonatkozóan azonban nem fejtette ki álláspontját, hogy az ajánlatkérő eljárása pontosan miért és miben sértette a hivatkozott alapelvi előírásokat, konkrétan miben valósult meg az esélyegyenlőség sérelme, a joggal való visszaélés vagy a rosszhiszemű magatartás azon kívül, hogy az ajánlatkérő élt a törvényben biztosított választási lehetőséggel és nem vizsgálta az aránytalanul alacsony ár vagy vállalás körülményeit. A hatékony és felelős közpénzfelhasználás elvének sérelmét pedig önmagában arra a feltevésre alapította, hogy a nyertes a szerződést – [ajánlattevő] szerint – nem fogja majd teljesíteni. Mindezekre tekintettel az általa előadottak nem voltak alkalmasak jogsértés megállapítására.”<sup>72</sup> Az ilyen helyzetek (jogviták) mutatták meg azt, hogy mennyire is tehetetlenek voltak ilyen körülmények között az ajánlattevők, ilyenkor ugyanis szembesülniük kellett

azzal, hogy eszköztelenek azokkal a versenytársakkal szemben, akik irreális vállalásokkal kívántak a versenyben előnyhöz jutni.

Az ajánlatkérőnek nem kellett az eljárást megindító felhívásban vagy a további közbeszerzési dokumentumokban rendelkeznie arról, hogy alkalmazni kívánja a bírálat időszakában a Kbt. 114. § (6a) bekezdésében megadott lehetőséget, a Kbt. sehol sem tartalmazott olyan előírást, amelynek értelmében a vonatkozó kérdésben előzetesen és a dokumentumokban rögzített döntést kellett volna hozni. „Erről ajánlatkérőnek nem szükséges előzetesen rendelkezni a közbeszerzési dokumentumokban, mivel a választás lehetősége magából a Kbt.-ből következik.”<sup>73</sup> Ettől függetlenül az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumok részeként hivatkozhatta, mint alkalmazható szabályt.<sup>74</sup>

Összegezve e megszűnt lehetőség sajátosságait, megállapítható, hogy két alapvetően védendő és támogató érdek és célkitűzés között kellett volna megteremteni az összhangot, biztosítva az előnyök és hátrányok egyensúlyát. Nyilván támogató és előnyös jellemző az, hogy alkalmas eszköz volt az adminisztratív terhek csökkentésére, az eljárások gyorsítására, az eredményes eljárások számának növelésére és a bírálatához kapcsolódó jogviták megelőzésére, kiküszöbölésére, hiszen ilyenkor nem jöhetett létre az ilyen esetekhez kapcsolódó jogviták klasszikus eseménylancolata és érdekösszeütközése. Vagyis, hogy az ajánlatkérő miért nem kért indokolást a legkedvezőbb ajánlatot tevőtől, ha kért, akkor miért fogadta el, ha kért, és nem fogadta el, akkor pedig miért nem fogadta el. Az értékelési rangsorban elfoglalt helyezésektől és a remélt lehetőségektől függően az érvénytelenséggel érintett és ezáltal a nyertesi pozíciót elveszített, illetve a hátrébb rangsorolt, az előtte lévő ajánlat aránytalanul alacsony árra alapozható érvénytelenségének bizonyításától szerződés-kötési lehetőséget remélő ajánlattevők ütköz-

<sup>69</sup> A KDB D.400/12/2022. számú határozata, [33]–[34].

<sup>70</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>71</sup> A KDB D.259/17/2023. számú határozata, [30].

<sup>72</sup> A KDB D.490/12/2023. számú határozata, [44].

<sup>73</sup> Dezső Attila (szerk.): Nagykommentár a közbeszerzési törvényhez (Wolters Kluwer Hungary, Budapest 2021), idézi a KDB D.525/13/2024. számú határozata, [42].

<sup>74</sup> Ld. pl. a KDB D.400/12/2022. számú határozatának [3] pontját.

hetnek meg egymással, illetve az ajánlatkérővel. Valóban alkalmas jogi eszköz volt a határesetek kezelésére, amikor az is bizonytalan volt, hogy kell-e, szükséges-e indokolást kérni vagy sem, van-e értelme megnyitni az ún. kontradiktórius vizsgálati eljárást – az ebből fakadó összes jogvita forrását – vagy sem. Az ilyen közbeszerzési eljárásokban rendkívül hasznos lehetőség volt. Ha tehát a jogalkotó az egyszerűsítést, gyorsítást és az adminisztratív terhek csökkentését várta a Kbt. 114. § (6a) bekezdésének jogszabályba történő beemelésétől, akkor annak eltávolításával ezek szerint a bonyolultabbá válás, a lassulás és az adminisztratív terhek növekedése várható.

Másfelől viszont az ajánlatkérőnek felelősségteljesen is kellett ezzel a szabad döntésén alapuló lehetőséggel bánnia, hiszen ha valóban teljesíthetetlen árat fogadott el, akkor ennek valamennyi terhét és kockázatát a szerződés teljesítésének időszakára hárította át. Ha a megajánlott ár nem fedezi a megfelelő teljesítés összes költségét, akkor annak felfüggesztésével, meghiúsulásával, nem megfelelő minőségével vagy más pénzügyi következményekkel (alvállalkozók kifizetésének elmulasztása stb.) kell számolni, amelyből további eljárások (polgári perek, kizáró okokhoz kapcsolódó Közbeszerzési Hatóság irányába történő bejelentések) is következhetnek. Az ajánlattevőnek sem volt tehát feltétlenül – legalábbis nem lehetett a jólfelfogott, hosszú távú – érdeke az, hogy az ajánlatkérő ne vizsgálja az olyan ajánlatát, amellyel nem tud reális körülmények között teljesíteni. Emellett számolni kellett az ezzel elmentésen cselekvő versenytársakkal szembeni tehetetlenség és kiszolgáltatottság szempontjával, amely olyan alacsony árakkal kapcsolatban merülhet fel, amelyekkel racionálisan tervező gazdasági szereplők nem tudnak és nem akarnak versenybe bocsátkozni.

Végül célszerű megemlíteni, hogy nem szűnt meg teljesen az aránytalanul alacsony ár vizsgálati lehetőségének mellőzése. A Kbt. 117. §-a szerinti, önálló eljárási szabályok alkalmazása esetén az ajánlatkérő dönthet ugyanis úgy, hogy az érvénytelenségi okok között nem írja elő

az aránytalanul alacsony árra vonatkozó jogalapot. (Például „A Döntőbizottság e körben rögzíti továbbá, hogy az ajánlatkérő a Kbt. 117. § szerinti közbeszerzési eljárásra tekintettel a felhívásban a Kbt. 72. §-ban szabályozott árvizsgálat alkalmazását kizárta.”)<sup>75</sup> De úgy is dönthet, hogy alkalmazza ezeket az okokat.<sup>76</sup> Viszont „A sajátos beszerzési eljárásra vonatkozó szabályok alapján, ha az ajánlatkérő nem rendelkezett explicit módon ezen érvénytelenségi ok alkalmazásáról a felhívásban, akkor az aránytalanul alacsony árra vonatkozó érvénytelenségi ok alkalmazásának és az annak alapjául szolgáló aránytalanul alacsony ár vizsgálatának sincs helye. Tehát amennyiben az ajánlatkérő nem írja elő a felhívásában, hogy ezen érvénytelenségi okot alkalmazni fogja, akkor nem jogosult az aránytalanul alacsony árak vizsgálatára.” Ennek megfelelően „[a]z ajánlatkérő indokoláskérése jogsértő volt.”<sup>77</sup> Vagyis ebben az eljárási konstrukcióban az ajánlatkérőnek előre meg kell határoznia, hogy milyen szabályok mentén fog a bírálatsorán eljárni, nem pedig az ajánlatok felbontását követően döntheti el, mint a hatályon kívül helyezett 114. § (6a) bekezdése esetén. A szabályok előre lefektetése nyilván hat az ajánlattevői árképzésekre is, hiszen ezzel az ajánlatkérői döntéssel alapjaiban befolyásolható az árverseny.

Viszont továbbra is fennáll a mentességi lehetőség a fentiek szerint, amelyből adódik a kérdés: ha az ajánlatkérő a „kötött szabályok” szerint jár el, akkor semmilyen mentességi lehetőség nem illeti meg, ha pedig saját eljárásrendet alakít ki, akkor már rendelkezik ilyen jogosultsággal. Mi támaszthatja alá ezt a jogalkotói különbségtételt?

Mindig azt kell tehát vizsgálni a változó tételes jogi környezet tükrében, hogy van-e különleges, eltérést engedő szabály, amely valamilyen módon mentességet ad az árak aránytalanul alacsony jellegére vonatkozó vizsgálati kötelezettség alól. Ilyen előírás hiányában az az általános elv érvényesül, amely szerint „Az indokoláskérési kötelezettség alól a Kbt. nem ad felmentést, ezért annak teljesítésétől semmilyen indokból nem lehet eltekinteni.”<sup>78</sup>

<sup>75</sup> A KDB D.234/10/2018. számú határozata, [56]. Hatályon kívül helyezte és új eljárásra kötelezte a KDB-t a Kúria a Kf.III.37.521/2019/10. számú ítélete.

<sup>76</sup> Ld. a KDB D.736/10/2024. számú határozatának [57] pontját.

<sup>77</sup> A KDB D.408/20/2023. számú határozata, [47], [52]. A döntést keresettel támadták. Ld. a KDB D.736/10/2024. számú határozatának [58] pontját e döntés hivatkozásáról.

<sup>78</sup> A Fővárosi Bíróság 7.K.30.843/2010/10. számú ítélete.