

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

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

DOI: 10.37371/KEP.2025.12.4

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

Abstract

In the field of public procurement, the starting point should be the freedom of tenderers to set prices, however, public procurement law regulations make it the obligation of the contracting authority to examine tender prices from the perspective of whether they can be considered abnormally low. If there is concern about whether the contract can be performed at the offered price and whether coverage for all costs can be ensured, then the tenderer must be given a chance in a separate procedure to prove objectively that the given price cannot be considered abnormally low against the suspicion that has arisen. He must convince the contracting authority of the feasibility of 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 viszonyítási pontok

Tovább folytatva a folyamat elemzését, a következő mérföldkő az, hogy rendelkezésre állnak a közbeszerzési eljárásban az ajánlati árak, ezek a bontást követően mind az ajánlatkérő, mind pedig az ajánlattevők által megismerhetők. Az árak aránytalanul alacsony jellegének, az eltérés vizsgálatát el kell végezni – de mihez, milyen érték(ek)hez képest? Ugyanis „Az ajánlatkérő

indokoláskérési kötelezettsége mindig egy viszonyítási ponthoz képest értelmezhető.”¹ Az „egy” kitétel azonban nem azt jelenti, hogy csak „egyetlen egy” pont lenne alkalmazható, és több nem, hiszen több szempontú vizsgálatnak is alávetethetők az ajánlati árak, sőt, ez ad sokkal biztonságosabb alapokat a vonatkozó álláspont kialakításához: „[a]z ajánlatkérőt az irányadó jogszabályok és joggyakorlat alapján akkor terheli indokoláskérési

¹ A Fővárosi Törvényszék 9.K.700.243/2018/5. számú ítéletét idézi a KDB D.351/16/2018. számú határozatának [25] pontja, vagy a KDB D.188/29/2022. számú határozatának [53] pontja.

kötelezettség, amennyiben az ajánlat megbízhatósága kétséges. Az ajánlatkérő az ajánlat kirívóan alacsony értékű ellenszolgáltatást tartalmazó jellegének megítélésére az összes, ezen szolgáltatásmegrendelés tekintetében releváns tényezőt figyelembe veheti.”² Ennek megfelelően például egy esetben a KDB megállapította, hogy „Az [ajánlattevő] ajánlati ára mind a beszerzés becsült értékéhez, mind pedig a versenytársak ajánlati ára alapján kirajzolódó, a konkrét projektben orientációs pontként figyelembe vehető piaci árhoz képest nagyságrendekkel alacsonyabb. Az [ajánlattevő] ára mind az átlagos ajánlati árszintnek, mind pedig az [ajánlattevői] ellenszolgáltatást követő második legalacsonyabb árnak alig az egyharmadát éri el.”³ Ezen túlmenően figyelembe vehetők, felhasználhatók és elemezhetők a becsült értéket alátámasztó indikatív ajánlatok, az ajánlatkérő azonos tárgyban kötött hatályos szerződésai, és az is, hogy az ajánlatkérő részére a kifogásolt ajánlatot benyújtó ajánlattevő az ajánlatkérő részére a közbeszerzés tárgyát képező árukat több éve szerződés szerűen szolgáltatja,⁴ azonban megjegyzendő, hogy „[k]orábbi hasonló tárgyú szerződésekben megjelenő árak figyelembe vételre kerülhetnek, azonban egy az egyben összehasonlítási alapként nem szolgálhatnak az eltérő feltételek, körülmények miatt, így önmagában az ajánlat érvénytelenségét nem alapozzák meg.”⁵ Az ajánlatkérő arra vonatkozó döntésének jogszerűsége, hogy állapít-e meg aránytalanul alacsony árat, a döntés meghozatalakor rendelkezésére álló adatok, tények alapján vizsgálható (de ez nem zárja ki, hogy jogorvoslati eljárásban, bizonyítási eljárás keretében újabb, összehasonlító számításokat közöljön), ha az ajánlat megbízhatatlansága nem merül fel, a teljesíthetőség kétséges volta nem áll fenn, akkor kétség hiányában nem terheli indokoláskérési kötelezettség sem.⁶ Lényeges az az elvárás is, hogy ha az ajánlatkérő az ajánlat érvénytelenségét állapítja meg, akkor az erre vonatkozó indokolása körében nem azt kell részleteznie, hogy milyen viszonyítási

pontok alapján jutott arra a következtetésre, hogy indokolást kellett kérnie. Egy esetben a következőképpen fogalmazott a KDB: „Az ajánlatkérő által megjelölt indokok az aránytalanul alacsony ár mibenlétét támasztják alá, ami az indokoláskérést alapozza meg, de nem a kérelmező ajánlatában és indokolásaiban foglaltak nem megfelelőségét. [...] Az ajánlatkérő megjelölte ugyan azokat a szempontokat, okokat, amikből arra a következtetésre jutott, hogy a kérelmező ajánlata érvénytelen, azonban azon indokok nem alapozzák meg a kérelmezői ajánlat érvénytelenségét, mert túl általánosak, nem jelenik meg benne, hogy a kérelmező által becsatolt indokolások konkrétan miért nem alapozzák meg a teljesíthetőséget.”⁷

Fontos, hogy „A Kbt. nem határoz meg olyan egzakt mértéket, amely mellett az ajánlatkérőnek kötelező jelleggel indokolást kell kérnie. Erre figyelemmel minden esetben az adott ügy összes körülményére tekintettel kell megítélnie az ajánlatkérőnek azt, hogy az ajánlat aránytalanul alacsony árat tartalmazhat-e a megkötni tervezett szerződés tárgyára figyelemmel, azaz az irányelv 69. cikk (1) bekezdésére figyelemmel kirívóan alacsony összegűnek tűnik-e az ajánlat a nyújtandó szolgáltatáshoz képest.”⁸ Az a legfőbb kiindulópont tehát, hogy a tételes jogszabály semmiféle konkrét, objektív iránymutatást, értelmező rendelkezést, matematikai módszert nem tartalmaz sem az aránytalansági értékhatár, sem pedig a meghatározás alapjaként alkalmazható viszonyítási pontok tekintetében, mindössze egy általános viszonyítási pontot jelöl meg, azonban a joggyakorlat emellett más szempontok figyelembevételét is megköveteli. A korábbi döntésekre, ítéletekre való hivatkozás határai kapcsán azonban tudomásul kell venni, hogy „[a]z aránytalan alacsony ár vizsgálatának viszonyítási kiindulópontja minden esetben specifikus, egyedi, azaz minden ügyben más. Ebből következően automatikusan más ügyek relevanciával nem bírhattak.”⁹

² A KDB D.498/25/2022. számú határozata, [65].

³ A KDB D.100/21/2019. számú határozata, [67].

⁴ Ld. a KDB D.498/25/2022. számú határozatának [67]–[68] pontját.

⁵ A KDB D.280/13/2021. számú határozata, [53].

⁶ Ld. a KDB D.498/25/2022. számú határozatának [67]–[68] pontját.

⁷ A KDB D.280/13/2021. számú határozata, [52]–[53].

⁸ A KDB D.141/29/2022. számú határozata, [72].

⁹ A Fővárosi Törvényszék 103.K.701.119/2024/13. számú ítélete, [29].

A viszonyítási pontok – másképpen nevezve: „orientációs vonatkoztatási pontok”,¹⁰ vagy viszonyítási alapok, illetve „mércek”¹¹ – áttekintését megelőzően említést kell tenni arról, hogy *mikor kell a viszonyítást*, vagyis az ajánlati árak vizsgálatát *elvégezni*? Nyílt eljárásban kézenfekvő, hogy az ajánlatok bontását, az ajánlati kötöttség beálltát követően az ajánlatkérő elvégzi a bírálatot, tehát a bírálat időszakában kerül erre sor. Azonban a Kbt.-ben meghatározott esetekben és korlátok között az összegezés megküldését követően is van erre lehetőség. Mivel a *tárgyalásos eljárásokban* az ajánlati kötöttség szabályai másként alakulnak, ennél fogva adódik a kérdés, hogy szükséges-e vizsgálni az első, ajánlati kötöttséggel nem terhelt ajánlatok vonatkozásában az árak aránytalanul alacsony jellegét, kell-e bármilyen következtetést levonni velük kapcsolatban az eljárás ezen időszakában? A Kbt. úgy fogalmaz a „több szakaszos bírálat” lépései körében, hogy „Az ajánlatkérő megvizsgálja, hogy a végleges ajánlatok megfelelnek-e a közbeszerzési dokumentumok tárgyalás befejezésekor tartalmának, valamint a jogszabályokban meghatározott feltételeknek és szükség szerint alkalmazza a 72. §-t.”¹² Ennek a tételes jogi szabálynak az előzményi joggyakorlati alapja is megemlíthető. Úgy fogalmaztak ugyanis korábban, hogy „Amennyiben az ajánlatkérő – bármely eljárásrendben – tárgyalásos eljárást folytat, a végső ajánlati árakhoz, ajánlati árelemekhez viszonyítva végezheti el a vizsgálatot, tekintettel a tárgyalásos eljárások jellemző sajátosságaira, melyek szerint az ajánlatkérő és az ajánlattevő(k) közötti tárgyalások arra irányulnak, hogy az ajánlatkérő a legkedvezőbb feltételekkel kössön szerződést.”¹³ Ezen túlmenően az esetleges árcsökkenés mértéke irreleváns: „A Döntőbizottság nem fogadta el az ajánlatkérő azon álláspontját, hogy a kérelmező [ajánlattevő] az alapelvek megsértését követte volna el azzal, hogy csupán a végleges ajánlatában adott versenyképes árat, az alap ajánlatában az a becsült értéket jóval meghaladta. Az alapelvek

érvényesülése a közbeszerzési eljárásban valóban nagyon fontos és az afelett való örökös többek között az ajánlatkérő egyik legfőbb feladata, azonban a jelen esetben a Döntőbizottság szerint az [ajánlattevő] nem követte el azok megsértését ezen eljárásával.”¹⁴

Meg kell jegyezni egyébként, hogy a *nyílt eljárásban sem feltétlenül a felolvasólapokon és a bontási jegyzőkönyvben szereplő ajánlati árak a véglegesek*, hiszen előfordulhat, hogy számítási hiba javítása keretében sor kerül azok jogszerű módosítására, feltéve, hogy annak törvényi feltételei fennállnak, de még hiánypótlás eredményeként is változhatnak, bár lényegesen kisebb mértékben és szigorúbb keretek között. Ugyanis „A felolvasólap javítása önmagában nem abszolút kizárt, azonban a javításnak meg kell felelnie a Kbt. 71. § (8) bekezdésében, valamint – amennyiben annak feltételei fennállnak – a Kbt. 71. § (11) bekezdésében foglaltaknak.”¹⁵ Olyan esetekben merülhet fel ez a lehetőség tehát, ahol árazott költségvetések (ártáblázatok) beárazása eredményeként kerül sor a felolvasólapon szereplő érték feltüntetésére, azonban a kettő között eltérés van, és a hiba forrása, valamint a tényleges ajánlati ár kétséget kizáróan beazonosítható. Így például több millió forint nagyságrendű emelés már sértheti az ajánlati kötöttséget, jelentős, nem egyedi részletkérdésnek minősíthető, különösen akkor, ha az ajánlattevők közötti sorrendet befolyásolná.¹⁶ Azonban már megengedhető az, hogy az ajánlattevő olyan nem jelentős értékű eltérést korrigáljon, amely a felolvasólapon és a költségvetés főösszesítőjében megadott ár között áll fenn. Ahogy a KDB fogalmazott egyik döntésében, „Jelen esetben a felolvasólap javítása, módosítása (egyetlen számelírása, egymás mellett lévő számokról van szó) olyan nem jelentős (10.000.-Ft nagyságrendű) egyedi részletkérdésre vonatkozó hiba, feltehetően elírás, elgépelés következménye, amelynek változása az ajánlattevők között kialakult sorrendet sem befolyásolja.”¹⁷ A számítási

¹⁰ A KDB D.179/11/2024. számú határozata, [49].

¹¹ „A Döntőbizottság a fentiekben kifejtette, hogy a Kbt. nem határozza meg, hogy milyen mérce alapján minősül az adott ajánlati ár kirívóan alacsonynak...” A KDB D.83/15/2010. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Bíróság 7.K.31.548/2010/14. számú ítéletét.

¹² A Kbt. 89. § b) pontja.

¹³ A KDB D.121/12/2012. számú határozata, ld. még a D.489/16/2009. számú határozatot.

¹⁴ A KDB D.36/13/2018. számú határozata.

¹⁵ A KDB D.520/11/2021. számú határozata, [32].

¹⁶ Ld. a KDB D.520/11/2021. számú határozatának [35] pontját.

¹⁷ A KDB D.58/14/2020. számú határozata.

hiba esetében nincs a jelentőséghez, nagyságrendhez kapcsolódóan megkötés, és az sem feltétel, hogy nem változhat a javítás eredményeként az ajánlattevők sorrendje. Tehát e jogintézmény alkalmazásával érdemben, akár nagyobb léptékben is változhatnak az ajánlati árak. Azonban feltétlenül figyelemmel kell lenni arra, hogy melyik fél hogyan és mikor alkalmazhatja őket, milyen ajánlati hibákra (a jogalkotó kit mire hatalmazott fel), a kettő nem felcserélhető, hiszen „[a] kötött rendszerben ezek ekként nem csereszabatos intézmények.”¹⁸ Mind-ebből az következik, hogy bár a Kbt. nem állapít meg szabályokat arra nézve, hogy milyen sorrendben kell, illetve lehet a bírálathoz kapcsolódó eljárási cselekményeket teljesíteni, az ajánlatkérőnek először mégis célszerű az értékelésre kerülő ajánlati árakat ellenőriznie, ha szükséges és jogszerű, akkor hiánypótlás, illetve számítási hiba javításának eredményeként „véglegesített” ajánlati árak alapulvételével elvégezhető a viszonyítás feladata, hiszen ilyenkor a tényleges értékekkel valósítható meg ez a művelet.

A fent említettek szerint kerülnek tárgyalásra azok a főbb viszonyítási pontok a következő bekezdésekben a vonatkozó joggyakorlat elemzésével, amelyekből kiindulva az ajánlatkérő meghatározhatja, hogy mely ajánlatokat tekint gyanúsának. Ebben a körben lehet támaszkodni a közbeszerzés (a szerződés) tárgyára, a becsült érték meghatározásakor figyelembe vett adatokra, a korábbi eljárások, szerződések tapasztalataira, valamint a piaci viszonyokra,¹⁹ amelyeket egyrészt a becsült érték körében végzett felmérésekből,²⁰ egyéb kutatásokból,

ismeretekből,²¹ másrészt a beérkezett ajánlatokból lehet megismerni.²²

a) A hatályos Kbt. „[a] közbeszerzés tárgyát képező építési beruházáshoz, szállítandó áruhoz vagy nyújtandó szolgáltatáshoz képest” rendeli vizsgálni az aránytalanságot.²³ Ezek a közbeszerzés tárgyainak²⁴ feleltethetők meg. A törvény 2025. március 1-jétől fogalmaz ekként, ezt megelőzően a „szerződés tárgyára” kellett figyelemmel lenni. A korábbi szabályozáshoz igazodva fogalmaztak úgy, hogy „Az ajánlati ár aránytalanul alacsony voltának megállapításához a Kbt. irányadó 72. § (1) bekezdés szabályozása szerint a megkötni tervezett szerződés tárgyát kell kiindulópontnak tekinteni.”²⁵ Tehát a „tárgy” a viszonyítási pont a törvényi szöveg alapján. Ez azt jelenti, hogy az „Ajánlatkérőnek a Kbt. szabálya alapján a megkötnendő szerződés tárgyát, tágabb értelemben tartalmát kell összevetnie az ajánlatban szereplő értékelésre kerülő ajánlati ár vagy költségelemmel, egyéb ajánlati elemmel.”²⁶

A KDB egyik határozatában a következőképpen foglalta össze a régi 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.”²⁷ A hatályos szabályozásban azonban már nem a becsült érték, hanem a közbeszerzés tárgya az alapvető kiindulópont, és nem határozott meg a jogalkotó olyan mértéket, amely alatti árak tekintetében kötelező az indokoláskérés.²⁸ Mindenképpen szükséges

¹⁸ A Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.700.403/2023/7. számú ítélete, [48].

¹⁹ A KDB D.179/11/2024. számú határozata, [49].

²⁰ Ld. a KDB D.65/13/2024. számú határozatának [21] pontjának 5. és 6. mondatát. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.701.119/2024/13. számú ítélete. Ld. még a Fővárosi Törvényszék 103.K.701.119/2024/13. számú ítéletének [23] pontját.

²¹ Az ajánlattevő „[a]z aránytalanul alacsony ár vizsgálata körében becsatolta a gyártó nyilatkozatát, amely alapján mind a monitorok, mind pedig a számítógép konfiguráció kérelmezői ajánlati ára megalapozottnak látszik. A monitorokkal kapcsolatosan a Döntőbizottság kiemeli, hogy azok piacán is jelentős árcsökkenés tapasztalható az elmúlt években (a keretmegállapodás megkötésére 2017-ben került sor), amint az a kérelmező által megjelölt árukereső oldal találati listájából is látszik. A Döntőbizottság rámutat továbbá arra is, hogy a kérelmező mellett mindhárom érvényes ajánlattevő ajánlati ára is jóval a becsült érték alatt maradt.” A KDB D.450/18/2020. számú határozata, [50].

²² Ld. a KDB D.382/27/2024. számú határozata [113] pontjának utolsó mondatát.

²³ Ld. a Kbt. 72. § (1) bekezdését.

²⁴ Ld. a Kbt. 8. § (1) bekezdését.

²⁵ A KDB D.169/13/2025. számú határozata, [66].

²⁶ A Fővárosi Törvényszék 9.K.700.243/2018/5. számú ítéletét idézi a KDB D.351/16/2018. számú határozata, [25].

²⁷ A KDB D.472/12/2009. számú határozata.

²⁸ A KDB D.651/19/2016. számú határozata.

annak megemlítése, hogy az *elsődleges viszonyítási pont* tekintetében a jogalkotó egyértelműbb helyzetet kívánt teremteni, ugyanis a Második Kbt. a „kirívóan alacsony” jelzõt használta, a régi és a hatályos Kbt. „aránytalanul alacsony” kifejezésével szemben. A jelzõ megváltoztatásának okát a KDB is megemlítette egyik döntésében: „A Kbt. indokolása szerint a törvény a ‘kirívóan alacsony ár’ helyett az aránytalanul alacsony árról szól annak érdekében, hogy kifejezze, az ajánlatoknak a túl alacsony összegét nem elsõsorban egymáshoz, hanem a szerzõdés tárgyának értékéhez viszonyítva lehet megítélni.”²⁹ Azt is fontos ebben a körben megemlíteni, hogy „A jogalkotó nem önmagában alacsony ellenszolgáltatást, hanem *hangsúlyos jelzõt* alkalmazva ‘aránytalanul’ alacsony ellenszolgáltatást határozott meg.”³⁰

Ebbõl adódóan „A törvény [...] kettõs kihívás elé állítja az ajánlatkérõket egyrészt azért, mert [a tárgyat] kell összevetnie az ajánlatban szereplõ ajánlati árral vagy költséggel, másrészt az ajánlatkérõnek kell a konkrét eljárás konkrét adatai, az adott piac viszonyai, a beszerezni kívánt áru, szolgáltatás, építési beruházás specifikumai alapján azt az eltérési mértéket meghatározni, amilyen mértékû eltérés mellett indokolást kér az érintett ajánlattevõktõl. Azt is hangsúlyozni kell, hogy a kialakult joggyakorlat ugyan még a régi szabályozás alapján honosodott meg, azonban az új szabályok lényegében abban nem hoztak változást, hogy az ajánlatkérõnek azt az ajánlati elemet kell megvizsgálnia, amit a közbeszerzési dokumentációjában elõírt.”³¹

Lényeges kiindulópont tehát az is, hogy az ajánlatkérõ mit írt elõ a közbeszerzési dokumentumokban, hiszen „[a]z ajánlatkérõ a felhívás és a dokumentáció tartal-

mához kötve van, mert az abban foglaltak határozzák meg valamely ajánlati elem lehetséges adattartalmát.”³² Vagyis „[a]z ajánlatkérõnek minden esetben azt kell vizsgálnia az aránytalanul alacsony ár vizsgálata tekintetében, amit a közbeszerzési eljárás keretében a közbeszerzési dokumentumokban elõírt,”³³ illetve „[a]z adott megajánlás aránytalanul alacsony volta, teljesíthetetlen jellege a konkrét közbeszerzés tárgyát leíró közbeszerzési dokumentumok tartalmához képest vizsgálható,”³⁴ hiszen „[a]kkor lehet helye az ajánlat érvénytelenné nyilvánításának, ha a közbeszerzési dokumentumokban foglalt feltételek teljesíthetőségét az ajánlattevõ indokai nem támasztják alá.”³⁵ A vizsgálat körébe beletartozik az is az elõírt konkrét feladatok³⁶ és a mûszaki leírás³⁷ mellett, hogy az értékelési szempontokat miként határozta meg az ajánlatkérõ,³⁸ de errõl a késõbbieken részletesebben is lesz szó. Emellett az is megemlíthetõ, hogy a *szerzõdés hosszabb idõtartama* is fontos sajátosság lehet, például egy 10 évre szóló közétkeztetési szolgáltatásokra vonatkozó szerzõdés esetében, amikor is a saját ajánlatkérõi számítások sem vezethetnek feltétlenül eredményre. („Az [ajánlatkérõ] ugyan hivatkozott a saját intézmény gazdasági vezetőjének számítására, azonban az a számítás az aktuális helyzetet tükrözte az étkezések költségei tekintetében, abba szükségszerûen nem volt kalkulálva egy 10 éves idõtartam.”)³⁹

Lényeges lehet az is továbbá, ha például az ajánlatkérõ által indított közbeszerzési eljárás tárgyát *egyedi munkálatok megrendelése* képezi keretszerzõdés keretein belül, hiszen így elõfordulhat, hogy az ajánlatkérõ csak bizonyos tételeket rendel meg. Egy ilyen esetben a KDB

²⁹ A KDB D.343/9/2012. számú határozata.

³⁰ 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.

³¹ A KDB D.651/19/2016. számú határozata.

³² A KDB D.83/15/2010. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Fõvárosi Bíróság 7.K.31.548/2010/14. számú ítéletét.

³³ A KDB D.188/29/2022. számú határozata, [59]. A kereset elutasításáról ld. a Fõvárosi Törvényszék 106.K.703.241/2022/14. számú ítéletét.

³⁴ A Fõvárosi Törvényszék 106.K.704.340/2023/18. számú ítélete, [49].

³⁵ A Fõvárosi Törvényszék 106.K.704.340/2023/18. számú ítélete, [49].

³⁶ Ld. a Fõvárosi Törvényszék 106.K.704.340/2023/18. számú ítéletének [59] pontját.

³⁷ „Az ajánlatkérõnek a vállalás teljesíthetőségét kell vizsgálnia a beszerzés tárgyára, az egyedileg meghatározott mûszaki specifikációra tekintettel.” A KDB D.348/18/2024. számú határozata, [85]. A kereset elutasításáról ld. a Fõvárosi Törvényszék 106.K.703.061/2024/22. számú ítéletét.

³⁸ Ld. pl. a KDB D.188/29/2022. számú határozatának [59] bekezdését. A kereset elutasításáról ld. a Fõvárosi Törvényszék 106.K.703.241/2022/14. számú ítéletét.

³⁹ A Fõvárosi Törvényszék 107.K.700.875/2018/30. számú ítélete.

azt állapította meg, hogy az ajánlatkérő jogellenesen tekintett el az indokoláskéréstől, hiszen számos olyan tétel volt, ahol a nyertes ajánlattevő az összes ajánlat és az ajánlattevő által kalkulált ártól legalább 20%-kal eltért, és volt, ahol ez az eltérés az 50%-ot is meghaladta.⁴⁰

b) A második és igen fontos, nagy hagyományokkal bíró támpontként szolgálhat a *becsült érték*, amely azonban hosszú ideje nem az elsődleges viszonyítási pont, noha a korábbi szabályozásban az volt. Immár a Kbt. nem tartalmazza „[a]nnak a százalékos mértéknek a meghatározását, amely mértékkel a becsült értéknél alacsonyabb ajánlatok automatikusan irreálisan alacsonynak minősülnek.”⁴¹ Fontos kiindulópont lehet, hogy „[a] Kbt. 72. § (1) bekezdése kifejezetten nem írja elő, hogy az ajánlati ár megalapozottságát a becsült értékhez viszonyítva kell vizsgálnia az ajánlatkérőnek. Az idézett jogszabályi rendelkezésből nem következik, hogy az ajánlati ár becsült értékhez viszonyítása jogsértő, azonban minden egyes közbeszerzési eljárásban, az eset összes körülményeire tekintettel önállóan kell megvizsgálni a vállalat teljesíthetőségét, az ajánlati ár megalapozottságát és ennek alapján a Kbt. 72. § (1) bekezdése alkalmazásának indokoltságát.”⁴² Tehát „Egzakton módon megjelölt, és különösen a becsült érték elsődlegességét kijelölő viszonyítási alap, kiindulópont a törvény irányadó rendelkezéséből, annak szövegezéséből nem vezethető le.”⁴³

Azonban a *becsült érték is lehet lényeges viszonyítási pont*, hiszen „Ettől függetlenül az ajánlatok eltérése is lehet adott esetben alapja árindokolás kérésnek, de jelen ügyben – miként ezt az ajánlatkérő is megállapította – nem ez volt a jelentős, hanem ezeknek a becsült értékhez való nagymérvű eltérése. Ez indokolta volna önmagában az árindokolás kérés szükségességét, különös tekintettel az ajánlatkérő becsült érték meghatározása során tett cselekményeire, és a felhívásban az értékelési szempontot indokoló kijelentésére. [...] A Döntőbizottság mindezek alapján arra a megállapításra jutott,

hogy szükséges volt az árindokolás kérés mindazon ajánlatok esetében, amelyek jelentős mértékben alulmaradtak az ajánlatkérő által meghatározott becsült érték összegéhez képest. A Döntőbizottság rámutat arra is, hogy a becsült érték alapjául szolgáló, egyes kimunkált tételeknél ez az eltérés még nagyobb mérvű, mind a nyertes, de a kérelmezett ajánlata esetében is. Mindkét ajánlat esetében, több tételnél is 30-40-50%-ot is meghaladó a negatív eltérés a becsült érték tételeihez képest, de némely tételnél 60-70%-os az eltérés.”⁴⁴ Ha az ajánlatkérő egyedüli értékelési szempontként az árat határozza meg, továbbá részletesen tárgyalja az ajánlatkérő a jogorvoslati eljárásban a becsült érték meghatározásának módszerét, akkor – ahogy egy bírósági ítélet fogalmazott – a KDB okkal vonta le azt a következtetést, hogy „[a] becsült értéknek a meghatározásánál az [ajánlatkérő] az általa előadottak szerint körületekintéssel járt el, azt kívánta a közbeszerzési eljárás sarokpontjának tekinteni.” A vonatkozó nyilatkozatában az ajánlatkérő „[s]aját maga mutatta be részletesen miként kalkulált, a becsült érték meghatározásánál az egy éves bázisidőszakban az éves inflációs várakozásokat is beszámította, mindezt [...] adatbázis adatokra alapozta. Erre tekintettel az [ajánlatkérő] Kbt. 72. § (1) bekezdése szerinti, az egyes ajánlatok aránytalanságának értékelésére fennálló kötelezettségének a vizsgálatok a [KDB] alappal volt arra figyelemmel, hogy az a becsült értékkel összhangban értelmezendő. E következtetésre a [KDB] a rendelkezésére állt adatok alapján, megalapozottan jutott.”⁴⁵

Természetesen a *becsült értéktől való eltérés önmagában is kötelező ébreszthet*, és indokoláskérés szükségességét alapozhatja meg. Így például „A becsült értéknél 53%-kal alacsonyabb árat ajánlott meg a nyertes ajánlattevő, amely önmagában aránytalanul alacsonynak minősülhet a becsült értékhez képest.”⁴⁶ Azonban ezzel együtt figyelembe vehetők *más ajánlattevők ajánlati árai*, sőt, még az is lényeges körülmény lehet, hogy *magától a gyártótól származik egy másik ajánlat*, amelyhez képest az érintett ajánlattevő ára lényegesen alacsonyabb. „A

⁴⁰ A KDB D.141/29/2022. számú határozata, [81].

⁴¹ A KDB D.498/25/2022. számú határozata, [65].

⁴² A KDB D.46/13/2022. számú határozata, [71].

⁴³ A Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 14.K.27.355/2016/33. számú ítélete.

⁴⁴ A KDB D.65/13/2024. számú határozata, [21]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.701.119/2024/13. számú ítélete.

⁴⁵ A Fővárosi Törvényszék 103.K.701.119/2024/13. számú ítélete, [23].

⁴⁶ A KDB D.382/27/2024. számú határozata, [115].

Döntőbizottság a fentiek alapján megállapította, hogy a rendelkezésre álló körülményekre tekintettel a nyertesnek kihirdetett ajánlattevő ajánlati ára tekintetében a becsült értékhez képest megadott ajánlati árra, és arra, hogy azon ajánlattevő kedvezőtlenebb ajánlatot nyújtott be, aki a nyertes által megajánlott árut részben gyártja, a Kbt. 72. § (1) bekezdésében meghatározott jogintézmény alkalmazása indokolt lett volna, mert az arra adott válasz során lehet tisztázni azt, hogy milyen okból adott a becsült értékhez és a többi ajánlathoz képest ilyen mértékben kedvezőbb ajánlatot.”⁴⁷ Azonban az egyébként nem kizárt, hogy meg lehet indokolni a gyártói árhoz képest alacsonyabb árat: „A Döntőbizottság megállapította, hogy helyes az ajánlatkérő azon gondolatmenete, hogy nem kizárt, hogy egy gazdasági szereplő a gyártói árnál alacsonyabb értékű árat tud megajánlani egyedi megállapodás eredményeképpen. Semmi nem alapozza meg azt az állítást, hogy egy termék ára esetében a gyártó által megjelölt számít a legalacsonyabb értékűnek.”⁴⁸ A viszonyítási pontokhoz kapcsolódóan, egy másik esetben ellentétes tartalmú következtetést vontak le: „A Döntőbizottság megállapította, hogy a becsült értékhez képest a nyertes ajánlattevő ajánlati ára 9,7%-kal, míg az ajánlattevők átlagárához képest 7%-kal alacsonyabb. A Döntőbizottság a fentiek alapján megállapította, hogy a nyertes ajánlattevő megajánlása nem minősül aránytalanul alacsonynak, e körben az ajánlatkérőt indokoláskérési kötelezettség nem terhelte.”⁴⁹

Másfelől a *becsült értékkel* kapcsolatban felmerülhetnek olyan körülmények, amelyek megkérdőjelezhetik a *realitását* és ezáltal hiteles viszonyítási pontként történő alkalmazhatóságát. Ilyen elméleti lehetőség lehet az, ha az ajánlatkérő érdemi minőség alapú kiválasztást lehe-

tővé tevő értékelési szempontokat határoz meg, és nem a lehető legmagasabb szintű vállalások reális értékéhez igazította a becsült értéket. Ha az ajánlati árak magasabbak, akkor abból is le kell vonni a szükséges következtetéseket. Például „A Döntőbizottság megítélése szerint az ár aránytalanul alacsony voltának megítélésakor az egyik – jellemzően elsődleges – kiindulópont lehet az ár becsült értékhez viszonyított aránya, mely jelen esetben nem alkalmas a kérdés objektív eldöntésére, tekintettel arra, hogy annak[...] értékénél mindkét érvényes ajánlati ár magasabb volt.”⁵⁰ Figyelembe kell venni az *inflációt* is. Ahogy egy amerikai bírósági ítélet fogalmazott még az 1960-as években, „A változó ütemű éves infláció már hosszú évek óta velünk van. Nincs okunk arra számítani, hogy a jövőben nem lesz velünk.”⁵¹ Ennek megfelelően „Az infláció a napi gazdasági élet, a gazdasági folyamatok olyan tényezője, amely nem hagyható figyelmen kívül a piaci viszonyok vizsgálata során.”⁵² Így a kérdés alapvetően nem a jelenlét, hanem a mérték. Vannak olyan időszakok, amikor a magas infláció jelentős gazdasági kihívások elé állítja az ajánlatkérőket, a gazdasági szereplőket és a magán-személyeket egyaránt, változó intenzitással, hol erőteljesebben, hol mérsékeltebben, de érzékelhető módon a gazdasági élet részévé válhat. Így az inflációt nemcsak az ajánlattevői árképzésnél, az árindexálást (áremelést) lehetővé tevő szerződés módosítási feltételek (az ún. felülvizsgálati záradék) ajánlatkérői előírási lehetőségeinek vizsgálatakor,⁵³ hanem a becsült érték meghatározásakor is figyelembe kell venni. Ennek különböző módszereit nevesíti a Kbt.,⁵⁴ a vonatkozó lehetőségek egyike az, ha az ajánlatkérő a korábbi, hasonló tárgyra irányuló szerződéseinek elemzése alapján számítja ki a becsült értéket. Ilyenkor azonban „[a]z ajánlatkérő a

⁴⁷ A KDB D.382/27/2024. számú határozata, [120].

⁴⁸ A KDB D.299/21/2024. számú határozata, [75].

⁴⁹ A KDB D.331/12/2020. számú határozat, [116]. A kereset elutasításáról ld. Fővárosi Törvényszék 103.K.707.682/2020/9. számú ítéletét.

⁵⁰ A KDB D.296/33/2018. számú határozata, [73]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 107.K.700.875/2018/30. számú ítéletét.

⁵¹ „Annual inflation at a varying rate is and has been with us for many years. There is no reason to expect that it will not be with us in the future.” Alaska Legfelsőbb Bírósága, Beaulieu v. Elliott, 434 P2d (1967), 665, 671.

⁵² A KDB D.46/13/2022. számú határozata, [75].

⁵³ Ld. a Kbt. 141. § (4) bekezdés a) pontját. Ha csak lehetőség az áremelés, akkor ezt az indoklás körében így is kell figyelembe venni. Egy esetben a KDB úgy fogalmazott, hogy „[a] szerződés tervezet hivatkozott rendelkezése egy lehetőséget fogalmaz meg a felek számára, és e rendelkezést nem lehet úgy értelmezni, hogy az emelés biztosan be fog következni, ugyanis nem kötelezettségként került megfogalmazásra.” A KDB D.107/19/2023. számú határozata, [73].

⁵⁴ Ld. a Kbt. 28. § (2) bekezdését.

vizsgált ajánlatok megalapozottsága tekintetében nem hagyhatja figyelmen kívül az adott gazdasági körülményeket, hiszen az infláció a szerződések eredményes teljesítésére kihatással lehet. [...] Az infláció gazdasági jellemzője az is, hogy az időtartama, lefutása előre nem prognosztizálható.”⁵⁵ A konkrét esethez kapcsolódóan megfogalmazták azt is, hogy „Az infláció hatásának jelentőségét erősíti a tárgyi esetben az, hogy a szerződést két éves időtartamra kívánja az ajánlatkérő megkötni.”⁵⁶ Az előkészítés körében megállapított becsült érték tehát nem feltétlenül megalapozott, például ha hosszabb idő telik el a becsült érték megállapítása és az ajánlattételi határidő lejárta között. Egyébként megjegyezhető ebben a körben végül az, hogy „[a]z ár piaci jellegének megítélése szempontjából nincs jelentősége annak, hogy a [...] csatolt keretmegállapodás közbeszerzési eljárás eredményeképpen, míg az ajánlatkérő által figyelembe venni kért vállalkozási keretszerződés nem közbeszerzési eljárás nyomán jött létre.”⁵⁷

Végül megemlíthető az a kérdés, hogy *mennyire tud hivatkozni egy versenytárs (kérelmező) ajánlattevő a becsült értékre az indokoláskérés jogtalan mellőzésére vonatkozó jogorvoslati kérelmében úgy, hogy azt nem ismeri, mert nem is ismerheti az ajánlatkérői közzététel hiányában. Egy esetben az ajánlattevő benyújtotta a jogorvoslati kérelmét, ennek alapján a KDB közölte vele hiánypótlási felhívás keretében a becsült értéket. A kérelmező ajánlattevő a jogsértésről való tudomásszerzés körében a végzés letöltésének időpontjára hivatkozott, és szerinte „[a]zért nem késett el e kérelmi elem, mert az előzetes vitarendezések során kizárólag a többi ajánlati árhoz tudta viszonyítani a saját megajánlott árát, és a Döntőbizottságtól értesült a becsült értékről. Ezért ekkor győződött meg arról, hogy még határozottabban fennáll az aránytalanul alacsony ár és az árindokolás kérésének a kötelezettsége.”⁵⁸ A KDB azonban nem fogadta el ezt az érvelést, és az eljárási akadály fennállását megállapította. Álláspontjuk szerint a becsült*

értéket közlő végzés letöltésének időpontját nem lehet a jogorvoslati határidő számításakor a vélt jogsértés tudomásra jutása időpontjának tekinteni. Ugyanis kizárólag az „[e]lőzetes vitarendezési kérelemre adott ajánlatkérői álláspont megküldésének az időpontját lehet a jogorvoslati határidő számításakor a vélt jogsértés tudomásra jutása időpontjának tekinteni, mert a közbeszerzés becsült értékének az ismerete nem befolyásolta az [ajánlattevő] esetében a vélt jogsértésre vonatkozó tudomását”,⁵⁹ hiszen az „[e]lőzetes vitarendezési kérelemre adott ajánlatkérői álláspont megküldésének az időpontjában a vélt jogsértés minden tartalmi elemével (megtörténtének időpontja, az ajánlatkérő magatartása, a vélt jogsértés joghatása...stb.) tisztában volt.”⁶⁰

c) Rendkívül lényegesek a *piaci viszonyok, az aktuális piaci árak* is. Ennek megfelelően vannak olyan helyzetek, amikor a *többi ár, illetve az ezek alapján számított átlagár felülírja a becsült értéket*, és ennél fogva az nem alkalmas kiindulópontként, hiszen „Az ajánlatkérőnek az ajánlatok vizsgálata során figyelemmel kell lennie a beszerzés tárgya szerinti *piaci viszonyokra* is. E körben nem tekinthetünk el a közbeszerzési eljárásban ajánlatot tett többi ajánlattevő ajánlati árának figyelembevételétől, mert ezek az ajánlattevők ugyanazon feltételek mellett, ugyanazon feladatokra tették meg az ajánlatukat, tehát e körben mindenképpen tükrözik a beszerzés tárgya szerinti piaci árakat.”⁶¹ Így egy esetben a KDB megállapította, hogy „[a]z ajánlatkérőnek nem csak lehetősége, de kötelezettsége is indokolást kérni abban az esetben, amennyiben az ajánlattevő által az ajánlatban kért ellenszolgáltatás összege a becsült értékhez viszonyítottan ugyan nem tér el jelentős mértékben, azonban az eljárás további ajánlattevői által tett megajánlások alapján számított átlagártól jelentős mértékben eltér.”⁶² Vannak olyan esetek is, amikor ez egyenesen tévutat jelent. Például „Téves eredményre vezethet, amennyiben az ajánlatkérő kizárólag és egyedüli viszonyítási alapként a becsült értéket jelöli meg, hiszen ezen aján-

⁵⁵ A KDB D.46/13/2022. számú határozata, [77].

⁵⁶ A KDB D.46/13/2022. számú határozata, [77].

⁵⁷ A KDB D.2/17/2019. számú határozata, [100]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 30.K.700.171/2019/14. számú ítéletét.

⁵⁸ A KDB D.299/21/2024. számú határozata, [25].

⁵⁹ A KDB D.299/21/2024. számú határozata, [53].

⁶⁰ A KDB D.299/21/2024. számú határozata, [53].

⁶¹ A KDB D.382/27/2024. számú határozata, [113] Ld. még a KDB D.225/25/2024. számú határozatának [41] pontját.

⁶² A KDB D.143/27/2020. számú határozata, [65].

latkérő által számolt értéktől a piaci árak – az eljárásban biztosított versenyhelyzetre tekintettel – jelentős mértékű eltérést mutathatnak. Ugyanígy az értékelés alá eső ajánlati elemek egymáshoz viszonyítása is okozhat jelentősebb eltérést, hiszen egy túlzottan magas vállaláshoz képest egy egyébként átlagos vállalat is aránytalanul alacsonynak minősülhet.”⁶³ Másképpen fogalmazva: „A Döntőbizottság rámutat arra, hogy az ajánlatkérőnek az aránytalanul alacsony ár vizsgálata körében elsődlegesen azt kell vizsgálnia, hogy az adott szerződés tárgyára figyelemmel az ajánlattevő által megajánlott áron a szerződés teljesíthetősége kétségtelenül vonható-e. Téves eredményre vezethet, amennyiben az ajánlatkérő kizárólag és egyedüli viszonyítási alapként a becsült értéket veszi figyelembe, hiszen ezen (lényegében) valószínűsített értéktől a piaci árak jelentős mértékben eltérhetnek.”⁶⁴ Így ha „A tárgyi közbeszerzési eljárásban beérkezett ajánlatok ajánlati árai tükrözik leginkább az adott beszerzés tárgya tekintetében az aktuális piaci árakat”,⁶⁵ akkor jogszerű lehet az indokoláskérés mellőzése, ha az ajánlati árak nagyságrendje azonos, illetve nincs kirívó mértékű eltérés közöttük.⁶⁶ Ebből kiindulva a jogsértést megállapították egy esetben az alábbiak szerint: „[a]nnak ellenére, hogy az ajánlattevőknek az adott eljárásban azonos feltételek mellett kellett az ajánlati árakat meghatározniuk, a becsült értékhez mérten (nettó 456.747.966.-Ft) kizárólag az egyéb érdekelt tett megközelítő ajánlatot (nettó 437.338.766.-Ft), az eljárás további 4 ajánlattevője a becsült értékhez képest magasabb (vagy jelentősen magasabb) megajánlást tett (nettó 498.990.526.-Ft, nettó 673.051.256.-Ft, nettó 947.181.343.-Ft, nettó 1.132.762.406.-Ft). Ebből eredően jelen körülmények között a becsült értékhez viszonyított arány, mint az aránytalanul alacsony ár voltának egyedüli (és ajánlatkérő által figyelembe vett) szempontja, nem volt alkalmas a kérdés objektív eldöntésére.”⁶⁷ Egy másik

példa is említhető: „A Döntőbizottság megítélése szerint az ár aránytalanul alacsony voltának megítélésakor az egyik – jellemzően elsődleges – kiindulópont lehet az ár becsült értékhez viszonyított aránya, mely jelen esetben nem alkalmas a kérdés objektív eldöntésére, tekintettel arra, hogy annak 1.155.000.000.-Ft-os értékénél minden érvényes ajánlati ár – még az egyéb érdekelt legalacsonyabb, 1.475.000.000.- Ft-os ajánlati ára is – lényegesen (28-73%-kal) magasabb. A beérkezett ajánlati árakat másodlagosan egymáshoz lehet viszonyítani, tekintettel arra, hogy valamennyi ajánlattevőnek ugyanazon feltételek mellett kellett az ajánlati árat meghatározni. A legmagasabb érvényes ajánlati ár jelen közbeszerzési eljárásban 1.993.721.875.- Ft összegű volt, amelyhez képest a [nyertes ajánlattevő] ajánlati ára 74%-ot tesz ki, azaz 26%-kal alacsonyabb, míg a [nyertes ajánlattevő] kívüli két másik érvényes ajánlati ár átlagához képest az egyéb érdekelt által megajánlott ellenszolgáltatás 76%-ot képvisel, azaz 24%-kal alacsonyabb ennél az átlagárnál. A Döntőbizottság megállapította, hogy a fentiek alapján a [nyertes ajánlattevő] ajánlati árát aránytalanul alacsonynak kellett volna minősítenie az ajánlatkérőnek, és ennek okán indokolást kellett volna kérnie a [nyertes ajánlattevőtől], melynek elmulasztásával az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 72. § (1) bekezdését.”⁶⁸ Egy bírósági ítélet pedig úgy fogalmazott, hogy „Összességében kirívóan alacsony vagy magas ellenszolgáltatásnak tekintendő az ajánlati átlagárakhoz képest legalább 30%-os eltérést mutató ajánlat.”⁶⁹ Viszont egy, a következő ajánlathoz képest számított 20%-os eltérés még nem veti fel feltétlenül az aránytalanul alacsony ár gyanúját: „[a]ttól a körülménytől nem minősül az [ajánlattevő] ajánlati ára aránytalanul alacsonynak, hogy az érvényes ajánlatot benyújtó ajánlattevők ajánlati árához képest kevesebb, mint 20%-kal alacsonyabb. A hatályos Kbt. nem tartalmaz olyan zsinórmértéket számarányban kifejezve, amely alapján

⁶³ A KDB D.188/29/2022. számú határozata, [53]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 106.K.703.241/2022/14. számú ítéletét.

⁶⁴ A KDB D.179/11/2024. számú határozata, [55].

⁶⁵ A KDB D.225/25/2024. számú határozata, [42].

⁶⁶ A KDB D.225/25/2024. számú határozata, [42].

⁶⁷ A KDB D.188/29/2022. számú határozata, [57]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 106.K.703.241/2022/14. számú ítéletét.

⁶⁸ 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.

⁶⁹ A Fővárosi Ítéletábrla 4.Kf.27.473/2010/5. számú ítélete.

egy meghatározott mértékű ajánlati ár aránytalanul alacsonynak minősülne. E tény az [ajánlattevő] is kifejezetten elismerte a jogorvoslati kérelmében.”⁷⁰

Figyelembe kell, illetve lehet venni tehát az *ajánlati árakat*, ezek *átlagát*, az ajánlati árak *szóródását*, a közöttük fennálló *különbségeket*, eltéréseket, így érdemes további példákat is bemutatni. Lehet, hogy a két szélső ajánlati érték kiejtésével megállapított „*csenkolt átlag*” adja meg a „statisztikailag legrelevánsabb eredményt”, felülírva a becsült értéket akkor, ha a tartalékkeret nélküli becsült értéket 10 ajánlatból 9 nem éri el. („Nyilvánvaló ugyanis, hogy a gazdasági szereplők részéről megajánlott ajánlati árak sokkal pontosabb képet adnak a valós piaci helyzetről, mint a tervezői költségbecslés.”)⁷¹ Továbbá ebben a körben is figyelemmel kell lenni arra, hogy a jogalkotó jelzős szerkezetet használt a jogszabály megszövegezésekor, tehát nem az alacsony ár, hanem az aránytalanul alacsony ár vizsgálendő. Ennek megfelelően „Önmagában az, hogy a nyertes és az azt követő ajánlattevő ajánlati ára alacsonyabb volt a többi ajánlattevő megajánlásánál, nem alapozza meg az ajánlatkérőnek a Kbt. 72. § (1) bekezdésében rögzített kötelezettségét”⁷², hiszen „[e]gy közbeszerzési eljárásban az egyes ajánlattevőknek lehetőségük van a többi ajánlattevőhöz képest is alacsonyabb ajánlati árat adni, ugyanakkor ez nem mentesíti ajánlatkérőt a Kbt. 72. § (1) bekezdésében meghatározott mérlegelési kötelezettsége alól.”⁷³ Vita tárgya lehet az is, hogy mekkora árkülönbség alapozza meg az aránytalanul alacsony jelleg gyanúját, felmerülhet konkrét százalékos eltérések megítélése. Ahogy egy korábbi bírósági ítélet fogalmazott például, az „[e]gyes ajánlati árelemek közötti 20%-nál nem magasabb eltérés még nem minősíthető olyan jelentős aránytalanságnak, amely miatt az ajánlati ár lehetetlennek, vagy túlzottan alacsony mértékűnek minősülne. [...] Ha az eltérés azonban már a fentiek szerinti összes körülmény figyelembevételével az 50 %-os mértéket eléri, vagy az eltérés e feletti, úgy az ajánlat már bizonyosan kirívóan

alacsonynak minősül, ezért az ajánlatkérő a tájékoztatáskérést nem mellőzheti. A bíróság megállapította, hogy a legmagasabb érvényes ajánlati árhoz képest az [ajánlattevő] ajánlati ára lényegesen több mint 50%-al alacsonyabb, a legmagasabb összegnek az [ajánlattevői] ajánlati ár csupán 27,9%-a. A kifejtettek szerint az ajánlatkérőnek a lényeges eltérésre tekintettel, kötelessége volt [...] indokolást kérni.”⁷⁴ Egy 20%-os eltérés ennek megfelelően már lehet indokoláskérést megalapozó körülmény más szempontok (például a szerződés hosszú, tíz éves időtartama) mellett, egy másik esetben ugyanis ezt is figyelembe vették: „Nem lehet eltekinteni attól, hogy a jelen esetben a két árajánlat között, egymáshoz viszonyítva volt egy 20%-os eltérés.”⁷⁵ Továbbá indokolást kell kérni akkor, ha „[a]z ajánlattevő által az ajánlatban kért ellenszolgáltatás összege a becsült értékhez viszonyítottan ugyan nem tér el jelentős mértékben, azonban az eljárás további ajánlattevői által tett megajánlások alapján számított átlagártól jelentős mértékben eltér.”⁷⁶

Az ajánlati árak akkor szolgálhatnak megfelelő összehasonlítási alapként, ha a közbeszerzés tárgyát az ajánlatkérő pontosan határozta meg. Ha például szoftver beszerzése az eljárás tárgya, és az ajánlatkérő kizárólag a minimumkövetelményeket rögzíti a beszerzés tárgya tekintetében, akkor az árak ezen a téren nem feltétlenül összehasonlíthatók. Egy ilyen esetben például három ajánlattevő három különböző rendszerre vonatkozóan nyújtott be ajánlatot, így a Kúria is azt állapította meg, hogy az „[a]jánlati árak sematikusan nem voltak összehasonlíthatók”, az érvénytelenség megállapítása jogsértő volt, az ajánlati ár sem a folyamatban lévő, sem pedig a korábbi közbeszerzési eljárás adatai alapján nem volt kirívónak minősíthető, szélsőségesen alacsony vállalatot tartalmazónak nem is minősülhetett.⁷⁷

Ha az ajánlattevők nagyobb szórásban tesznek ajánlatot, ezek *átlaga is igazodhat a becsült értékhez*, ehhez képest is felmerülhet egy adott ajánlati ár aránytalanul

⁷⁰ A KDB D.168/15/2022. számú határozata, [44].

⁷¹ Ld. a KDB D.142/15/2025. számú határozatának [55]-[57] pontjait.

⁷² A KDB D.490/12/2023. számú határozata, [41].

⁷³ A KDB D.143/27/2020. számú határozata, [66].

⁷⁴ A Fővárosi Bíróság 25.K.31.228/2006/5. számú ítélete.

⁷⁵ A Fővárosi Törvényszék 107.K.700.875/2018/30. számú ítélete.

⁷⁶ A KDB D.143/27/2020. számú határozata, [66].

⁷⁷ A Kúria Kfv.II.37.349/2011/3. számú ítélete.

alacsony jellege. Egy esetben a következőképpen fogalmazott a KDB: „Áttekintve ugyanakkor az eljárás további ajánlattevőinek ajánlati árait az volt megállapítható, hogy habár ezen ajánlattevők nagyobb szórásban tettek megajánlást az egyes részek vonatkozásában, mégis ezen ajánlati árainak átlaga az egyes részek tekintetében meghatározott becsült érték körül mozogtak, így az átlagos piaci ár ezek alapján és nem a fentebb megjelölt ajánlattevő által tett ajánlati árak alapján volt megítélhető. A Döntőbizottság a fentiekre tekintettel elvégzett számítások során az egyes részek tekintetében egyrészt az egyéb érdekelt által tett ajánlati árakat viszonyította a becsült értékhez, másrészt az egyéb érdekelt által tett ajánlati árakat viszonyította az eljárás további ajánlattevői által megajánlott átlagárhoz.”⁷⁸

Fontos azt is rögzíteni, hogy az ajánlatkérőnek az ajánlati árak összevetésénél *nemcsak az érvényes ajánlatokat kell alapul venni*, hanem valamennyi – így az érvénytelen – ajánlatot is, ugyanis a Kbt. „E körben szűkítő rendelkezést nem tartalmaz, így az ár-összehasonlító vizsgálatot ajánlatkérő nem korlátozhatja jogszerűen a csak érvényes ajánlatot tevők vállalásainak mértékére.”⁷⁹

d) Az *egységárak* is jelentősek lehetnek, több szempontból is. Egyrészt felmerül a keretszerződések kérdése, amelyről már volt szó, hiszen a közbeszerzés tárgya, a megrendelhető munkák mennyisége és jellege is lényeges lehet egy-egy értékelésre kerülő ajánlati ár aránytalanságának megítélése szempontjából. Ahogyan arról már történt említés, a jogalkotó – nem a jogszabály, hanem az előterjesztői indokolás szövegében – utalt az általánydíjas kivitelezési szerződésekre, tekintettel arra az elvre, 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.”⁸⁰ Egyéb szerződések kap-

csán azonban nem kívánta fenntartani a korábbi szabályozási megközelítést. Mindez azonban nem jelenti azt, hogy korábban ne lett volna szükséges az *egységárak viszonyítási pontként való alkalmazása*, hiszen „[a]z ajánlatkérőnek a beérkezett további ajánlatokban szereplő ajánlati árakkal [...] és az azokban szereplő egységárakkal való összehasonlítás keretében is meg kell győződnie arról, hogy a nyertesnek kihirdetett ajánlattevő ajánlatában szereplő ajánlati áron a szerződés teljesíthető-e.”⁸¹ Így megállapította a KDB azt, hogy jogsértő módon maradt el az indokoláskérés: „A nyertes ajánlattevő ajánlati ára a becsült értéktől ugyan csak minimálisan tért el, de az ajánlatkérő által a becsült értéket alátámasztó árazott terméktáblázat egységárai és a nyertes ajánlattevő egységárai között jelentős eltérések mutatkoztak.”⁸² Tekintettel voltak arra is, hogy „[a] nagybani piaci árak a termékek beszerzési árai. Ezzel szemben a nyertes ajánlattevő által a termékekre megadott nettó egységáraknak – a közbeszerzési dokumentációban meghatározottak szerint – magában kell foglalniuk a szerződés teljesítésével összefüggésben felmerülő valamennyi költséget, így különösen a helyszínekre történő kiszállítások költségét, csomagolási költséget, adót, közterheket, bérköltséget, illetőleg az ajánlattevő hasznát is.”⁸³

Néha az egységárak 20%-os eltérése a versenytárs ajánlathoz képest önmagában nem alkalmas a kérdés megítélésére, különösen egy olyan esetben, amikor az ajánlatkérői egységárbecslések értéke jelentősen meghaladta még a legmagasabb összegű ajánlatot is. A többi ajánlattevő ára, illetve átlagára döntötte el a vitát oly módon, hogy a KDB szerint ez utóbbiak alapján indokolást kellett volna kérni, de a KDB szerint az egységárbecsléstől való eltérés sem volt figyelmen kívül hagyható.⁸⁴

Az egységárak akkor szolgálhatnak megfelelő módon viszonyítási pontként, ha egyértelmű az, hogy minden ajánlattevő ugyanarra a kiszerelésre tett ajánlatot. Ha ez

⁷⁸ A KDB D.143/27/2020. számú határozata, [65].

⁷⁹ 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.

⁸⁰ A KDB D.347/16/2024. számú határozata, [39].

⁸¹ A KDB D.179/11/2024. számú határozata, [55].

⁸² A KDB D.179/11/2024. számú határozata, [56].

⁸³ A KDB D.179/11/2024. számú határozata, [54].

⁸⁴ Ld. a KDB D.141/29/2022. számú határozatának [79]-[81] pontjait.

vitatható, illetve bizonytalan, akkor először ezt a kérdést kell tisztázni, hiszen „[a]z ajánlatkérőnek a beérkezett további ajánlatokban szereplő egységárak egybevetése alapján, valamint az [ajánlattevő] előzetes vitarendezési kérelme és az ahhoz csatolt dokumentumok alapján, a jelenlegi gazdasági körülményekre tekintettel kellett döntést hoznia arról, hogy a később nyertesnek kihirdetett ajánlattevő ajánlatában szereplő egységárak alapján a nyertes ajánlattevő ajánlati ára aránytalanul alacsony-e. A kereskedelmi ártáblában megadott vállalások azonban kizárólag abban az esetben vehetők össze, amennyiben az ajánlattevők az ajánlatkérő által kért mennyiségre, azonos kiszerezésre tették meg az ajánlataikat. [...] Az ajánlati tartalom tisztázást követően kerül abba a helyzetbe az ajánlatkérő, hogy az ajánlatokat megvizsgálja a tekintetben is, hogy a szerződés az adott áron vagy költséggel teljesíthető. Az ajánlati vállalás megalapozottságának vizsgálata során az ajánlatkérő nem hagyhatja figyelmen kívül a saját előírásait, így azt sem, hogy az egyes tételek egységárainak már a járulékos költségeket is tartalmaznia kell.”⁸⁵

e) Megemlíthető, hogy jogszabályban rögzített *rezióradíj* is lehet viszonyítási pont adott esetben. Egy jogorvoslati eljárásban az ajánlattevő az ajánlatkérő összegezését azért tartotta jogsértőnek, „[m]ert az ajánlattevők által megajánlott rezióradíj összegét az ajánlatkérő nem tekintette aránytalanul alacsony megajánlásnak és ekként nem állapította meg összegezésében érvénytelenségüket. A megajánlott rezióradíjak összegéről az [ajánlattevő] az összegezésből értesült.”⁸⁶ A KDB megvizsgálta az ajánlatkérői előírásokat, amelyekkel kapcsolatban a következőket rögzítette: „Ugyanakkor sarakpontként határozta meg a hatályos jogszabály szerinti [...] értéket, amelyhez képest vizsgálja majd adott esetben az aránytalan alacsony árat. Ennek megajánlása önmagában nem jelentett automatikusan érvényes ajánlatot (mint ahogy ennél kisebb összeg megajánlása sem automatikus érvénytelenséget). Világossá tette azonban azt az ajánlatkérői szándékot, hogy az ez alatti megajánlások esetében az ajánlatkérő vizsgálni fogja az aránytalanul alacsony árat, és hogy mi

lesz a viszonyítási alapja. Ebből következően az ITM rendelet szerinti minimális rezióradíj megajánlása lényegében egyfajta ajánlott minimumként érvényesült, mivel az ajánlatkérő ehhez képest viszonyítottan vizsgálta az aránytalanul alacsony árat. A közbeszerzési dokumentumok alapján, és azok ismeretében tehát valamennyi ajánlattevő azonos feltételekkel tehetett ajánlatot, adott esetben megajánlhatta a minimális építőipari rezióradíjat vagy más összeget, feltéve hogy képes annak megfelelő teljesítésre.”⁸⁷ A KDB szerint az ajánlattevőknek van lehetőségük sérelmezni a közbeszerzési dokumentumok hiányosságait, ellentmondásait, ha azok alapvetően gátolják őket a megfelelő ajánlattételben, azonban ha megteszik a Kbt. 66. § (2) bekezdése szerinti nyilatkozatot, akkor a feltételeket elfogadják. [„A felelős ajánlattétel tehát nem csak a nyilatkozat formális megtételét jelenti, hanem azt, hogy az ajánlattevő ajánlatát a közbeszerzési dokumentumok ismeretében, azok feltételeire, tartalmára figyelemmel teszi meg, mivel képes kell legyen (esetleges nyertessége esetén) a szerződés szerinti teljesítésre.”⁸⁸ A jogorvoslati kérelmet benyújtó ajánlattevő tisztában „[v]olt a közbeszerzési dokumentumok alapján, hogy az ajánlatkérő a hatályos jogszabály szerinti minimális építőipari rezióradíj összegét tette meg viszonyítási alapként az ajánlatok (az aránytalanul alacsony ár) vizsgálatakor”, és „Csak [az összegezés] követően sérelmezte a rezióradíj ajánlatkérő által a közbeszerzési dokumentumokban meghatározott tartalmát, összevetve az ITM rendelet szerinti meghatározott minimális építőipari rezióradíj jogszabályi tartalmával, állítva, hogy azok nincsenek összhangban, és amely miatt nem lehet a minimális rezióradíjon érvényes ajánlatot tenni.”⁸⁹ Mindebből a következő következtetést vont le a KDB: „Jelen esetben az [ajánlattevő] fő érvelése arra irányult, hogy az ajánlatkérő által meghatározott és a jogszabály szerinti rezióradíj tartalma nem egyezik, következésképpen nem tehető érvényes ajánlat a minimális rezióradíjon. Ezt az általa vélt jogsértést az [ajánlattevő] közbeszerzés megindításakor sérelmezhetett volna, azonban ezt – bár a közbeszerzési dokumentumok tartalmazták, azok ismeretében – nem tette meg. Az

⁸⁵ A KDB D.46/13/2022. számú határozata, [80]–[82].

⁸⁶ A KDB D.176/22/2023. számú határozata, [53].

⁸⁷ A KDB D.176/22/2023. számú határozata, [58].

⁸⁸ A KDB D.176/22/2023. számú határozata, [59].

⁸⁹ A KDB D.176/22/2023. számú határozata, [60].

összegezés megküldésekor, annak eredménye ismeretében erre azonban már nincs jogi lehetősége.”⁹⁰ Vagyis „Az [ajánlattevőnek] azt kellett volna bizonyítania, hogy állítását – miszerint a [nyertes ajánlattevő] által megajánlott rezsioradíj (4.530.-Ft) a közbeszerzési dokumentumokban az ajánlatkérő által meghatározott feladatok ellátására aránytalanul alacsony, gazdaságilag ésszerűtlen, és ezen az áron a szolgáltatás gazdaságosan nem teljesíthető – milyen konkrét bizonyítékokra alapozza. Ezzel kapcsolatos bizonyítékot azonban, amely alkalmas lett volna annak megállapítására, hogy a megajánlott rezsioradíj a fenti elvárásnak nem felel meg, az [ajánlattevő] külön nem adott elő.”⁹¹

f) Végül fontos kiindulópontot jelenthet az a lehetőség az aránytalanul alacsony ár jellegére nézve, hogy „[a] szakmai, illetve *érdekképviseleti szervezetek* is irányt mutassanak ennek megítélésében, *nem kötelező jellegű ajánlások, állásfoglalások* kibocsátásával az általuk képviselt terület tekintetében.”⁹² (Ahogy egy bírósági ítélet fogalmazott, „a Szakmai Kamara ajánlása valóban nem kötelező érvényű, ugyanakkor irányadó lehet a közbeszerzések során annak megakadályozására, hogy az ajánlattevők olyan kötelezettségeket vállaljanak, amelyet később az eljárás nyerteseként már nem tudnak teljesíteni.”)⁹³ Vannak olyan ajánlások, amelyek jogszabályi úton jelennek meg, és olyanok is, amelyek nem. Ezekhez is kellő óvatossággal kell azonban közelíteni, hiszen lényeges, hogy az ajánlatkérő milyen módszerekre, értékekre, jogszabályokra hogyan hivatkozott a közbeszerzési dokumentumokban. Így például „A Döntőbizottság előrebocsátja, hogy az [ajánlattevő] által a

jogorvoslati eljárásban csatolt költségkalkulációjában hivatkozott [Magyar Tisztítás-technológiai Szövetség] normákra a Döntőbizottság nem volt figyelemmel, ugyanis az ajánlatkérő az ajánlat összeállítását nem kötötte ezen norma figyelembevételéhez. Az ajánlattevők az ajánlati áraikat a műszaki tartalomban ismertetett feladatok alapján szabadon határozhatták meg, melynek körében ajánlatkérő sem minimum létszámot, sem minimum óraszámot nem határozott meg és az egyes költségelemekkel az ajánlattevőknek külön nem kellett elszámolniuk. Mindezekre tekintettel a Döntőbizottság kizárólag az egyes részekben megtett összegű nettó ajánlati árakra volt figyelemmel, mely a vizsgálat alapját képezte.”⁹⁴ Másik példa is említhető: „Miután a rezsioradíjra vonatkozóan az ajánlatkérő nem írt elő semmilyen alkalmas, így az EMIR norma alkalmazását sem, nem állapítható meg, hogy a [...] Kft. ajánlati ára aránytalanul alacsony lenne az ajánlatában és a benyújtott hiánypótlásban foglaltakra tekintettel.”⁹⁵ Így megállapítást nyert, hogy „Az ajánlatkérőnek a kötelezettsége az ajánlati ár vizsgálata, ennek körében olyan jogszabályoknak való megfelelést vizsgálhat, amelyet kifejezetten nevesített és közölt annak alkalmazását. Ennek megfelelően olyan jogszabályban foglalt rendelkezések megsértését nem állapíthatja meg a kérelmezők ajánlata érvénytelenségének alapjául, amelyet nem határozott meg a közbeszerzési dokumentumaiban. A [...] rendelet nem került rögzítésre a közbeszerzési dokumentumokban az alkalmazandó különleges jogszabályi előírások között, így az alkalmazása nem volt megkövetelhető és kötelező sem.”⁹⁶

⁹⁰ A KDB D.176/22/2023. számú határozata, [61].

⁹¹ A KDB D.176/22/2023. számú határozata, [64].

⁹² A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény módosításáról szóló 2005. évi CLXXII. törvény 38. §-ához kapcsolódó indokolás.

⁹³ A Fővárosi Ítéletábrla 4.Kf.27.473/2010/5. számú ítélete.

⁹⁴ A KDB D.143/27/2020. számú határozata, [68].

⁹⁵ A KDB D.651/19/2016. számú határozata.

⁹⁶ A KDB D.651/19/2016. számú határozata.