

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

**Dr. Pfeffer Zsolt PhD**, Felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó, Egyetemi adjunktus,

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.2026.1.4

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.

**Elhatárolás más bírálati cselekményektől – hasonlóságok és különbségek**

*Általános megállapítások*

Az ajánlatkérőnek a beérkezett ajánlatok bírálatát – adott esetben az ún. fordított értékelés szabályainak<sup>1</sup> alkalmazásával – el kell végeznie főszabály szerint. A

bírálat folyamatának teljesítése során meg kell vizsgálnia, hogy az ajánlatok mennyiben felelnek meg a jogszabályban, a felhívásban és a felhívást kiegészítő dokumentumokban előírt feltételeknek.<sup>2</sup> „A Kbt. nem tartalmaz normatív meghatározást abban a tekintetben, hogy mi minősül a felhívás, a dokumentáció illetve azon belül a szerződéstervezet esetében feltételnek. [...] A

<sup>1</sup> Ld. a Kbt. 81. § (4)-(5) bekezdését.

<sup>2</sup> Ld. a Kbt. 69. § (1) bekezdését.

joggyakorlatban meghonosodott, a Döntőbizottság D.561/7/2007. számú határozatában kifejtett jogértelmezés szerint a 'feltétel' kifejezés valaminek a létezéséhez, megvalósulásához szükséges körülményt, a teljesítendő követelményekre vonatkozó kikötést jelent. Ez a közbeszerzési eljárások szempontjából azt jelenti, hogy az ajánlatkérők a felhívásukban és a dokumentációjukban határozzák meg mindazon követelményeket, feltételeket, amelyek teljesítése szükséges az [...] ajánlat érvényes benyújtásához, az alkalmassági követelmények teljesítéséhez, a nyertes személyének kiválasztásához, az eljárás eredményeként megkötendő szerződéshez és annak teljesítéséhez.”<sup>3</sup> Ennek megfelelően köteles az ajánlatkérő – egyes eredménytelenségi eseteket leszámítva – állást foglalni az ajánlatok érvényességéről, illetve érvénytelenségéről.<sup>4</sup> „Az ajánlatkérőnek kiemelt feladata a közbeszerzési eljárásban benyújtott ajánlatok bírálata”,<sup>5</sup> amelynek „[s]orán az ajánlatkérő megvizsgálja a beérkezett ajánlatokat és a vizsgálata eredményeként hozza meg a döntését egy ajánlat érvényességéről vagy érvénytelenségéről. A bírálat kiterjed az aránytalanul alacsony árúnak minősített megajánlás esetén az ajánlattevő által adott indokolás és kiegészítő indokolás vizsgálatára is.”<sup>6</sup> Ennek megfelelően „A bírálat komplex folyamat, ahol az ajánlatkérőnek több aspektusból kell megvizsgálnia a benyújtott ajánlatokat.”<sup>7</sup> Egy jogorvoslati eljárásban az ajánlatkérő bírálati feladatát a KDB nem veheti át: „[a]z ajánlatkérő bírálatban betöltött szerepét a Döntőbizottság nem veheti át, így az ajánlatkérő feladata továbbra is a tekintetben döntést hozni, hogy a kérelmező ajánlatában van-e olyan dokumentum, amely a kérelmezői ajánlat megfelelőségét megalapozza. A Döntőbizottság kizárólag abban a kérdésben hozhat döntést, hogy az ajánlatkérő minden olyan szükséges eljárási cselekményt megtett-e a bírálat során, melyre a Kbt. kifejezetten kötelezi.”<sup>8</sup> Ennek a tételnek az érvényesülését jelzi az a döntés, amelyben a KDB arra az álláspontra helyezkedett, hogy

az ajánlatkérő jogsértő módon nyilvánította érvénytelenné az ajánlatot azon az alapon, hogy az indokolás benyújtására felhívott ajánlattevő az ajánlatkérő által tűzött határidőhöz képest elkésztett egy perccel a rezsióradíjdokumentum beküldésével kapcsolatban. Úgy fogalmaztak, hogy „[a] Döntőbizottság nem hozhat döntést az [ajánlattevő] által a jogorvoslati eljárásban előadott további árindokolási elemek, konkrét adatok, tények megfelelőségéről, hiszen az ajánlatkérő ezeket még nem bírálta el és a Döntőbizottság sem veheti át az ajánlatkérő szerepét.”<sup>9</sup> Nemcsak a bírálat, hanem a döntéshozatal joga sem vonható el az ajánlatkérőtől. Egy esetben a kérelmet benyújtó, a második legkedvezőbb ajánlatot tevő kérte a nyertes ajánlat érvénytelenségének megállapítását aránytalanul alacsony ár folytán, és az arra való kötelezést, hogy az ajánlatkérő hirdesse ki őt nyertesnek. Azonban „A Döntőbizottság jogsértés kimondása esetén sem veheti át az ajánlatkérő szerepét, nem dönthet helyette az eljárás eredményessé avagy érvénytelenné nyilvánításáról, ezért az [ajánlattevő] arra irányuló kérelmi elemét, hogy kötelezze ajánlatkérőt az [ajánlattevő] eljárás nyerteseként történő kihirdetésére, a Döntőbizottság elutasította.”<sup>10</sup>

Figyelemmel kell lenni a bírálat körében továbbá az *ajánlati kötöttség szabályaira* is. Egyrészt „A Kbt. kogeneciájából következően az ajánlattevőknek valamennyi kinyilvánított ajánlatkérői elvárást teljesíteniük kell ahhoz, hogy az ajánlatuk érvényesnek minősüljön. [...] Sem az ajánlatkérőnek, sem az ajánlattevőnek nincs lehetősége az írott jogi normától, a közölt elvárásoktól való eltérésre.”<sup>11</sup> Másrészt „A Döntőbizottság álláspontja szerint nem minősíthető érvényesnek az az ajánlat, amelyet az ajánlati kötöttség beálltát követően módosítottak, és nem értékelhető a megadott bírálati szempontok szerint olyan ajánlati vállalás, amelyet az ajánlati kötöttség megsértésével tettek.”<sup>12</sup> Azonban az ajánlattevő esetében a Kbt. lehetőséget kínál a már beállt ajánlati

<sup>3</sup> A KDB D.508/12/2022. számú határozata, [31].

<sup>4</sup> Ld. a Kbt. 69. § (2) bekezdését.

<sup>5</sup> A KDB D.470/15/2021. számú határozata, [23].

<sup>6</sup> A KDB D.170/15/2023. számú határozata, [29].

<sup>7</sup> A KDB D.502/13/2021. számú határozata, [30].

<sup>8</sup> A D.409/19/2019. számú határozata, [57].

<sup>9</sup> A KDB D.418/19/2022. számú határozata, [196].

<sup>10</sup> A KDB D.273/18/2012. számú határozata.

<sup>11</sup> A KDB D.313/17/2011. számú határozata.

<sup>12</sup> A KDB D.489/35/2012. számú határozata.

kötöttség áttörésére akkor, ha az ajánlat érvényessé tétele érdekében valamilyen eljárási cselekmény gyakorlása szükséges (így például hiánypótlás keretében módosítani vagy pótolni kell valamely tartalmi elemet). Vannak azonban olyan ajánlati elemek, amelyek a hiánypótlás köréből kizártak,<sup>13</sup> így azok esetében nincs mód az ajánlati kötöttség áttörésére, a hibás ajánlati elem korrigálására, a hiányzó elem pótlására, a nem egyértelmű megajánlás pontosítására. A hiánypótlás esetében kettős kötelezettség keletkezik: az ajánlattevő a törvényi kereteket meghaladó mértékben nem módosíthatja az ajánlatát, az ajánlatkérőnek pedig a hiánypótlási felhívás alapján megtett hiánypótlást elbírálva állást kell foglalnia abban a kérdésben, hogy az ajánlattevő hiánypótlása az ajánlati kötöttség megsértésével jár-e vagy sem.<sup>14</sup> Ugyanis „A hiánypótlás és a felvilágosítás jogintézménye alkalmazásának egyik korlátja, hogy nem sértheti az ajánlati kötöttséget, azaz nem járhat a közbeszerzés tárgyára, illetve a szerződéses feltételekre tett ajánlat – különösen a szakmai ajánlat – módosításával, adott esetben a meg nem tett vállalás esetén annak pótlásával.”<sup>15</sup> Így lényeges korlátként említhető az is, amely szerint a „Kbt. szabályozása a hiány vagy hiányosság tekintetében a benyújtott dokumentumok pótlását, kijavítását engedi meg, nem pedig magának a teljesítés tárgyának a kicserélését.”<sup>16</sup> Ennek megfelelően „Maga az ajánlat, a vállalás megtétele nem képezheti hiánypótlás tárgyát. A Kbt. hiánypótlásra vonatkozó szabályai az ajánlattételi határidőben benyújtott ajánlat kiegészítését és módosítását teszik lehetővé, nem az ajánlat benyújtásának az ajánlattételi határidőt követő időre történő áttolását.”<sup>17</sup>

Ha az ajánlatkérő eltérést észlel az előírt követelményekhez képest, akkor különböző jogintézmények alkalmazásának lehetősége, illetve kötelezettsége merül fel, így a hiánypótlás, a felvilágosításkérés vagy a számítási hiba javítására való felhívás. Az ajánlati kötöttségből fakadó korlátok megtartásával tehát „A

bírálat során több lehetőség nyílik az ajánlatok korrekciójára, illetve az ajánlati tartalmak tisztázására számítási hiba kijavításával, hiánypótlás, felvilágosítás kérés alkalmazásával, melyek célja, hogy minél több érvényes ajánlat közül választhasson az ajánlatkérő.”<sup>18</sup> Ezeknek is megvannak a saját szabályai, keretei, amelyek kapcsán néhány elvi tétel az előzőekben említést nyert, azonban ezek további részletes bemutatása nem tartozik az aránytalanul alacsony ár vizsgálatára vonatkozó fejtegetések körébe, ennek megfelelően kizárólag összehasonlító megállapítások megfogalmazása a célkitűzés a következő bekezdésekben bizonyos szempontok alapulvételével. Vagyis abban a körben fogalmazhatók meg következtetések, hogy mennyiben hasonlóak és miben térnek el egymástól az említett eljárási cselekmények. Fontos kiindulópont azonban, hogy „Az aránytalanul alacsony ár és annak indokolása önálló jogintézmény, saját szabályozással bír a Kbt. rendszerén belül, így nem vonatkozik rá és nem alkalmazhatók a [...] hiánypótlás és felvilágosításkérés szabályai. Az erre való hivatkozások az aránytalanul alacsony ár esetében nem relevánsak, nem vehetők figyelembe.”<sup>19</sup>

Nem pusztán öncélú elméleti fejtegetésekről van szó ebben a körben tehát, hiszen az elhatároló sajátosságok leírása, megértése és különleges szempontjainak elsajátítása adhat választ a következő kérdésekre: ha 0 Ft-ot tartalmaz egy árazott költségvetés (ártáblázat), akkor indokolást vagy felvilágosítást, illetve hiánypótlást kell kérni? Ha egy indokolásban és az arra épülő további kiegészítő indokolásban ellentmondás van, akkor az ellentmondások feloldására szolgáló klasszikus jogintézmény, a felvilágosításkérés alkalmazandó, vagy további indokolást kell kérni? Hiánypótlás rendelhető-e el akkor, ha az ajánlattevő az indokolását precízen elkészíti, számos, iratjegyzék szerint nevesített iratot kíván benyújtani, de egynek a csatolását adminisztratív tévesztés folytán elmulasztja? Számítási hiba javítása felmerülhet indokolásban vétett hiba folytán, vagy más

<sup>13</sup> Ld. a Kbt. 71. § (8) bekezdését a hiánypótlás, illetve a felvilágosítás jogintézményének határainról.

<sup>14</sup> Ld. a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 14.K.30.373/2015/7. számú ítéletét.

<sup>15</sup> A KDB D.325/12/2019. számú határozata, [42].

<sup>16</sup> A KDB D.111/23/2019. számú határozata, [40].

<sup>17</sup> A KDB D.305/27/2011. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 2.K.26.853/2011/18. számú ítélet, ennek helybenhagyásáról ld. a Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.27.099/2012/6. számú ítéletét, ennek hatályban tartásáról ld. Kúria Kfv.III.37.699/2012/4. számú ítéletét.

<sup>18</sup> A Fővárosi Törvényszék 103.K.702.598/2022/8. számú ítéletét idézi a KDB D.277/16/2025. számú határozata, [30].

<sup>19</sup> A KDB D.179/19/2020. számú határozata, [40].

megoldást kell alkalmazni? Ezekről a kérdésekről a későbbiekben is szó lesz, jelen körben pusztán az elméleti felvetés megfogalmazása történt meg, a következő bekezdésekben tárgyalt jellemzők tehát nem feltétlenül tekinthetők kimerítő jellegűnek, a problémák megértéséhez, az aránytalanul alacsony árra vonatkozó szabályozásra vonatkozó elméleti jellemzők ismeretének elmélyítéséhez azonban kétségtelenül hozzájárulhatnak.

#### *A jogintézmények célja*

Az elméleti alapok bevezető jellegű felvázolását követően a jogintézmények célja az első vizsgálandó lényeges kérdés, hiszen mégis csak ez az egyik legalapvetőbb elhatároló ismérv, tekintettel arra is, hogy „[a] 72. § szerinti indokoláskérés nem öncélú,”<sup>20</sup> vagyis „[a]z ajánlatkérői vizsgálat nem lehet öncélú, nem mutathat túl az árindokolás-kérés rendeltetésén.”<sup>21</sup> Elsőként a hiánypótlás említhető, amelynek „[c]élja, hogy a törvény által megengedett körben orvosolható hiányosságok kiküszöbölésével növelje az érvényes ajánlatok számát, hozzájárulva ezzel az ajánlattevők közötti valódi verseny kialakulásához (fokozásához), illetőleg a közbeszerzési eljárások eredményessége esélyének növeléséhez. Eh-hez mind az ajánlatkérőnek, mind pedig az ajánlattevőnek alapvető érdeke fűződik.”<sup>22</sup> Másképpen fogalmazva: „[...] a Kbt. szabályozása alapján a hiánypótlás jogintézményének célja, hogy az ajánlatban található hiány, hiba orvosolásával minél több érvényes ajánlat vegyen részt a versenyben.”<sup>23</sup> A hiánypótlás teljesítésével az ajánlat teljessé (érvényessé) tehető, hiszen „[a] hiánypótlás során benyújtott iratok az ajánlat részévé válnak.”<sup>24</sup> Azonban „A Döntőbizottság következetes gyakorlata alapján az árindokolásban kizárólag az ajánlati ár egyes elemeinek magyarázata, részletezése fogadható el, az árindokolás nem lehet az ajánlat hiányosságai pótlásának eszköze.”<sup>25</sup> Ha tehát az ajánlattevő általános, szöveges indokolást nyújt be, és emellett a teljes ajánlati ár változatlanlansága mellett

egyes tételeket az árazott költségvetésében átdolgozza, akkor az ajánlatkérő csak a szöveges indokolást veheti figyelembe. Egy esetben a kérelmező ajánlattevő a részletes indokolást az önkéntes hiánypótlás során benyújtott új tételes költségvetés vonatkozásában adta meg, az új költségvetésben az indokoláskéréssel érintett tételek árait átdolgozta akként, hogy az ajánlati ár változatlanlanságát úgy érte el, hogy egyes költségvetési tételeket megemelt, egyeseket pedig csökkentett. A KDB úgy ítélte meg, hogy jogszerűen járt el az ajánlatkérő akkor, amikor a jogszerűtlen hiánypótlásra hivatkozással az árindokolásnak ezen részét figyelmen kívül hagyta és döntése során csak a szöveges indokolás megfelelőségét vizsgálta, mivel az árindokolásnak az ajánlatban csatolt árazott költségvetésben szereplő tételek áaira kellett volna vonatkoznia. Figyelemmel kell lenni arra is, hogy a jogalkotó elkülönítette egymástól az alkalmazandó jogintézményeket, az aránytalanul alacsony ár vonatkozásában kibocsátott indokoláskérés nem tekinthető sem hiánypótlásnak, sem felvilágosításkérésnek, attól különböző jogintézmény, az indokoláshoz kapcsolódóan a Kbt. nem ad lehetőséget az ajánlat javítására, módosítására, vagy kiegészítésére, az objektív alapú indokolásnak azt kell igazolnia, hogy a szerződés az adott áron teljesíthető. Önkéntes hiánypótlásként nem voltak figyelembe vehetők az új költségvetések, arra is figyelemmel, hogy nem volt folyamatban hiánypótlási határidő az indokolás benyújtására nyitva álló időszakban.<sup>26</sup> Emellett „[a]z árazott költségvetés árindokolás kérés során történő módosítása azért sem lenne járható út, mert olyan helyzetet idézne elő, amely újabb árindokolás kéréseket tenne szükségessé. A Döntőbizottság nem fogadta el az [ajánlattevőnek] azt az álláspontját sem, hogy az ajánlatkérő további kiegészítő indokolást kérhetett volna figyelemmel arra, hogy az ajánlatkérő a módosított költségvetést a jogszerűtlen önkéntes hiánypótlásra tekintettel nem vehette figyelembe, így az arra vonatkozó további indokoláskérés

<sup>20</sup> A KDB D.98/13/2025. számú határozata, [92].

<sup>21</sup> A Fővárosi Törvényszék 106.K.703.061/2024/22. számú ítélete, [45].

<sup>22</sup> A Közbeszerzések Tanácsa 1/2007. számú ajánlása a hiánypótlás alkalmazásáról (K.É. 58. szám, 2007. május 23.)

<sup>23</sup> A KDB D.65/12/2011. számú határozata.

<sup>24</sup> A KDB D.314/13/2009. számú határozata.

<sup>25</sup> A KDB D.471/11/2019. számú határozata, [34]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.700.536/2019/13. számú ítéletét.

<sup>26</sup> A KDB D.1002/16/2016. számú határozata.

sem vezethetett volna az ajánlat érvényességének megállapításához.”<sup>27</sup>

Akárcsak az indokoláskérés, a hiánypótlás lehetőségének biztosítása sem opcionális, az ajánlatkérőnek kötelessége felmérni a hiányokat, és azok pótlására felhívni az érintett ajánlattevőt, feltéve, hogy a hiányok pótlása nem ütközne a jogszabályi korlátokba.<sup>28</sup> Fontos, hogy a felvilágosításkérés és a hiánypótlás is megfelelően elhatárolandó egymástól: „[a] felvilágosítás kérése csak arra irányulhat, hogy az ajánlat megfeleljen a közbeszerzési dokumentumok vagy a jogszabályok előírásainak. A jogintézmény funkciója az, hogy kógens jogszabályi keretek között az egyébként érvénytelenséget eredményező hibát tartalmazó ajánlati tartalmat az ajánlattevő kijavíthasson az érvényes ajánlattétel érdekében.”<sup>29</sup> Így felvilágosításkérés alkalmazandó hiánypótlás helyett, ha „Megállapítható, hogy az ajánlatkérő az [ajánlattevő] ajánlatában valójában nem hiányt észlelt, hanem az ellentmondásosnak értékelt nyilatkozati tartalom tisztázását, az ellentmondás feloldását várta el az [ajánlattevőtől].”<sup>30</sup> Ugyanakkor „A felvilágosításkérés és a hiánypótlás célja azonos a tekintetben, hogy mindkettő az ajánlatok érvényessé tételének elősegítésére irányul. A két jogintézmény azonban lényegesen eltér egymástól, s nem helyettesíthetik egymást.”<sup>31</sup> Vagyis „A hiánypótlás [...] a kiírási feltételek teljesítése érdekében a hiányok pótlását, kiegészítést, módosítást – vagyis a korábbiakhoz hasonlóan hiba kiküszöbölést – jelenti, a [...] felvilágosításkérés ugyanakkor adott tartalom tisztázását. Lehetséges ugyan, hogy nem egyértelmű ajánlati tartalom tisztázása következtében válik szükségessé a hiánypótlás, vagy a hiánypótlás szorul tisztázásra, helytelen azonban a két jogintézményt egymás kiváltására alkalmas eszköznek tekinteni és a Kbt. céljával ellentétesen, a közbeszerzési eljárást parttalanná téve használni. Mindkét jogintézménynek megvan a törvényi korlát-

ja.”<sup>32</sup> Viszont „A felvilágosítás kérésének elmaradása esetén, ha az [ajánlatkérő] tévesen értelmezi az ajánlatot, akkor jogsértő döntés kockázatának teszi ki magát. A jogalkotó alkalmazási feltételként a ‘nem egyértelműség’ követelte meg, mely viszont nem tisztán objektív, hanem szubjektív elemeket is magában foglaló kategória. [Ajánlatkérő] a bírálat során a számára nem egyértelmű kijelentések miatt alkalmazhatja. Mely körben ajánlattevőket nem terheli válaszadási kötelezettség, ha szerintük egyértelmű az ajánlatuk, viszont ennek kockázatát akkor nekik kell viselniük.”<sup>33</sup> Felvilágosításkérés azonban nem szolgálhat a hiánypótlásra vonatkozó korlátok megkerülésére. „Ennek megfelelően jogsértő lenne azon ajánlatkérői magatartás, mely hiánypótlás helyett – annak korlátai megkerülése végett – felvilágosítás kérés formájában közli az ajánlattevővel a hiányokat és azok benyújtására, vagyis a hiányok pótlására tartalmaz felhívást. A dokumentációban és a hiánypótlásban meghatározott tartalmú dokumentum benyújtásának elmulasztásában nincs vitatott kijelentés, illetve tartalma tekintetében nincs mit tisztázni, így jogszerűen ajánlatkérő nem fordulhatott volna az [ajánlattevő] felé felvilágosítás kéréssel.”<sup>34</sup> Ha pedig az irreális ajánlati elem vonatkozásában benyújtott indokolásban és az ajánlatban ellentmondás van, akkor ezek feloldásának eszköze nem a felvilágosításkérés, hanem a további kiegészítő indokoláskérés,<sup>35</sup> de ebben a körben figyelembe kell venni, hogy a Kbt. kógens szabályai mely dokumentumok kapcsán engedik meg a felvilágosításkérést. Egy esetben az ajánlatkérő az indoklás vizsgálata alapján felvilágosítást kért, mert ugyan az ajánlattevő megadta azt, hogy milyen rezsioradíjjal kalkulált, azonban nem volt megállapítható egyértelműen, hogy a rezsioradíj kiszámításakor egyes költségeket az ajánlattevő milyen összeggel és módon vett figyelembe, így az ajánlatkérő kérte, hogy felvilágosítás

<sup>27</sup> A KDB D.1002/16/2016. számú határozata.

<sup>28</sup> Ld. a Kbt. 71. § (8) bekezdés a)-b) pontját.

<sup>29</sup> A KDB D.386/10/2018. számú határozata, [28].

<sup>30</sup> A KDB D.13/11/2018. számú határozata, [53].

<sup>31</sup> A KDB D.556/12/2015. számú határozata.

<sup>32</sup> A Fővárosi Törvényszék 3.Kf.650.120/2014/8. számú ítélete.

<sup>33</sup> A Fővárosi Bíróság 28.K.30.729/2010/3. számú ítélete.

<sup>34</sup> A KDB D.556/12/2015. számú határozata.

<sup>35</sup> Ld. a KDB D.937/27/2011. számú határozatát. Hatályon kívül helyezte és a KDB-t új eljárás lefolytatására kötelezte a Fővárosi Törvényszék 14.K.30.530/2012/8. számú ítélete, helybenhagyta a Fővárosi Törvényszék mint másodfokú bíróság 3.Kf.649.967/2013/5. számú ítélete.

keretében adja meg, hogy adott költségek összetétele hol található. A KDB megállapította, hogy „Az [ajánlattevő] határidőben teljesítette a felvilágosítás kérését, válaszában egy árandokolást nyújtott be. A Döntőbizottság rögzíti, hogy az ajánlatkérő által az [ajánlattevő] részére kibocsátott felvilágosításkérését megvizsgálta, és az tartalma alapján kiegészítő árandokolás kérésnek minősül, amelyet az [ajánlattevő] helyesen ismert fel, és erre tekintettel adta meg a kiegészítő árandokolását.”<sup>36</sup> Az ilyen helyzetekben egyébként az az elv lehet a kiindulópont, amely szerint *nem az elnevezés, hanem a tartalom az irányadó*, hiszen „[a] közbeszerzési eljárási cselekményeket nem az elnevezésük, hanem a tartalmuk alapján kell megítélni. Ezért – bár az ajánlatkérő azt felvilágosítás kérésnek nevezte – a [...] felvilágosításkérések a Kbt. 72. § (1) és (7) bekezdései szerinti indokoláskérésnek minősülnek, mert az ajánlatkérő az értékelés szempontjából lényeges ajánlati elemek tartalmát megalapozó adatokat, valamint indokolást kért az árra, valamint minőségi értékelési szempontokra adott ajánlati elemekre vonatkozóan.”<sup>37</sup> Másik döntésben azonban másképpen foglalmaztak. Az alapul fekvő tényállás szerint az ajánlatkérő felvilágosítást kért az ajánlattevőtől, nem alkalmazta formálisan az indokoláskérést, nem küldött olyan értesítést, amelyben az ár aránytalanul alacsony jellege merült volna fel. A kérelmező ajánlattevő szerint az ajánlatkérő – a hiányos felvilágosítás miatt – megsértette a Kbt.-t azáltal, hogy nem nyilvánította az érintett ajánlatot érvénytelenné arra hivatkozással, hogy az aránytalanul alacsony árat tartalmaz. A KDB megállapította, hogy nem alkalmazta az ajánlatkérő az aránytalanul alacsony árra vonatkozó szabályokat, ezért hiányozna az aránytalanul alacsony árra alapítható érvénytelenségi ok alkalmazásának feltétele. Így a „[v]erseny tisztaságát, egyenlő bánásmódot és a joggal való visszaélés tilalmát előíró alapvető rendelkezéseit sértené az olyan eljárás, amelyben a versenytárs ajánlattevő és az ajánlatkérő közös akarattal átminősítené 'tartalmi anomáliára' hivatkozva az ajánlatkérői felhívás és az arra adott érdekelti válasz

funkcióját, és utólag olyan feltételeket és tartalmat kérne számon az ajánlattevőn, amelyet a formálisan és ténylegesen alkalmazott jogintézmény szabályai szerint jogszerűen nem érvényesíthetne.”<sup>38</sup> Továbbá megállapították, hogy a jogvita elbírálása szempontjából nincs relevanciája annak, hogy az ajánlattevő hogyan képezte az ajánlati árat, annak mértéke hogyan viszonyul akár a becsült értékhez, akár más ajánlatához, vagy az egyes költségvetési tételárak mennyiben térnek el a költségvetéskészítő számítógépi program által kalkulált értékektől, mivel – arra irányuló jogorvoslati kérelem hiányában – nem képezte a vizsgálat tárgyát az, hogy fennállt-e az aránytalanul alacsony ár vizsgálatának kötelezettsége, kellett volna-e az ajánlatkérőnek indokolást kérnie.<sup>39</sup> Ha azonban az ajánlatkérő felvilágosítást kér, pedig az valójában aránytalanul alacsony árra vonatkozó indokoláskérésnek minősülne, akkor a jogsértés megállapítható, ha az ajánlatkérő felhívása nem felel meg az indokoláskéréssel szemben támasztott azon követelménynek, hogy annak konkrét felvetéseket, kérdéseket és részleteket kell tartalmaznia, tekintettel arra, hogy nem az eljárási cselekmény ajánlatkérő által választott elnevezése a döntő.<sup>40</sup>

Említést kell tenni továbbá a *számítási hiba javításáról*.<sup>41</sup> Ennek körében elsődlegesen az alapadat és a származtatott adat fogalmát kell meghatározni, tekintettel arra, hogy a jogintézmény alkalmazhatóságának alapvető feltétele, hogy a „[k]ijavított érték ne minősüljön alapadatnak.”<sup>42</sup> Az alapadat nem változtatható, ennek ugyanis a számítási módszere nem meghatározott, ezt az ajánlattevők határozzák meg az árképzésre vonatkozó döntésüknek megfelelően (például egy egységárat). A számítási hiba a származtatott adat esetében merülhet fel: az árazott költségvetésekben, illetve részletes ártáblázatokban az alapadatokból matematikai műveletek (jellemzően összeadás, szorzás) útján további adatokat – származtatott adatokat – kell képezni: az egységárat meg kell szorozni a megadott mennyiséggel, az így kapott szorzatokat össze kell adni stb. „A számítási hiba javítása tekintetében alapkövetelmény,

<sup>36</sup> A KDB D.102/22/2025. számú határozata, [98]–[101]. A döntést keresettel támadták.

<sup>37</sup> A KDB D.584/17/2023. számú határozata, [51]. A döntést keresettel támadták.

<sup>38</sup> A KDB D.480/26/2021. számú határozata, [59].

<sup>39</sup> Ld. a KDB D.480/26/2021. számú határozatának [56]–[61] pontjait.

<sup>40</sup> Ld. a KDB D.299/17/2025. számú határozatának [32] és [37] pontjait.

<sup>41</sup> Ld. a Kbt. 71. § (11) bekezdését.

<sup>42</sup> A Legfelsőbb Bíróság Kfv.III.37.060/2008/8. számú ítélete.

hogyan rendelkezésre álljanak az ajánlatban a matematikai művelet alapadatai. A számítási hiba mindig egy művelet eredményeként keletkezik, ami lehet szorzás, osztás, összeadás, kivonás, hatványozás, százalékszámítás, illetőleg más matematikai művelet. Azt is rögzíti a törvény, hogy az eljárás eredményére ki nem ható számítási hibát ajánlatkérő nem köteles javítani. E szabály alá a nyilvánvalóan lényegtelen számítási hibák tartozhatnak.<sup>43</sup> A számítási hiba javításának eszköze nem alkalmazható, ha nincs hiba származtatott adatokban,<sup>44</sup> az elírás nem tekinthető számítási hibának<sup>45</sup> (mivel nem egy matematikai műveletet – például összeadást, szorzást – vét el az ajánlattevő). „Számítási hiba kijavításának jogintézménye nem szolgálhat alapul az ajánlatkérőnek arra, hogy a költségvetésben szereplő esetleges hibákat – az ajánlati kötöttség beállta után – ezen jogintézmény keretében javítsa ki.”<sup>46</sup>

Az *aránytalanul alacsony ár vizsgálatának céljáról* már korábban több alkalommal szó volt, így csak néhány összefoglaló szempont említhető meg ismét ebben a körben. „Az ajánlat érvényességéről, illetve érvénytelenségéről való ajánlatkérői meggyőződés egyik alapvető jogintézménye az aránytalanul alacsony ár vizsgálata. A szabályozás célja egyrészt a szerződés konkrét vállalási áron való teljesítésének biztosítása, másrészt a gazdasági ésszerűséggel össze nem egyeztethető ellenszolgáltatással versenyelőnyt szerezni kívánó ajánlattevők kizárása az ajánlatok értékeléséből.”<sup>47</sup> Egy olyan eszköz, amelynek alkalmazásával az ajánlatkérő a megajánlott áron vagy költségen való teljesíthetőségről meg tud győződni. („Az alacsony ellenszolgáltatást kérő ajánlattevőnek az ajánlatkérő felhívására olyan indokolást kell adnia, amely egyértelműen meggyőzi az eljárást lefolytatóját arról, hogy az alacsony ellenszolgáltatás racionális közgazdasági indokon alapul, ezért nem tekinthető irreálisnak.”)<sup>48</sup> Ez a meggyőződés az aján-

latkérő fontos érdeke, mert a közbeszerzési eljárás célja egy olyan szerződés megkötése, amely fenntartható, az az adott távon megfelelően szolgálja az ajánlatkérő igényeit, így az ajánlatok elfogadását megelőzően kell vizsgálni az érintett kérdéses ajánlati tartalmakat. Ezáltal kezelhetővé válnak folyamatában a hatékony közpénzfelhasználás, az átláthatóság és a verseny nyilvánosságának követelményével össze nem egyeztethető versenyellenes magatartások.<sup>49</sup> Vagyis „[a]z áringdolás célja egy bizonyítási eszköz, amivel az ajánlattevő alátámasztja a megajánlásának teljesíthetőségét. Az áringdolás során benyújtott dokumentumok nem válnak az ajánlat részévé, azok csak a teljesíthetőség alátámasztását szolgálják. Ennél fogva a konkrét esetben az ajánlati kötöttség nem sérült.”<sup>50</sup> Ugyanis „[a]z áringdolás nem szakmai ajánlat, az csak a teljesíthetőség alátámasztását szolgálja.”<sup>51</sup> Ennek megfelelően említhető az alábbi példa is: „Szakmai ajánlat körében kell az ajánlattevőknek a beszerzés tárgyára vonatkozó ajánlatukat megtenni, ahol is jelen esetben igazolni kell, hogy a megajánlott készülék az ajánlatkérő által előírt és elvárt műszaki követelményeknek mindenben megfelel. Ehhez képest az áringdolásban az ajánlattevőknek azt kell igazolniuk, hogy a (szakmai) ajánlatukban tett megajánlásuk az ajánlatban szereplő áron teljesíthető. Ennek megfelelően az áringdolásnak nem célja, hogy ott a szakmai ajánlat egyes műszaki paramétereit részletezzék, csupán az az ajánlattevői feladat, hogy igazolja, hogy a megajánlott készülék tekintetében vállalt ajánlati áron a szerződés teljesíthető.”<sup>52</sup> Nemcsak a szakmai ajánlat bírálatától, hanem az alkalmassági követelmények vizsgálatától is el kell határolni: „[a]z áringdolásban közöltek alapján az ajánlatkérőnek nem az alkalmasságot, az ajánlattevő teljesítési képességét kell vizsgálnia, hanem az ajánlati ár megalapozottságáról, a gazdasági ésszerűséggel való összeegyeztethetőségéről, a szerződésnek a megajánlott áron való

<sup>43</sup> A KDB D.264/18/2014. számú határozata.

<sup>44</sup> Ld. a Legfelsőbb Bíróság Kfv.III.37.060/2008/8. számú ítéletét.

<sup>45</sup> A KDB D.335/16/2009. számú határozata.

<sup>46</sup> A KDB D.501/9/2011. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 28.K.33.652/2011/6. számú ítéletét.

<sup>47</sup> A KDB D.141/29/2022. számú határozata, [63].

<sup>48</sup> A Fővárosi Bíróság 7.K.30.843/2010/10. számú ítélete.

<sup>49</sup> A Kúria Kf.V.39.084/2021/4. számú ítélete, [24], amely idézi a Kbt. Nagykommentárját szó szerint is.

<sup>50</sup> A KDB D.185/17/2025. számú határozata, [109]. A határozatot keresettel támadták.

<sup>51</sup> A KDB D.185/17/2025. számú határozata, [122]. A határozatot keresettel támadták.

<sup>52</sup> A KDB D.332/17/2019. számú határozata, [47].

teljesíthetőségéről kell döntést hoznia. A fentiekre tekintettel az ajánlatkérő jogszerűen nem alapíthatja a Kbt. 73. § (2) bekezdése szerinti érvénytelenséget olyan, többségében feltételezésekre épített indokokra, amely szerint az [ajánlattevőnek] az ajánlattételt megelőző gazdasági évi kapacitása nem nyújtott teljes fedezetet a tevékenység ellátásához. A Kbt. kógens szabályozásában meghatározott az az eljárásrend, amely alapján az ajánlatkérő a szerződés teljesítéséhez szükséges alkalmasság megítéléséhez feltételt ír elő, ellenőrzi az ajánlattevő teljesítési kapacitását, és dönt az érvényességről vagy az érvénytelenségről. Az ajánlati ár vizsgálata során azonban az ajánlatkérő jogszerű következtetést nem vonhat le az ajánlati ár megalapozottságáról a referenciaként megjelölt szerződések szerződésszerű teljesítésének kétséges tételére alapítottan.<sup>53</sup> Vagyis „[a] Kbt.-ben szabályozott egyes jogi intézmények funkciójából fakadóan csak és kizárólag az abban foglaltak alapján és az abban biztosított körben járhat el mind az ajánlattevő, mind az ajánlatkérő. Miután a jogalkotó elkülönítette egymástól az alkalmazandó jogintézményeket és azok szabályait, az egyes jogintézmények alapján más jogintézményben foglalt lehetőség nem alkalmazható. Ennélfogva az árindokolásban közöltek alapján az ajánlatkérőnek nem az alkalmasságot, az ajánlattevő teljesítési képességét kell vizsgálnia, hanem az ajánlati ár megalapozottságáról, a gazdasági ésszerűséggel való összeegyeztethetőségéről, a szerződésnek a megajánlott áron való teljesíthetőségéről kell döntést hoznia.”<sup>54</sup>

Tehát lényeges, hogy mi az *árindokolás funkciója*. Egy bírósági ítélet szerint ez nem más, mint „[a] benyújtott ajánlat értelmezése, magyarázata lehet abból a célból, hogy az ajánlatkérő meggyőződhessen az ajánlati ár megalapozottságáról, a szerződés teljesíthetőségéről. Az érvényes ajánlatok reális összehasonlításának biztosítását, az aránytalanságok kiküszöbölését szolgálja...”<sup>55</sup> Vagyis fel kell tenni a kérdést, hogy mennyiben befolyásolhatja az ajánlat egyéb okból való érvényességét az árindokolás? Az ítélet szerint „A kapott válasz

ugyanakkor kétségkívül vezethet az addig érvényesnek elbíralt ajánlat egyéb okból érvénytelenségéhez, utóbbi esetben az aránytalanság vizsgálatára nem kerül sor, miután azonban az ajánlattevő által adott indokolás tartalma következtében történik meg az érvénytelenné nyilvánítás a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja alapján, vizsgálni szükséges, hogy az ajánlati kötöttség milyen kiírási feltételekre következett be, az aránytalanságra adott magyarázat a közbeszerzési dokumentumokban meghatározott tartalmi követelmények sérelmét eredményezte-e. A perbeli esetben az [ajánlatkérő] az árindokolás adataiból vont le következtetést az egyéb okból érvénytelenségre, a [KDB] helyesen állapította meg, hogy ezt helytelenül tette.”<sup>56</sup> Így például, ha az ajánlatkérő a gyártásra vonatkozóan kér információt az indokolásban, akkor az arra adott válasz megalapozhatja-e az ajánlat egyéb okból való meg nem felelősége okán az érvénytelenséget? Folytatva az ítéleti indokolás bemutatását, „Az árindokolás-kérésben megfogalmazott, a gyártással kapcsolatos olyan információk kérése az Érintett Ajánlattevők felé, amelyek eredendően az ajánlati kiírásban nem szerepeltek, az árindokolás-kérésre adott ajánlattevői válaszok tartalmának értékelésekor nem vezethetnek az ajánlatok érvénytelenségének a megállapításához, azokat az információkat az ár magyarázataként kell értékelni. Az árindokolás intézményének célja nem lehet az, hogy az ajánlatkérő az árindokolás kérésben írtakkal utólag határozza meg a kiírási feltételeket és arra alapítottan nyilvánítson érvénytelenné ajánlatot, hogy az eredeti ajánlati felhívásban és dokumentációban nem szereplő elemek az ajánlattevő árindokolás előtti ajánlatából hiányoztak.”<sup>57</sup>

#### *A felhívás kibocsátásához való kötöttség*

A következő tárgyalandó kérdés a felhívás kibocsátásához való kötöttség. Nem az eljárást megindító vagy az ajánlattételi felhívásról van szó, hanem az ajánlattevőt az adott eljárási cselekmény elvégzésére felszólító ajánlatkérői dokumentumról (hiánypótlási felhívás stb.) Ez két szempontból vizsgálható: egyrészt *dönthet-e úgy az*

<sup>53</sup> A KDB D.881/32/2016. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 13.K.27.070/2017/17 számú ítéletét.

<sup>54</sup> A KDB D.881/32/2016. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 13.K.27.070/2017/17. számú ítéletét.

<sup>55</sup> A Fővárosi Törvényszék 103.K.702.598/2022/8. számú ítélete, [14]. Idézi a KDB D.140/17/2023. számú határozata, [130].

<sup>56</sup> A Fővárosi Törvényszék 103.K.702.598/2022/8. számú ítélete, [14].

<sup>57</sup> A Fővárosi Törvényszék 103.K.702.598/2022/8. számú ítélete, [16].

ajánlatkérő, hogy a felhívását visszavonja, másrészt mennyiben van kötve az ajánlattevő az abban foglaltakhoz? Ebben a körben az előbbi, és nem pedig az utóbbi, tartalmi szempontú kötöttség kerül áttekintésre (ez a feladat a következő pontra hárul). Az eljárást megindító felhívás a Kbt.-ben meghatározott határidők megtartásával és eljárási kötelezettségek teljesítésével vonható vissza.<sup>58</sup> Mivel a Kbt. a bírálat körében nem tartalmaz előírást az eljárási cselekmények gyakorlásának alapjául szolgáló felhívások visszavonására, ezért ismét a joggyakorlatban megfogalmazott jogértelmezésekhez szükséges fordulni.

Az első kérdésre „igen” válasz adható, azaz, az ajánlatkérő visszavonhatja a felhívásait. Például, „A Döntőbizottság megállapította, hogy az [ajánlattevő] által megjelölt jogszabályhelyek egyike sem tiltja, hogy az ajánlatkérő az ajánlati ár indokolás kérését visszavonja, ahhoz nincs kötve, ilyen rendelkezés a Kbt.-ben máshol sem található. Az ajánlatkérőnek az ajánlattételi felhívás és a közbeszerzési dokumentumokban rögzített feltételekhez van kötöttsége, ugyanakkor ennek a további eljárási cselekményekre való kiterjesztésére a Kbt. nem ad lehetőséget.”<sup>59</sup> Tehát jogszerű lehetősége van az ajánlatkérőnek arra, hogy az indokoláskérés szándékától utóbb elálljon: „[a]z ajánlatkérőnek mindegyik ajánlattevő számára biztosítania kell az alapelvek érvényesülését, ezért nem vehető ki az ajánlatkérő kezéből annak lehetősége, hogy az ajánlatok bírálatára során módosítsa az olyan eljárási cselekményeit, amelyekhez a Kbt. nem rendelt kötöttséget. A Döntőbizottság megállapította azt is, hogy a Bírálati Bizottsági jegyzőkönyv, valamint az összegezés tartalma alapján az ajánlatkérő a vitatott ajánlati árindokolást tartalmazó felhívásának visszavonásáról már az összegezés kiadását megelőzően meghozta a döntését. A Döntőbizottság érzékelte, hogy jelen esetben az eljárás jelentősen elhúzódott, és az ajánlatkérő 4 hónap után vonta vissza az ajánlati ár indokolását, azonban ez az időtartam hosszadalma nem vethető össze a Kbt.-ben foglalt tételes jogszabályi helyek és az alapelvek érvényesülésének fontosságával.”<sup>60</sup> Hasonló megközelítés érvényesül a hiánypótlási felhí-

vások kapcsán is, tekintettel arra, hogy a hiánypótlási felhívás visszavonásának jogorvoslati eljárás keretében történő vitatása kapcsán felmerülhet az ügyfélképesség hiánya.<sup>61</sup>

A fentiekkel kapcsolatban azonban kell néhány megszorító megjegyzést tenni, ugyanis a különböző felhívásokhoz való kötöttség hiánya nem parttalan, sőt, némely esetben orvosolhatatlan jogsértést okozhat. Ily lehet például egy jogsértő számítási hiba javítására vonatkozó felhívás. Ha ugyanis a jogorvoslati kérelemben csak a jogsértő eljárást lezáró döntést (összegezést) vitatják, akkor vonatkozó kifejezett kérelmi elem hiányában a KDB sem az azt megelőző számítási hiba javítására vonatkozó felhívást, sem pedig az annak eleget tevő kérelmezői módosítást nem tudja megsemmisíteni, csak a lezáró döntést, tekintettel a jogvesztő határidőkre is. Így a KDB az összegezésben szereplő azon érvénytelenségi indokokat vizsgálhatja, amelyek megállapítása téves eljárási cselekményen alapult, magának a téves eljárási cselekménynek az orvoslására jogorvoslati kérelem hiányában nincs mód. Nem annulálódik az ajánlatkérő felhívása a felolvasólap javítására, sem pedig az erre felhívott ajánlattevő javítása. Az ajánlatkérő ennél fogva nem hagyhatja figyelmen kívül a korábban teljesített cselekményeket, mind a felhívás, mind az az alapján teljesített jogsértő javítás hatályos, tehát az eljárás eredménytelenné nyilvánítása elfogadható, hiszen a KDB a döntést megsemmisítette, viszont új döntés hozatalával nem állítható helyre az eljárás jogszerűsége.<sup>62</sup> Valamilyen módon tehát kérdésként merülhet fel a visszavonhatóság időbeli korlátozása; sem a visszavonásnak, sem pedig az eljárás eredménytelenségéhez vezető kötöttségnek nincs kifejezett, egyértelmű jogszabályi alapja.

#### *A felhívás tartalmához való kötöttség*

A felhívás tartalmához való kötöttség a következő szempont, amelyet az elhatárolás, illetve összehasonlítás körében tárgyalni szükséges. Azaz mennyiben köti a válaszadás tartalmában és struktúrájában az

<sup>58</sup> Ld. a Kbt. 53. §-át.

<sup>59</sup> A KDB D.233/15/2016. számú határozata. A döntést keresettel támadták. Ld. még a KDB D.151/41/2019. számú határozatának [70] pontját.

<sup>60</sup> A KDB D.151/41/2019. számú határozata, [71].

<sup>61</sup> Ld. a KDB D.177/3/2017. számú határozatát.

<sup>62</sup> Ld. a KDB D.91/11/2023. számú határozatát.

ajánlattevőt, és utóbb az indokolás bírálata során az ajánlatkérőt? E kérdések megválaszolásához elsőként azt szükséges vizsgálni, hogy az ajánlattételi határidő lejártát követően kibocsátott ajánlatkérői dokumentumok hogyan illeszkednek a számonkérhető feltételek és előírások rendszerébe.

A közbeszerzési eljárások feltételrendszerének egyoldalú előírására a Kbt. jogosítja fel az ajánlatkérőket,<sup>63</sup> ők határozzák meg azokat a követelményeket, amelyeket a közbeszerzési eljárás során az ajánlattevőknek teljesíteniük kell. Ez a felhatalmazás teszi az „ügy urává” az ajánlatkérőt. Ez a jogosultság azonban komoly kötelezettségekkel is jár, hiszen az ajánlatkérő köteles megfelelő – az egyenlő eséllyel történő ajánlattételt biztosító – módon meghatározni a feltételeit. Az ajánlatkérői és az ajánlattevői kötöttség szabályai folytán a felek utóbb az általuk közölt előírásokon és tartalmakon nem változtathatnak,<sup>64</sup> ebből adódóan egyrészt az ajánlatkérőnek a feltételeit kellő pontossággal kell meghatározni, másrészt az ajánlattevőknek e feltételeket maradéktalanul teljesíteniük kell az érvényes ajánlattételhez, továbbá a vállalásaikhoz ők is kötve vannak. Ha valamely gazdasági szereplő nem ért egyet a közbeszerzési dokumentumok feltételeivel, viszont azokat a Kbt. által megállapított jogvesztő határidőkön belül nem vitatta, akkor utóbb az aggályosnak vagy hátrányosnak vélt követelmények jogszerűtlenségére nem hivatkozhat. Azonban lényeges, hogy „[a] közbeszerzési eljárásban biztosítani kell az esélyegyenlőséget az ajánlattétel során, amely elsősorban az ajánlatkérő felelősségi köre.”<sup>65</sup> Ajánlatkérőnek fontos kötelessége az általa tett előírások és követelmények egyértelművé tétele annak érdekében, hogy az ajánlattevők ajánlattételét ezzel segítse. Ennek megfelelően az „Ajánlatkérőnek a beszerzés alapvető feltételeit, a tárgyat, ahhoz kapcsolódó műszaki leírását, a teljesítéshez kapcsolódó követelményeket egyértelműen rögzítenie kell a felhívásban és a dokumentációban. Ez teszi lehetővé azt, hogy az ajánlattevők meg tudják ítélni, hogy kívának-e a közbeszerzési eljárásban ajánlatot tenni, alkalmasak és képesek-e a beszerzés tárgyának és

mennyiségének az előírt határidőben való teljesítésére, rendelkeznek-e a szükséges feltételekkel. Ennek hiányában nem lehetséges az ajánlattétel, az ajánlattevők nem tudják felelősséggel megtenni megajánlásaikat a bírálati részszempontokra tekintettel, mert nem ismerik a beszerzés tárgyához kapcsolódó elvárásokat, teljesítési feltételeket.”<sup>66</sup>

Ehhez képest ítéltető meg a bírálat időszakában kibocsátott *dokumentumok (felhívások) jogi jellege*. Fontos kiindulópontként jelent meg egy esetben, hogy „A hiánypótlás tartalma beépült az ajánlatkérői követelmények rendszerébe. Az ajánlattevők kötelezettsége pedig az ajánlatkérői előírásoknak, követelményeknek megfelelő ajánlattétel. [...] A bíróság rámutat arra, hogy a közbeszerzési eljárásban nem dokumentumhierarchia, hanem ajánlati kötöttség érvényesül, a felek a nyilatkozataikhoz kötve vannak. Az ajánlatkérő által kiadott hiánypótlási felhívásnak ugyanis csak abban az esetben van értelme, ha az ajánlatkérő és az ajánlattevők magukra nézve azt kötelezőnek tekintik, és az abban és az ajánlati felhívásban foglaltaknak megfelelően kerülnek az ajánlatok benyújtásra, illetőleg értékelésre. Amennyiben a hiánypótlási felhívás tartalmát a felek vitatják, azt a Kbt.-ben meghatározott határidőn belül megtehetik.”<sup>67</sup> Egy másik esetben tett megfogalmazás szerint „Az [ajánlattevő] a hiánypótlási felhívást nem kifogásolta, közbeszerzési eljárásban szereplő ajánlattevőként ugyanakkor tisztában kellett lennie azzal, hogy a felhívás részéről történő figyelmen kívül hagyásával az ajánlatának érvénytelenségét kockáztatja, mint ahogy az ajánlatkérői döntés ezt igazolta.”<sup>68</sup> Az indokoláskérés kapcsán pedig fontos szempont, hogy „Az indokolás elfogadásánál abból kell kiindulni, hogy az ajánlatkérő mely ajánlati elemet tartotta aggályosnak és ezzel kapcsolatban milyen felhívást intézett az ajánlattevő felé, milyen tartalmú válasz megadását várta el, milyen adatok, tények közlését írta elő. Az ajánlatkérő ugyanis a saját felhívásához maga is kötve van, így a választ csak akkor fogadhatja el, ha az az

<sup>63</sup> Ld. a Kbt. 66. § (1) bekezdését.

<sup>64</sup> Az ajánlati kötöttségről a nyílt eljárás kapcsán ld. a Kbt. 81. § (11) bekezdését.

<sup>65</sup> A KDB D.771/11/2024. számú határozata, [57].

<sup>66</sup> A KDB D.943/11/2010. számú határozata.

<sup>67</sup> A Fővárosi Bíróság 20.K.32.350/2010/6. számú ítélete.

<sup>68</sup> A Fővárosi Törvényszék 103.K.702.057/2023/10. számú ítélete, [41].

által elvárt információt teljes körűen tartalmazza.”<sup>69</sup> Azonban „[a]z ajánlattételi határidőt követően akár a hiánypótlás, akár az árindokolás-kérés körében kiadott ajánlatkérői dokumentumokat nem lehet olyan ajánlatkérői előírásaként értelmezni, mint az ajánlattételi határidőt megelőzően rögzített rendelkezéseket. Az ajánlatkérő a bírálatot a közbeszerzési eljárás feltételrendszere alapján köteles elvégezni, az ajánlatkérő az ajánlattevők által az ajánlattételi feltételekként az ajánlattételkor megismert követelményeken a bírálat során nem terjeszkedhet túl, az ajánlati kötöttség a feleket terheli.”<sup>70</sup> Vagyis óhatatlanul felmerül a kérdés, hogy mennyiben kockáztatja az ajánlattevő az érvénytelenséget abban az esetben, ha valamely ajánlatkérői kérdésre, felhívásra nem, nem teljeskörűen vagy nem megfelelően válaszol?

Természetesen semmi értelme nem lenne a bírálati eljárási cselekményeknek, ha nem lenne „valamiféle” kötőerejük. Ugyanakkor a hiánypótlás kapcsán fontos, hogy a felhívásnak a közbeszerzési dokumentumokban meghatározott feltételeken kell alapulnia, hiszen „Az ajánlatkérő az ajánlat elbírálása során csak olyan hiányok pótlását írhatja elő, amelyek vonatkozásában a felhívásban vagy a dokumentációban kötelező formai vagy tartalmi előírást tett.”<sup>71</sup>

Hogy pontosan milyen mértékű ez a kötőerő, az határozza meg az *ajánlattevői mozgástér határait*, például az általa alkalmazott árképzési struktúra kapcsán, azaz, hogy milyen tételt (költségelemet) hol, hogyan vehet figyelembe másként az ajánlatkérői elvárástól eltérően. Minél általánosabb az indokoláskérés tartalma, annál tágabb az ajánlattevői mozgástér. Például, az „[á]ltalános hivatkozások, kérések körében az [ajánlattevőre] bízta az ajánlatkérő, hogy mutassa be az ajánlati árát megalapozó lényegesnek tartott adatokat, tényeket, számításokat, indokolásokat, amik az ajánlati ára teljesíthetőségét megalapozzák. Az [ajánlattevőre] bízta az ajánlatkérő, hogy ezt milyen felépítésben, milyen adatok, szöveges indokolások megadásával teszi meg. Ebből következően a táblázatban megjelölt ajánlati árát alkotó költségelemek megnevezése, azok mértékének megjelölése és az egyes árelemekhez szöveges magya-

rázat fűzése, továbbá az árelemek összességére, az árképzésre és a teljesítésre vonatkozó szöveges indokolások adása megfelel az ajánlatkérő felhívásának.”<sup>72</sup> Ugyancsak vizsgálni kell a későbbiekben azt, hogy az irathiany mennyiben eredményezheti az ajánlat érvénytelenségét, vagyis az, ha az ajánlattevő egyoldalú döntése folytán nem veszi figyelembe azt, hogy az ajánlatkérő milyen iratokat kért tőle. (Ha jogvesztő határidőn belül nem vitatja az indokoláskérés tartalmát, akkor nem bírálhatja felül a csatolandó iratok körét.)<sup>73</sup>

Egy árindokolás ajánlatkérői bírálatánál tehát az is lényegi kérdés, hogy az ajánlatkérő mennyiben ragaszkodhat az általa az indokoláskérésben megfogalmazottakhoz, mennyiben kérheti számon az ajánlattevőt, alapozhat-e érvénytelenségi döntést jogszerűen arra, hogy az ajánlattevő más struktúrát alkalmazott, nem úgy válaszolt a feltett kérdésekre, ahogyan az ajánlatkérő azt elvárta, vagy éppen egyáltalán nem válaszolt némely kérdésre, és ez vet fel aggályt az indokolás elfogadhatósága kapcsán. A másik oldalról nézve, mennyire van kötve az ajánlattevő az aránytalanul alacsony árra vonatkozó indokolásában kifejtettekhez, mennyiben pontosíthatja, módosíthatja, korrigálhatja egy további kiegészítő árindokolásban a korábban kifejtett számításait, hol húzódnak az indokolás objektivitásának megtartására vonatkozó követelmény határai, milyen szintű módosítás az, amely már az objektivitás megdőlését eredményezi? Ezeknek a kérdéseknek a megválaszolása a Kbt. szövege, a tételes jog alapján lehetetlen, a jogalkotó teljes mértékben a hatósági, illetve bírósági jogalkalmazásra kívánta a vonatkozó részletek kidolgozását bízni, az ajánlattevőkre és az ajánlatkérőkre hárítva ezzel az általuk kifejtett és precedensképesnek vélt elvek saját jövőbeli közbeszerzési eljárásaikban történő alkalmazhatóságának minden kockázatát és az esetleges tévedéseikből fakadó jogkövetkezmények viselésének összes terhét. Az ajánlattevői módosításról a későbbiekben részletesebben szó lesz, mégpedig a további, kiegészítő indokolások körében, az ajánlatkérői felhívással kapcsolatos részletekről pedig az indokoláskérésre vonatkozó bekezdésekben.

<sup>69</sup> A KDB D.490/21/2022. számú határozata, [75].

<sup>70</sup> A KDB D.431/28/2020. számú határozata, [58].

<sup>71</sup> A KDB D.170/14/2008. számú határozata.

<sup>72</sup> A KDB D.170/15/2023. számú határozata, [32].

<sup>73</sup> Ld. a KDB D.440/13/2022. számú határozatának [26] pontját.

Végül megemlíthető, hogy miképpen kell kezelni azt a helyzetet, ha az ajánlattevő elmulaszt egy olyan dokumentumot csatolni az indokolása részeként, amelyet ő maga hivatkozott? Egy esetben „az árándokolásban saját maga által hivatkozott mellékletet, az átalakítás és továbbfejlesztés alapjául szolgáló eszköz beszállítójától kapott árajánlatot” az ajánlattevő nem nyújtotta be, az ajánlatkérő pedig – a jogszabálynak való meg nem felelés okán – érvénytelenné nyilvánította az ajánlatot, hivatkozással arra, hogy az ajánlattevő nem tett eleget az előírtaknak megfelelően az indokolási kötelezettségének, így az ajánlatkérő nem tudott meggyőződési kötelezettségének eleget tenni. A KDB rámutatott arra, hogy az érvénytelenség tényleges indoka nem az árándokolás megfelelése vagy nem megfelelése volt, az ajánlatkérő nem arról döntött, hogy az ajánlat aránytalanul alacsony ellenszolgáltatást tartalmaz-e vagy sem, sőt még abban a kérdésben sem foglalt állást, hogy az ajánlatkérő a meggyőződési kötelezettségének eleget tudott-e tenni vagy sem, az érvénytelenség oka kizárólag az volt, hogy az ajánlattevő által megígért beszállítói árajánlatot nem csatolta az árándokolásához. Az ajánlatkérő az indokolás tartalmára nézve semmilyen megállapítást nem tett. Továbbá rögzítette azt is, hogy sem az ajánlati felhívásban, sem az egyéb közbeszerzési dokumentumokban nem írta elő az ajánlatkérő a kérdéses dokumentum (a beszállítói árajánlat) benyújtását. Az ajánlatkérő érvelését a KDB úgy foglalta össze, hogy az ajánlatkérő nem látott jogszerű lehetőséget arra, hogy a becsatolni elmulasztott dokumentum benyújtására ismételt felhívja az ajánlattevőt, analógiaként pedig hivatkozott az ajánlatkérő a hiánypótlás szabályaira, amelyek tiltják valamely hiányra az újabb hiánypótlás előírását. A KDB azonban nem fogadta el az ajánlatkérői megközelítést. Egyrészt megállapította, hogy „[a]z ajánlatkérő figyelmen kívül hagyta, hogy az [ajánlattevő] együttműködő volt, törekedett arra, hogy számszakilag is átlátható információkat tárjon az ajánlatkérő elé, hogy valamennyi ajánlatkérői kérdésre választ adjon, és egyértelműen kifejezte azon szándékát, hogy a beszállítói árajánlatot is az ajánlatkérő rendelkezésére bocsássa.” Azt a KDB is elismerte, hogy a Kbt. nem szabályozza az ilyen helyzeteket, vagyis hogy mit

kell tenni akkor, ha „ egy nagyon részletes, számos pontból álló, tételes csatolandó dokumentumlistát tartalmazó árándokolás-kérés alapján megadott indokolás egy dokumentumot nem tartalmaz, bár annak benyújtására az ajánlattevő részéről egyértelmű és kifejezett szándék volt.” Ennek megfelelően úgy foglalt állást a jóhiszeműség és tisztesség elvére való hivatkozással, hogy „[b]iztosított volt az ajánlatkérő számára annak lehetősége, hogy az [ajánlattevő] által bejelentett, ám az árándokoláshoz mellékelni elmulasztott árajánlatot bekérje, e hiányra sem alapíthatta jogszerűen a Kbt. 72. § (3) bekezdése szerinti ellenőrzési kötelezettsége teljesítésének mellőzését.” A jogsértést megállapították, hiszen az ajánlatkérő „[a]nélkül nyilvánította érvénytelenné az [...] ajánlatot, hogy a Kbt. 72. § (3) bekezdése szerinti érdemi vizsgálatot elvezte volna.”<sup>74</sup>

#### *Az ajánlatkérői követelmények pontossága*

Az is lényeges, hogy pontosan fogalmazza meg az ajánlatkérő a követelményeit. Így például „A hiánypótlás és a felvilágosítás kérés kapcsán fontos annak rögzítése, hogy az ajánlatkérőt terheli annak kötelezettsége, hogy a felhívásában egyrészt megadja azt, hogy milyen hiányt vagy ellentmondást, illetve nem egyértelműséget állapított meg, másrészt megmondja azt, hogy ezt miként kéri orvosolni. („A hiánypótlást úgy kell megfogalmazni, tartalmát kialakítani, hogy lehetőség szerint a felek azonosképpen tudják értelmezni, és ne hagyjon kétséget ajánlattevőben, hogy mit kell a hiánypótlás körében egyértelműen teljesítenie.”<sup>75</sup> [...] azaz a hiánypótlás, felvilágosításkérés során biztosítani [kell] azt, hogy annak teljesítése sikeres lehessen, az ajánlat érvénytelensége az ajánlattevő egyértelmű elmulasztására legyen visszavezethető.”)<sup>76</sup> Ha az ajánlatkérő ezen információkat nem adja meg a felhívásában, akkor nem hozza az ajánlattevőket abba a helyzetbe, hogy a felvilágosítással, hiánypótlással az ajánlatukat megfelelővé tehessek, és ezáltal elveszti ezen jogintézmény a célját, nem említve a Kbt. esélyegyenlőség alapelvei elvárását.”<sup>77</sup> Vagyis „A következetes bírósági és döntőbizottsági gyakorlat szerint [...] a hiánypótlás akkor tölti be valódi célját, ha abban egyértelműen megfogal-

<sup>74</sup> A KDB D.30/24/2021. számú határozata, [35]-[36].

<sup>75</sup> A KDB D.462/21/2023. számú határozata, [77]. A döntést keresettel támadták.

<sup>76</sup> A KDB D.462/21/2023. számú határozata, [67]. A döntést keresettel támadták.

<sup>77</sup> A KDB D.13/11/2018. számú határozata, [52].

mazásra kerül, hogy az ajánlatkérő az ajánlatban milyen hiányosságot észlelt, és ez a hiányosság mely módon pótolható. A Döntőbizottság több határozatában is rámutatott arra, hogy nem fogadható el az általános jellegű, csak a törvény szövegére, illetve a jogszabályhelyre történő hivatkozás, követelmény, hogy az ajánlatkérő konkrétan nevesítse, hogy mely ajánlati elemeket kell az ajánlattevőnek pótolnia. Általános jellegű felhívás alapján az ajánlattevők nem kerülnek abba a helyzetbe, hogy megfelelő tartalommal el tudják készíteni hiánypótlásukat.”<sup>78</sup> Ugyanez lesz az elvi kiindulópont az árándokoláskérés tartalmi megfelelőségének megítélésénél, ahogyan erről a későbbiekben részletesebben szó lesz, hiszen ezzel állítható párhuzamba az, hogy „Az árándokolás megfelelő elkészítése [...] az ajánlattevő kötelezettsége.”<sup>79</sup>

A bírálatra vonatkozó, *azonos tartalmú eljárási cselekmények, felhívások megismétlése*, megkettőzése (duplikálása) szintén szabályozandó tárgykör, azaz meg kell szabni azokat a határokat, amelyek között az ajánlattevők lehetőséget kapnak egy újabb korrekcióra, egy újabb esélyre az ajánlatuk érvényessé tétele érdekében. A *kétszeres hiánypótlás tilalma* elég hangsúlyos, és a Kbt. egyértelműen igyekszik fogalmazni: „A korábban megjelölt hiány a későbbi hiánypótlás során már nem pótolható.”<sup>80</sup> A Kbt. azt is kimondja, hogy ha a hiánypótlást, felvilágosítás megadását a Kbt.-be ütköző módon teljesítik, vagy azokat nem, vagy nem az előírt határidőben teljesítették, akkor kizárólag az eredeti ajánlati példányt lehet figyelembe venni az elbírálás során.<sup>81</sup> Kétszeres tilalomra vonatkozó szabályként értelmezhető előírás van a számítási hiba javítása körében is: „Ha a számítási hiba javítását nem, vagy nem az előírt határidőben, vagy hibásan teljesítették, az ajánlat érvénytelen.”<sup>82</sup> Ha azonban az első hiánypótlási felhívás nem volt egyértelmű, nem tartalmazta világosan a követelményt, akkor nincs akadálya újabb hiánypótlási felhívás kibocsátásának: „A Döntőbizottság álláspontja szerint ezt ismételt hiánypótlásnak nem lehetett volna tekinteni, ha – miként az fentebb megállapításra került – a megelőző hiánypótlásból nem következett egyértelműen és világosan az ajánlatkérői elvárás [ajánlattevő] felé. A Döntőbizottság a fentiek alapján azt is megállapította, hogy az érvénytelenség is orvosolható lett volna – akár a másodszori – megfelelő tartalmú hiánypótlással, amely teljesítése nem vezethetett volna el az [ajánlattevő] ajánlata (korábban említett két okból történő) érvénytelenségének megállapításáig.”<sup>83</sup> Ugyanígy ismételt felvilágosításkérés esetén sem állapítható meg jogsértés, ha a két felhívás tartalma különbözik. Egy esetben úgy fogalmaztak, hogy „[a] két felvilágosítás kérés abban tér el egymástól, hogy míg [az első] felvilágosítás kérésben az ajánlatkérő nem határozta meg a nyertes ajánlattevőnek, hogy mivel, milyen módon kell alátámasztania a kérteteket, addig a [második] felvilágosítás kérésben konkrétan meghatározta a nyertes ajánlattevő részére, hogy milyen módon és eszközzel támassza alá az ajánlatkérő által elvártakat, azaz olyan módon, hogy csatolja be a gyártók cégszerűen aláírt nyilatkozatait.”<sup>84</sup>

Az aránytalanul alacsony árra vonatkozó szabályozás körében ilyen jellegű megszorítások nem találhatók. Vagyis nem szabályozza a jogalkotó azt, hogy hol húzódnak az ismételt kérdezés határai, nem rögzíti a jogkövetkezményeket, semmiféle utalást nem tartalmaz határidőkre sem. És hogy mi okozhatja ezeket a különbségeket? Feltehetőleg az, hogy az aránytalanul alacsony árra vonatkozó indokoláskérés és –benyújtás folyamatának határai sokkal képlekenyebbek, sokkal hangsúlyosabb a felek közötti párbeszéd, konzultáció, a meggyőzés. Ahogy később látható lesz, vannak olyan döntések is, amelyek azonban határt szabnak az ismételt kérdezés elvárásának, de megemlíthető előzetesen a következő példa: „Az az ajánlatkérői indokoláskérésekben szereplő, tartalmában általános megfogalmazás a Kbt. 72. § (3) bekezdése alapján, hogy az ajánlattevő kötelessége az ajánlati ára megalapozottságára vonatkozó minden tény, adatot, kalkulációt az ajánlatkérő rendelkezésére bocsátani, hogy az ajánlatkérő annak mérlegelése alapján döntést hozhasson az ajánlati ár

<sup>78</sup> A KDB D.650/14/2016. számú határozata. Ld. még a D.940/16/2016. számú határozatot.

<sup>79</sup> A Fővárosi Törvényszék 103.K.700.614/2018/18. számú ítélete.

<sup>80</sup> A Kbt. 71. § (6) bekezdésének utolsó mondata.

<sup>81</sup> Ld. a Kbt. 71. § (10) bekezdését.

<sup>82</sup> A Kbt. 71. § (11) bekezdésének utolsó mondata.

<sup>83</sup> A KDB D.462/21/2023. számú határozata, [79]. A döntést keresettel támadták.

<sup>84</sup> A KDB D.671/15/2024. számú határozata, [81].

megalapozottságáról, nem jelenti azt, hogy ha a benyújtott indokolás kapcsán további adat, információ válna szükségessé az ajánlatkérő számára, amit korábban kifejezetten nem kért, akkor ne kérhetne további kiegészítő indokolást a megadott adatok alapján. Az indokálaskérésben kifejezetten kért, konkrétan megjelölt árelemek, információk ajánlattevő általi bemutatásának elmaradása valóban nem pótolható.”<sup>85</sup> Ennek megfelelően állapították meg, hogy a „[m]unkaegészségügyi szolgáltatásra vonatkozó szöveges indokálaskérésre is volt jogszerű lehetőség, mivel korábban nem kért az ajánlatkérő kifejezetten a munkaegészségügyi szolgáltatásra vonatkozóan szöveges indokolást. Az nem minősül kifejezett indokálaskérésnek a fentiekben kifejtettek alapján, hogy az ajánlatkérő [...] indokálaskérésben szerepeltette, hogy az [ajánlattevő] adjon meg minden adatot, információt, magyarázatot az ajánlati ár alátámasztására.”<sup>86</sup> E merev keretek oldásának tűnnek némiképpen az olyan megállapítások, mint amilyen a következő: „[a] Kbt. nem tiltja meg (de nem is kötelezi) az ajánlatkérőnek, hogy egy-egy elemre akár többször, más-más aspektusból rákérdezzen. Az ajánlati ár többszöri indokálaskérése természetesen nem lehet öncélú, annak a valós és releváns adatok megismerésére kell törekednie. Az alacsony ár indokolás kérése nem azonos a hiánypótlás intézményével, ezek összemosása a Kbt. alapelveivel ellentétes ajánlatkérői magatartást eredményezne. A Döntőbizottság a fentiek alapján elutasította az 1. kérelmi elemet, mely szerint az ajánlati ár és annak indokolásában szereplő többszöri rákérdezés a Kbt. 72. § (3) bekezdésével ellentétes.”<sup>87</sup> A bíróság szerint azonban az ajánlattevő nem azt állította, hogy önmagában a többszöri rákérdezés jogsértő, hanem azt kérte szankcionálni, hogy az ajánlatkérő elmulasztotta annak jogkövetkezményét megállapítani, hogy az első konkrét és célzott indokálaskérésre nem

érkezett válasz, így a KDB nem abban döntött, amit a jogorvoslati kérelem kifogásolt.<sup>88</sup> Végül azonban nem került eldöntésre ez a kérdés érdemben, mert a megismételt jogorvoslati eljárásban a jogorvoslati kérelmet – a hiánypótlás teljesítésének elmaradása okán – visszatartották.<sup>89</sup> Mindezek tükrében, figyelemmel más döntésekre is, a „kétszeres indokolás” tilalma tehát valamilyen módon levezethető, tételes jogi szabályozás hiányában is. (A hiánypótlás körében a törvény – ahogy említésre került – kifejezetten rögzíti mindezt.)

#### *A határidő tűzése*

Ugyanilyen szembeötlő különbség a *határidő* szabályozása is, hiszen az eljárási cselekmények teljesítését időben korlátozni kell valamilyen módon. A bírálat körében szabályozott cselekményekhez rendelt határidőre nézve két alapvető szabályozási megoldást alkalmaz a Kbt. Egyrészt rendelkezhet kifejezetten a határidő tűzésének lehetőségéről, illetve kötelezettségéről. Például a hiánypótlási felhívásra és a felvilágosításkérésre vonatkozó szabály kiemeli, hogy az ajánlatkérő „megjelölve a határidőt” küldi meg a felhívást valamennyi ajánlattevőnek.<sup>90</sup> „A hiánypótlásra adott határidő a hiánypótlási felhívás kötelező tartalmi kelléke, azt a konkrét napot és órát jelenti, amely a felhívásban szerepel. Egzakt időhatár, és nem időtartam. Fogalmilag kizárt ezért, hogy ez a határidő ahhoz képest változzon, hogy a felhívást az egyes ajánlattevők mikor kapták meg, illetve mikor olvasták el.”<sup>91</sup> Vagyis „A hiánypótlást az előírt határidőben kell az ajánlattevőnek teljesítenie, és ha nem így kerül sor a hiánypótlás előterjesztésére, az nem fogadható el.”<sup>92</sup> A számítási hiba javítása kapcsán a jogalkotó már nem említi a felhívás tartalmi elemei között a határidő megjelölését, arra közvetett módon utal akként, hogy érvénytelen az ajánlat,

<sup>85</sup> A KDB D.170/15/2023. számú határozata, [33].

<sup>86</sup> A KDB D.170/15/2023. számú határozata, [34].

<sup>87</sup> A KDB D.29/16/2017. számú határozata. Hatályon kívül helyezte és a KDB-t új eljárása kötelezte a Fővárosi Törvényszék 25.K.700.306/2018/9. számú ítélete, amelyet hatályában fenntartott a Kúria Kfv.VI.38.358/2018/3. számú ítélete. A jogorvoslati kérelem visszautasításáról ld. a KDB D.96/3/2021. számú végzését.

<sup>88</sup> A Fővárosi Törvényszék 25.K.700.306/2018/9. számú ítélete, amelyet hatályában fenntartott a Kúria Kfv.VI.38.358/2018/3. számú ítélete. A jogorvoslati kérelem visszautasításáról ld. a KDB D.96/3/2021. számú ítéletét.

<sup>89</sup> Ld. a KDB D.96/3/2021. számú végzését.

<sup>90</sup> Ld. a Kbt. 71. § (2) bekezdése.

<sup>91</sup> A Fővárosi Ítéletábrta 3.Kf.27.101/2011/5. számú ítélete.

<sup>92</sup> A KDB D.940/18/2016. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 16.K.700.326/2018/15. számú ítéletét.

ha a számítási hiba javítását nem, vagy „nem az előírt határidőben teljesítették.”<sup>93</sup> Ugyanerre a megoldásra épül például az ajánlati kötöttség kiterjesztésére vonatkozó felhívás szabályozása is. („Ha az ajánlattevő az ajánlatkérő által megadott határidőben nem nyilatkozik, úgy kell tekinteni....”)<sup>94</sup> A határidő elmulasztásának jogkövetkezményét a jogalkotó tehát említi, viszont a felhívás tartalmi elemei között nem nevesíti kifejezetten a határidő tűzését.

Az aránytalanul alacsony árral kapcsolatban azonban sem közvetett, sem közvetlen határidőszabályozás nem mutatható ki a törvényszövegben. Sem a Kbt. 72. §-a, sem pedig az érvénytelenség jogalapja nem utal határidőre. És hogy ebből le lehet-e vonni további következtetéseket, például arra, hogy akkor az ajánlatkérő nem is jogosult határidő számonkérésére? Az alapvető kiindulópont azonban, hogy „Következetes a Fővárosi Ítéltőábra gyakorlata abban, hogy a közbeszerzési ügyekben megállapított *határidők megtartása objektív kötelezettség* az ajánlattevők részéről, az ajánlattevő köteles gondoskodni arról, hogy hiánypótlásra adott válasza, illetve egyéb pl. jelen esetben az indokolása, az ajánlatkérő részére az ajánlatkérő által megadott időpontra az ajánlatkérőhöz eljusson. A bíróság osztja azt a [döntőbizottsági] álláspontot, hogy éppen az sértené a verseny tisztaságát, ha az ajánlatkérő a határidő eredménytelen eltelte után is befogadta volna az [ajánlattevő] által előterjesztett indokolást. Ez esetben a többi ajánlattevő joggal kifogásolhatta volna azt, hogy az ajánlatkérő olyan ajánlatot vont be az érdemi elbírálás körébe, amelyet egyébként érvénytelennek kellett volna nyilvánítani, hiszen az az indokolás, amely azt volt hivatva cáfolni, hogy az ajánlat nem tartalmaz kirívóan alacsony ellenszolgáltatást, ezen indokolást a megadott határidő eltelte után juttatta el az ajánlatkérőhöz az [ajánlattevő], [...] a határidő elmulasztása az [ajánlattevő] terhére róható körülmény.”<sup>95</sup>

Vannak azonban olyan esetek, amikor a KDB ezt a megközelítést rugalmasnak tekinti, vagyis ez a határidő nem feltétlen, sőt, a figyelmen kívül hagyását egyenesen alapelv követeli meg. Egy közbeszerzési eljárásban az indokolásban hivatkozott rezsióradijszámítási doku-

mentumot az ajánlattevő nem határidőben nyújtotta be: az Elektronikus Közbeszerzési Rendszerben (EKR) a kitűzött határidő lejártát megelőzően 10 perccel kezdte meg a feltöltést, de már a határidő lejártát követően 1 perccel fejezte azt be. Az érvénytelenné nyilvánítás kapcsán a KDB megfogalmazta, hogy az jogsértő volt, az ajánlatkérő bírálati feladatát nem veheti át, és rámutatott arra, hogy a határidőre vonatkozó előírásokat miképpen kell alkalmazni egy ilyen különleges helyzetben. Jogi indokai a következők szerint foglalhatók össze: egyrészt „[a] Kbt. 72. §-ának rendelkezései nem tartalmazzák a határidőben megkezdett és késve befejezett árándokolás benyújtásának jogi következményeit szemben a hiánypótlási szabályokkal, ahol a jogalkotó rendezte ezt a Kbt. 71. § (10) bekezdés második mondatában. A Kbt. kógcenciájából adódóan a Kbt. 71. § (10) bekezdés második mondatában foglaltak nem alkalmazhatóak a Kbt. 72. § szerinti jogintézmény alkalmazása során.” Másrészt a Kbt. nem szabályozza azt, hogy mit kell tenni akkor, ha több dokumentumból áll az árándokolás, de ezekből egynek a feltöltése ugyan határidőben megkezdődik, de annak befejezése csak a határidő lejártát követően történik meg, pedig annak benyújtására egyértelmű ajánlattevői szándék állt fenn. Ennek megfelelően, alapelvi rendelkezésre való hivatkozással is a következőket állapították meg: „A Kbt. 2. § (3) bekezdése értelmében az ajánlatkérő is köteles a jóhiszeműség és a tisztesség követelményének megfelelően eljárni. Erre tekintettel a jelen közbeszerzési eljárásban biztosított volt az ajánlatkérő számára annak lehetősége, hogy az [ajánlattevő] által bejelentett, ám az árándokolásához elkészen feltöltött dokumentumot figyelembe vegye, illetve ha ez elengedhetetlen a bírálatához, azt kiegészítő indokolásként ismételtlen bekérje. Az eredményes közbeszerzési eljárás lefolytatása az ajánlatkérő érdeke is, így köteles minden olyan intézkedés megtételére, mely ezen célt teljesíti. A Döntőbizottság megítélése szerint az ajánlatkérőnek az [ajánlattevő] árándokolásának elbírálásához késve feltöltött dokumentum tartalmát figyelembe kellett volna vennie, azt nem hagyhatta volna figyelmen kívül, ezáltal megsértette a Kbt. 72. § (3) bekezdése szerinti vizsgálati kötelezettségét, és a dokumentum hiányára érvénytelenséget sem

<sup>93</sup> A Kbt. 71. § (11) bekezdésének utolsó mondata.

<sup>94</sup> A Kbt. 70. § (2) bekezdésének 2. mondata.

<sup>95</sup> A Fővárosi Bíróság 14.K.35147/2010/5. számú ítélete.

alapíthat.”<sup>96</sup> Ez az eset is jól mutatja, hogy az alapelvekből egymással ellentétes következtetések is megfogalmazhatók: alapelvet sért a határidőn túl beérkezett dokumentumok elfogadása (mert kivételezés lenne egy adott ajánlattevővel), másfelől pont az az elvárás, hogy az ajánlatkérő bírálja el érdemben a késve benyújtott dokumentumot. Egyébként ezt az esetet is meg lehetett volna abból kiindulva ítélni, hogy „Az [ajánlattevői] állítással szemben nem az ajánlatkérőt terhelik a kézbesítés egyedi követelményéből fakadó esetleges határidő mulasztások következményei.”<sup>97</sup> A kérdés az, hogy mennyiben tekinthető a határidő rugalmasnak, tágan értelmezhetőnek? Lehet az EKR-ben az eljárási cselekmény megkezdésének időpontja mérvadó, és másodlagos a beérkezés (benyújtás) időpontja? Ha igen, akkor mennyi késlekedés tolerálható? Az egyik eljárási cselekménynél – a hiánypótlásnál – kőbevésett a határidő, az árándokolásnál azonban nem feltétlenül? Újabb nyitott kérdések, amelyek megválaszolása a gyakorlatban újabb jogviták eredményeként valósulhat meg. A határidő „kőbevésettségéhez” kapcsolódóan azonban megemlíthető, hogy nincs akadálya annak, hogy az ajánlatkérő meghosszabbítsa a határidőt (például ajánlattevői kérés alapján), ha úgy ítéli meg, hogy túlságosan rövidet tűzött, akár a hiánypótlás,<sup>98</sup> akár az indokoláskérés kapcsán. Az indokolás benyújtására nyitva álló határidő meghosszabbítására vonatkozó kérelem benyújtásának lehetőségétől az ajánlattevő sincs elzárva. Egy döntésben megállapítást nyert, hogy „Az, hogy az ajánlatkérő egyértelmű felhívása ellenére az [ajánlattevő] az árándokolás körében semmilyen dokumentumot nem nyújtott be, az árándokolást illetően tisztázó kérdést nem tettfel, határidő-hosszabbítást nem kért (holott attól elzárva nem volt, és azt a Kbt. sem zárja ki), a rendelkezésére álló határidőben csupán egy előzetes vitarendezési kérelemmel élt (melyet az ajánlatkérő olyan időpontban válaszolt meg, amely nem tette lehetetlenné a kérelmezőnek az árándokolás benyújtását), nem róható fel az ajánlatkérőnek.”<sup>99</sup>

A határidő – meghosszabbítás nélkül – akkor is irányadó, ha az ajánlattevő a törvényi határidőn belül az ajánlatkérő indokoláskérési felhívását előzetes vitarendezési kérelemmel támadja, ugyanis az *előzetes vitarendezés indítása nem függeszti fel a határidőt*. Egy esetben az ajánlattevő nem nyújtotta be a további, kiegészítő indokolását, mert azzal szemben előzetes vitarendezést kezdeményezett. Az ajánlatkérő ezt érvénytelenségi indoknak tekintette. A KDB megállapította, hogy nem volt jogszerű a mulasztás, ugyanis nem fogadta el azt az ajánlattevői álláspontot, amely szerint az előzetes vitarendezési kérelem benyújtása felfüggesztené az indokoláskérés határidejét, figyelemmel a Kbt. kőgens jellegére. „A jogszabály nem tartalmaz olyan szabályt, amely az [ajánlattevő] értelmezését alátámasztja, így amennyiben előzetes vitarendezési kérelmet nyújtanak be, az nem függeszti fel automatikusan a kiegészítő indokoláskérésben szereplő határidőt. A Döntőbizottság osztotta az ajánlatkérő álláspontját, amely szerint erre irányuló kérelem hiányában nem köteles a határidőt meghosszabbítani, így mivel a jelen esetben az [ajánlattevő] – a korábbi eljárásával ellentétben – nem kérte a határidő meghosszabbítását, alappal, jogszerűen tekintette a második kiegészítő indokoláskérést nem teljesítettnek.”<sup>100</sup>

#### *Komplex és mechanikus értelmezési tevékenység*

Az elhatárolás, illetve összehasonlítás körében adódik a kérdés, hogy a különböző ajánlatkérői felhívások alapján benyújtott ajánlattevői iratok ajánlatkérői bírálata mennyire „mechanikus” jellegű, azaz mennyire kell komplex értelmezési tevékenységet, sajátos elemzési folyamatokat végezni, illetve mennyire kell különleges szakértelmet biztosítani? A KDB a következőképpen fogalmazott egy döntésében: „A Döntőbizottság az összegzésben az [ajánlattevő] ajánlatának érvénytelenségét megállapító ajánlatkérői döntés indokolásának valamennyi pontja tekintetében utal arra, hogy az árándo-

<sup>96</sup> A KDB D.418/19/2022. számú határozata, [197].

<sup>97</sup> A KDB D.634/8/2015. számú határozata.

<sup>98</sup> Ld. pl. a KDB D.180/17/2018. számú határozatát vagy D.170/15/2020. számú határozatának [60] pontját. („A Döntőbizottság mindezekre tekintettel megállapította, hogy az ajánlatkérő jogszerűen alkalmazta a hiánypótlási felhívást és nem sértette a kérelem tárgyává tett jogszabályokat a hiánypótlási határidő meghosszabbítása sem.”)

<sup>99</sup> A KDB D.579/15/2025. számú határozata, [52].

<sup>100</sup> A KDB D.465/19/2025. számú határozata, [79]–[80].

kolás és a hiánypótlás jogintézményének rendeltetése nem azonos. A hiánypótlási eljárás során az ajánlatkérő mechanikusan ellenőrzi, hogy az ajánlattevő eleget tette a hiánypótlási felhívásban foglaltaknak, és a benyújtott dokumentum megfelel-e a vonatkozó jogszabályi előírásoknak és az ajánlatkérő rendelkezéseinek. Az áringdolás során a beérkezett válasz(oka)t az ajánlatkérőnek értelmezni is kell.”<sup>101</sup> Ennek előfeltétele az, hogy az ajánlatkérő teljesítse a Kbt. 27. § (3) bekezdésében meghatározott szakterületek közreműködésére vonatkozó követelményt. Vagyis, ha az ajánlatkérő részéről nem végzik el például a pénzügyi szakértelem körébe sorolható vizsgálatokat, akkor az érvénytelenséget megállapító döntés jogsértő jellege okkal merülhet fel. A következőképpen fogalmaztak egy döntésben: „A Döntőbizottság által vizsgált esetben az összegezésben az [ajánlattevő] ajánlatának érvénytelenségét megállapító indokok alapján nem állapítható meg, hogy az [ajánlattevő] ajánlatát pénzügyi szakértelemmel is megvizsgálta az ajánlatkérő. Az ajánlatkérő az [ajánlattevő] áringdolását és kiegészítő áringdolását nem mérlegelte, nem elemezte, nem értelmezte, pusztán azokat a kifejezéseket sorolta fel, amelyeket nem talált tételesen az [ajánlattevő] válaszaiban. [...] A tárgyi esetben kiemelt jelentősége van az ajánlat pénzügyi szakértelemmel történő vizsgálatának, ugyanis az ajánlatkérő érdeke az, hogy egy számára minél kedvezőbb ellenszolgáltatás alapján kerüljön sor a nyertes ajánlattevő kiválasztására. Ezért kért átalányár megajánlást, és ezért határozta meg díjcsomagok formájában a műszaki tartalmat, valamint ezért határozta meg az ajánlatkérő a legalacsonyabb ár értékelési szempontot.”<sup>102</sup>

És hogy valóban „mechanikus” lenne egy hiánypótlás tartalmának vizsgálata? Vannak esetek, amikor igen: például megfelelően kitöltötte-e az egységes európai közbeszerzési dokumentumot, benyújtotta-e az aláírási címpéldányt egy ajánlattevő. Ezek megítélése különösebb értelmezési tevékenységet nem igényel. Azonban vannak olyan szakmai kérdések, amelyek esetében ez

nem mondható el, például egy műszaki tartalom hiánypótlásának elfogadhatósága kapcsán felértékelődik a közbeszerzés tárgya szerinti szakmai szakértelem közreműködése is: megfelelő-e a műszaki tartalom, jelentős volt-e a módosítás vagy még elfogadható a jogszabályi keretek között stb. Tehát a hiánypótlások és az áringdolások bírálati tevékenységének elhatárolására ez a jelző nem feltétlenül alkalmazható minden esetben egyformán, bár kétségtelen, hogy sokszor összetettebb feladat a részletesebb áringdolások elemzése, vizsgálata, és azokból a megfelelő következtetések levonása.

#### *A benyújtott dokumentumok és az ajánlat viszonya*

Elhatárolási ismérvként írható le az is, hogy az adott bírálati cselekmény körében benyújtott *ajánlattevői dokumentumok hogyan viszonyulnak az ajánlathoz, azaz mennyiben válnak a részévé?* Másképpen kell kezelni egy hiánypótlást és egy áringdolást? A válaszadáshoz először az ajánlat egységének elve vizsgálandó meg: „Az ajánlat egységet képez, minden becsatolt okirat tartalma, egyben az ajánlat ‘tartalma’.”<sup>103</sup> Másképpen fogalmazva: „Az ajánlattevő ajánlata szerves megbont-hatatlan egységet képez.”<sup>104</sup> Tehát arra a kérdésre kell választ találni, hogy az ajánlat egységének határai hol húzódnak, az „alapajánlathoz” hogyan illeszkednek a további okiratok, a részévé válnak-e, vagy sem? E körben is tehát az összehasonlító és elhatároló jellemzők lehetnek a kiindulópontok.

A hiánypótlás kapcsán a következő álláspont lehet fontos: „[e]gy ajánlat érvénytelenségét nem eredményezheti a hiánypótlás keretében csatolt nyilatkozat és dokumentum tartalma közötti ellentmondás, ugyanis az ajánlatkérő minden körülmények között köteles az ajánlatban található nem egyértelmű kijelentés, nyilatkozat, igazolás tartalmának tisztázása érdekében felvilágosítást kérni. Mivel a hiánypótlás az ajánlat részévé válik, ekként ezen kötelezettség az ajánlatkérőt a hiánypótlás tekintetében is köti.”<sup>105</sup> Tehát a hiánypótlás is az ajánlat részévé válik. Ez könnyen belátható, hiszen

<sup>101</sup> A KDB D.348/18/2024. számú határozata, [95]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 106.K.703.061/2024/22. számú ítéletét.

<sup>102</sup> A KDB D.348/18/2024. számú határozata, [96]–[98]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 106.K.703.061/2024/22. számú ítéletét.

<sup>103</sup> A KDB D.214/13/2008. számú határozata.

<sup>104</sup> A KDB D.214/13/2008. számú határozata.

<sup>105</sup> A KDB D.409/19/2019. számú határozata, [55].

adott esetben az ajánlattevőnek – a Kbt. 71. § (8) bekezdése szerinti kereteket megtartva – az ajánlat szakmai tartalmának módosítását kell teljesítenie. („Arra is figyelemmel kell továbbá lenni, hogy az ajánlati kötöttséget ne sértse a hiánypótlás vagy a felvilágosítás megadása. Ez utóbbi alól azonban kivételt jelent, hogy a szakmai ajánlatban is javítható olyan nem jelentős, egyedi részletkérdésre vonatkozó hiba, amelynek változása a teljes ajánlati árat vagy annak értékelés alá eső részösszegét, az ajánlattevők közötti verseny kimenetét és az értékeléskor kialakuló sorrendet nem befolyásolja.”)<sup>106</sup> Nyilván az egyik ajánlati tartalmat egy másikkal kell felváltani ahhoz, hogy az ajánlat megfelelően a közbeszerzési dokumentumokban meghatározott ajánlatkérői feltételeknek, és ezáltal érvényes lehessen, ez pedig nem képzelhető el anélkül, hogy a hiánypótlás ne gyakoroljon hatást az ajánlat tartalmára, annak ne válna a részévé.

Ehhez képest kell meghatározni azt, hogy egy aránytalanul alacsony jelleg gyanújával érintett ár indoklására vonatkozó irat, illetve maga az árindokolás hogyan válhat az ajánlat részévé, azzá válik-e egyáltalán? Egyrészt „Az árindokolás nem része az ajánlatnak, de azzal összhangban kell állnia. A Kúria a Kfv.III.37.703/2017/5. számú ítéletében elvi éllel mondta ki, hogy ‘Valamely ajánlat érvénytelensége körében az árindokolásban közöltek alapján az ajánlatkérőnek nem a felhívásban, a dokumentációban és a jogszabályban előírtak szerinti egyéb tartalmi követelményeknek való megfelelést kell vizsgálni, hanem az ajánlati ár megalapozottságáról, a teljesíthetőségről kell döntenie.’”<sup>107</sup> A KDB szerint is az „[a] rögzült közbeszerzési joggyakorlat”, amely „[s]zerint az árindokolás nem része az ajánlatnak, hanem azzal összhangban kell állnia.”<sup>108</sup> Vonatkozó példák később említésre kerülnek például az alvállalkozókra vonatkozó ajánlattevői nyilatkozatok és az indokolások összhangjának hiánya kapcsán. Emellett az is lényeges, hogy az előzetes vitarendezési kérelemben előadott érvek sem válnak az ajánlat részévé, mivel a kérelem az indokolás alapján meghozott ajánlatkérői döntés felülvizsgálatát célozza.<sup>109</sup>

Másrészt ez a kérdés az *ajánlati kötöttség* felől is megközelíthető, mivel az is döntő jelentőségű, hogy az ajánlatkérő milyen tartalmi elemek csatolását írta elő a közbeszerzési dokumentumokban, hiszen „Az ajánlati kötöttség azon dokumentumokra, igazolásokra, nyilatkozatokra áll be, amelyet ajánlatkérő a felhívásban, a dokumentációban, vagy a tárgyalások befejeztével előírt vagy meghatározott, vagy amit a jogszabályok előírása szerint az ajánlatban csatolni kell. A Döntőbizottság álláspontja szerint azon dokumentumok vonatkozásában nem áll be az ajánlati kötöttség, amit ajánlatkérő az ajánlat tartalma (így a szakmai ajánlat) körében nem határozott meg.”<sup>110</sup> Egy olyan ügyben fogalmazták meg ezt a kiindulópontot, amelynek tényállása szerint a nyertes ajánlattevő az árindokolása részeként készített egy teljesítési ütemtervet is, amellyel azonban módosította az ajánlatát a jogorvoslati eljárás kérelmező ajánlattevője szerint, ennélfogva jogsértést követett el az ajánlatkérő, mert az ajánlatot nem nyilvánította érvénytelenné. A KDB azonban nem fogadta el ezt az álláspontot, hiszen „A jelen eset specialitását az adja, hogy ajánlatkérő nem írta elő sem műszaki, sem pénzügyi, sem megvalósítási ütemterv becsatolását az ajánlatban, a [nyertes ajánlattevő] pedig az aránytalanul alacsony ellenszolgáltatást indokoló nyilatkozatához csatolta azt az ütemtervet, amellyel az [ajánlattevő] álláspontja szerint az ajánlat módosításra került. [...] Tekintettel arra a tényre és ezt az [ajánlattevő] sem vitatta, hogy ajánlatkérő nem kért ütemtervet becsatolni a kivitelezés megvalósíthatósága alátámasztására, azaz ajánlatkérő nem kért beszerzés tárgyára vagy a szerződés feltételeire adott tartalmi ajánlat részeként ütemtervet becsatolni, továbbá arra figyelemmel, hogy az ajánlattevő az aránytalanul alacsony ár körében adott indokolása alátámasztására csatolta az ütemtervet, nem állapítható meg az ajánlat módosítása. Az ajánlat módosítása a fentiekben már hivatkozottak szerint csak akkor lenne megállapítható, ha ajánlatkérő a műszaki ütemterv becsatolását kérte volna a szakmai ajánlat körében és adott esetben azt

<sup>106</sup> A KDB D.660/11/2015. számú határozata.

<sup>107</sup> A KDB D.386/10/2018. számú határozata, [29].

<sup>108</sup> A KDB D.98/13/2025. számú határozata, [80].

<sup>109</sup> A KDB D.347/13/2012. számú határozata.

<sup>110</sup> A KDB D.470/21/2012. számú határozata.

módosította volna az indokolásban csatolt ütemtervvel a [nyertes ajánlattevő].”<sup>111</sup>

Ezzel szemben nem fogadható el az olyan árindokolás, amely az ajánlatban benyújtott árazott költségvetést módosítja. Egy esetben az ajánlattevő egymásnak ellentmondó számításokat nyújtott be, újabb módosított költségvetéseket csatolva, eltérő számításokkal, az alkalmasság körében bemutatott adatokkal ellenkező tartalommal. Módosított olyan tételsorokat, amelyekben az ajánlatban becsatolt, eredeti költségvetésében még 0 Ft-os költséggel kalkulált. Ezen kívül egyes elemeket nem az árazatlan költségvetés tételsoraiban tüntetett fel, hanem azokra külön íven szerkesztett kimutatást készített, amely nem képezte szerves részét a költségvetésének, annak tételei a költségvetés egy elemének sem voltak megfeleltethetők közvetlenül, nem volt megállapítható, hogy az miként kapcsolódott az árindokolásban megadott többi költségelemhez. Bár az ajánlati árát változatlanul hagyta az ajánlattevő, azonban az árazott költségvetésétől eltérő számítást mutatott be a két indokolás, minden alkalommal egy új, a korábbiaktól különböző, módosított tartalommal elkészített költségvetést és kimutatást nyújtott be. A KDB megállapította, hogy az ajánlatkérő jogsértő döntést hozott az érvényesség körében, rámutatva arra is, hogy a hiánypótlás szabályai ebben a körben nem alkalmazhatók, tekintettel arra is, hogy „[a]z eredetileg az ajánlati ár megadásakor nem megfelelően megadott költségvetések oly mértékű módosulása és módosítása következett be, amely már objektív alapú indokolásnak nem tekinthető.”<sup>112</sup> Ugyanígy megemlíthető az az eset, amikor az ajánlattevő más eszközzel számolt az indokolásában, mint amit az ajánlatkérői előírás alapján beárazott az ajánlatában csatolt költségvetésében (toronydaru helyett autódaruval számolt, megsértve ezzel az ajánlati kötöttséget).<sup>113</sup>

*Az eljárási cselekmények gyakorolhatóságának időbeli korlátai*

Főszabály szerint a bírálathoz az eljárás során lehet az eljárási cselekményeket gyakorolni, tehát meddig van lehetőség arra, hogy az ajánlatkérő hiánypótlási felhívást bocsásson ki vagy árindokolást kérjen? Nyilván az összegezés megküldése (az eljárást lezáró döntés) közlése egy fontos cezúra. Ahogyan egy, a korábbi szabályozáson nyugvó döntés fogalmazott, „Az eredményhirdetéssel az ajánlatok elbírálásának a szakasza lezárul, így azt követően az ajánlat tartalmát érintő eljárási cselekményre nem kerülhet sor. A Kbt. [...] lehetőséget ad ugyan az összegzés módosítására és ezzel összefüggésben a korrigált eredmény kihirdetésére, azonban kizárja annak lehetőségét, hogy az eredményhirdetést követően bármiféle elmaradt jogcselekményt, akár az ajánlatkérő, akár az ajánlattevő pótoljon, így hiánypótlásra nem kerülhet sor.”<sup>114</sup> Ha a törvény alapján nincs lehetőség korrekcióra, akkor a KDB-hez lehet fordulni: „Megjegyzti a Döntőbizottság, hogy amennyiben ajánlatkérő észleli valamely döntésének jogsértő voltát és annak orvoslására saját hatáskörében eljárva nincs törvényes lehetősége, úgy a Kbt. [...] szerinti kérelmezői jogosultsága folytán saját döntése ellen jogorvoslati kérelmet nyújthat be a Döntőbizottsághoz.”<sup>115</sup> Ilyen esetben az ajánlatkérőnek igazgatási szolgáltatási díjat sem kell fizetnie, illetve kockáztatnia.<sup>116</sup> Említhető olyan eljárás is, amikor az ajánlatkérő a szerződés megkötését követően tizenhárom hónappal bocsátott ki hiánypótlási felhívást, illetve felvilágosításkérést az ajánlati ár jelentős részét képező alvállalkozói költségek, valamint a bruttó munkabér alátámasztása érdekében. Megállapították egyébként ebben az ügyben, hogy „Az 'idő utáni' hiánypótlás során ráadásul kiderült, hogy az ajánlattevő rendelkezett a kérdéses dokumentumokkal (indikatív árajánlatok), így azokat már eleve csatolnia kellett volna az árindokolásához.”<sup>117</sup>

A Kbt. szabályozása azonban folyamatosan fejlődött, és egyre szélesebb körben engedi meg az összegezés megküldését követően az eljárási cselekmények gyakorolhatóságának időbeli korlátait.

<sup>111</sup> A KDB D.470/21/2012. számú határozata.

<sup>112</sup> A KDB D.856/20/2016. számú határozata.

<sup>113</sup> Ld. a KDB D.15/25/2024. számú határozatának [139]–[145] pontjait.

<sup>114</sup> „Közbeszerzési eljárásban hiánypótlásnak csak az ajánlatkérő által megjelölt, az eredményhirdetést megelőző határidőn belül van helye.” KGD2009.184. Ld. még a Legfelsőbb Bíróság Kfv.IV.37.077/2008/6. számú ítéletét a Második Kbt. szabályozásához kapcsolódóan: „A Legfelsőbb Bíróság hangsúlyozza, hogy [...] az összegzés módosítása nem nyitja meg a közbeszerzési eljárást, így értelemszerűen az eljárás hiánypótlási szakaszát sem.”

<sup>115</sup> A KDB D.223/10/2011. számú határozata.

<sup>116</sup> Ld. a Kbt. 150. § (2) bekezdését.

<sup>117</sup> A KDB D.385/7/2025. számú határozata, [42], [48].

dését követően eljárási cselekmények gyakorlását.<sup>118</sup> Rendkívül lényeges azonban, hogy ilyenkor tekintettel kell lenni azokra a határidőkre, amelyeket a jogalkotó megállapított. Ha a törvény szövege szűk határidőket szab, akkor felmerül a kérdés, hogy mennyiben „bontakozhat” ki az indokoláskérés abban a teljességben, amelyet mind az uniós, mind a hazai joggyakorlat elvár? Hiszen ha nem elegendő az egyszeri indokoláskérés és indokolás, hanem további, kiegészítő áringdolás(oka)t kell kérni, többszöri kommunikációt, párbeszédet, konzultációt, „objektív alapú kooperációt”<sup>119</sup> – de nem tárgyalásos szituációt<sup>120</sup> – követel meg az, hogy a vállalat alátámasztására vonatkozó bírálat és döntés megalapozott lehessen. Egy példával szemléltethető a probléma: az ajánlatkérő úgy ítéli meg az eljárást lezáró döntése keretében, hogy nem kell indokolást kérnie a nyertes ajánlattevőtől, az összegezést megküldi az ajánlattevőknek, azonban a második helyezett ajánlattevő előzetes vitarendezési kérelmet nyújt be, hogy álláspontja szerint igenis kellett volna alkalmazni a Kbt. 72. § (1) bekezdését a nyertes ajánlat vonatkozásában. Az ajánlatkérő megvizsgálja az *előzetes vitarendezési* kérelmet, és a Kbt. 80. § (4) bekezdése alapján, az előírt három munkanapon belül kér indokolást, amelyet a felhívott ajánlattevő benyújt. Azonban nem tud az ajánlatkérő döntést hozni, hiszen továbbra is aggályos az indokolás, további, kiegészítő indokolást kellene kérni. Ha a Kbt. olyan kógens, rövid határidőket tűz az előzetes vitarendezés nyomán gyakorolható eljárási cselekmények és tájékoztatási, válaszadási kötelezettségek kapcsán, amelyek nem teszik lehetővé egy eljárási cselekmény többszöri gyakorlását, akkor lényegében nem képes egy jogintézmény betölteni a funkcióját, mind az ajánlattevő, mind az ajánlatkérő eszköztelen marad. Az előbbit az ajánlatkérő azon döntése fosztja meg a megfelelő indokolás előterjesztésének lehetőségétől, hogy már az összegezés megküldését követően gyakorol egy olyan

cselekményt, amelyet alapesetben a bírálat időszakában kellett volna, másrészt az ajánlatkérő nem képes hozzájutni azokhoz az adatokhoz, amelyek a megalapozott döntéshez szükségesek lennének. De az is lehet, hogy például egy benyújtott áringdolás üzleti titokká minősítésére vonatkozó indokoláshoz kell hiánypótlást elrendelni, mert az túlságosan általános. Amikor tehát a jogalkotó kialakítja az összegezés megküldését követő szabályokat és korlátokat, akkor az eljárási cselekmények többszöri gyakorlásának szükségességét is figyelembe kell(ene) vennie, másfelől viszont az eljárás elhúzódásának is gátat kell vetni, ezen érdekek összeegyeztetése azonban nem feltétlenül sikeres. E vitában azonban fontos érv lehet, hogy „A közbeszerzési eljárás elhúzódása nem lehet indoka annak, hogy az aránytalanul alacsony ár körében benyújtott indokolásokban ellentmondó, eltérő adatok szerepelnek.”<sup>121</sup> Azonban a joggyakorlat erre a kérdésre igyekezett választ adni, egy olyan konkrét vita kapcsán, amely arra vonatkozott, hogy „[a]z ajánlatkérő jogsértő módon járt-e el akkor, amikor az [ajánlattevő] ajánlatát kiegészítő indokolás kérés biztosítása nélkül érvénytelenné nyilvánította. Az [ajánlattevő] álláspontja szerint ugyanis a módosított összegezésben megjelenített érvénytelenségi indokok alapján az ajánlatkérő ellentmondásosnak találta az áringdolás egyes részeit, és anélkül hozta meg döntését, hogy azokat tisztázta volna.”<sup>122</sup> Az első kiindulópont az, amely szerint „[a]z ajánlatkérőnek kétséget kizáró módon meg kell győződnie a benyújtott ajánlat közbeszerzési dokumentumoknak megfelelőségéről, az ajánlati ár megalapozottságáról, teljesíthetőségéről, ezt követően dönthet az ajánlat érvénytelenségéről vagy érvényességéről, és ennek nem lehet akadálya az, hogy az ajánlatkérő a Kbt. 80. § (4) bekezdésének alkalmazásával rendelte el az indokoláskérést.”<sup>123</sup> Ugyanis „[h]elye lett volna a Kbt. 72. § (3) bekezdése alkalmazásának, [...] ezen túlmenően is lett volna lehetősége az ajánlatkérőnek az áringdolásban közölt információk tekintetében meggyőződni arról, hogy a szerződés az

<sup>118</sup> Ld. a Kbt. 79. § (4a)–(4b) bekezdését, valamint a Kbt. 80. § (4) bekezdését.

<sup>119</sup> A Fővárosi Törvényszék 103.K.701.761/2021/24. számú ítélete, [28].

<sup>120</sup> Ld. a Fővárosi Törvényszék 3.Kf.650.120/2014/8. számú ítéletét.

<sup>121</sup> A KDB D.296/27/2020. számú határozata, [93]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.707.389/2020/17. számú ítéletét, erről ld. ennek [39] pontját.

<sup>122</sup> A KDB D.22/12/2023. számú határozata, [38].

<sup>123</sup> A KDB D.22/12/2023. számú határozata, [40].

adott áron vagy költséggel teljesíthető.”<sup>124</sup> Ebből azt a következtetést vonták le, hogy „[a] módosított összegezést követően ismételten lehetősége nyílt az ajánlatkérőnek további indokoláskérésre az ajánlattevő indokolása elfogadhatóságának megítéléséhez, ugyanis azzal, hogy az ajánlatkérő módosította az eljárást lezáró döntését, jogszerűen került abba a helyzetbe, hogy a Kbt. 80. § (4) bekezdésére tekintettel éljen a Kbt. 72. §-ban biztosított indokolás kérésének lehetőségével.”<sup>125</sup> A tételes jogot és a joggyakorlat által kimunkált elvet kívánatos lenne összhangba hozni, illetve a jogszabályi szöveget egyértelműsíteni lenne szükséges ennek megfelelően.

Megjegyzendő, hogy a Kbt. tartalmazza immár az összegezés módosítására vonatkozó általános határidő alóli mentesülést<sup>126</sup> akkor, ha előzetes vitarendezési kérelem nyomán kerül sor bírálati eljárási cselekmény teljesítésére, így nem kell már ez okból a saját eljárással szemben jogorvoslati kérelmet benyújtani.<sup>127</sup> Törvényhozói döntéstől függ, hogy mennyiben kötik meg a folyamatot különböző, rövid határidőkkel, a vonatkozó szabályok változhatnak.

Eljárásjogi szempontból igen kellemetlen és „sajátos” helyzetet eredményezhet az egyébként, ha az ajánlatkérő a jogorvoslati eljárás megindítását követően módosítja az összegezést, de először a KDB csak az elsőt semmisíti meg, majd miután tudomást szerez a másodikról, akkor a határozatot ennek megfelelően módosítja úgy, hogy a második összegezést semmisíti meg, viszont az eredeti összegezés és az azt követő, Kbt. 80. § (4) bekezdése szerinti eljárás hatályban maradt.<sup>128</sup>

Megjegyzendő, hogy nemcsak az indokoláskérés kapcsán merülhet fel a többszöri gyakorlás szükségé, hanem például a hiánypótlás kapcsán is. A joggyakorlatban ez akként is megjelent, hogy „[a]z ajánlatkérők

kötelezettsége az, hogy ne csak formai szempontból vizsgálják meg az ajánlattevők által becsatolt igazolásokat, azaz, hogy azok valamennyi előírt követelményre kitérnek-e, hanem azokat tartalmi szempontból is ellenőrizzék, és az egyes tartalmi hiányokat is konkrétan megjelölve hívják fel a tartalmi hiányosságok kapcsán is hiánypótlás teljesítésére az egyes ajánlattevőket. Jelen esetben az ajánlatkérő ezen törvényi kötelezettségének megfelelően járt el akkor, amikor a hiánypótlás keretében benyújtott önéletrajz tartalmi hiányosságát megjelölve ismételt hiánypótlási kötelezettséget írt elő. Ez nem ütközik a Döntőbizottság álláspontja szerint a kétszeres hiánypótlás tilalmába, tekintettel arra, hogy nem ugyanannak a hiánynak a pótlására hívta fel az ajánlatkérő az [ajánlattevőt]. Megjegyzi a Döntőbizottság, hogy az ajánlat érvénytelenné nyilvánításának a következetes döntőbizottsági és bírósági gyakorlat alapján akkor lehet helye, ha az ajánlatkérő által konkrétan, egyértelműen megjelölt hiányt nem pótolta az ajánlattevő.”<sup>129</sup>

Másik lényeges választóvonal lehet a Kbt. 69. § (4) bekezdése alapján teljesítendő, az *igazolások utólagos benyújtására vonatkozó felhívás*, hiszen akkor kerül(het) erre sor, amikor az ajánlatkérő már állást foglalt az ajánlatok „megfelelőségéről.”<sup>130</sup> Ennek az a lényege, hogy „A bírálat folyamata több lépcsős, az ajánlatkérőnek először az ajánlatok érvényességéről/érvénytelenségéről kell meggyőződnie, majd az ez alapján megfelelőnek ítélt ajánlatokat az értékelési szempontrendszer alapján értékeli, és az ennek eredményeképpen legkedvezőbb – illetve a Kbt. 69. § (6) bekezdésének alkalmazása esetén a második legtöbb pontszámot elért – ajánlatot benyújtó ajánlattevőt felhívja a Kbt. 69. § (4) bekezdése szerinti igazolások benyújtására. Amennyiben az ajánlatkérő a bírálat bármely szakaszában megállapítja, hogy valamely ajánlat érvénytelen, azt a

<sup>124</sup> A KDB D.22/12/2023. számú határozata, [40].

<sup>125</sup> A KDB D.22/12/2023. számú határozata, [41].

<sup>126</sup> Ld. a Kbt. 80. § (4) bekezdésének utolsó mondatát.

<sup>127</sup> Ld. pl. a KDB D.192/6/2018. számú határozatát a korábbi szabályozáshoz kapcsolódóan. Ld. a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény módosításáról szóló 2023. évi XVI. törvény 4–5. §-ához kapcsolódó végső előterjesztői indokolást.

<sup>128</sup> Ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.701.070/2021/12. számú ítéletének [16]–[17] pontjait. Vö.: „A Döntőbizottság rámutat, hogy tekintettel arra, hogy az ajánlatkérő az összegezését módosította, a módosított összegezés az eljárást lezáró döntés.” A KDB D.22/12/2023. számú határozata, [41].

<sup>129</sup> A KDB D.992/12/2011. számú határozata.

<sup>130</sup> Ld. a Kbt. 69. § (2)–(3) bekezdését.

megfelelő érvénytelenségi ok alapján érvénytelenné kell nyilvánítani.”<sup>131</sup>

Adódik tehát a kérdés: van-e lehetőség ezt követően a Kbt. 71-72. §-a szerinti bírálati cselekményt teljesíteni? Említhető olyan korai döntés, amely úgy fogalmazott, hogy „A Döntőbizottság álláspontja szerint a Kbt. 69. § kógens előírásai alapján az ajánlatkérő még a bírálat ezen szakaszában köteles megállapítani, hogy mely ajánlatok érvényesek, ekkor kérhet a Kbt. 71. § és 72. §-ai alapján hiánypótlást, továbbá indokolást az ajánlati ár vonatkozásában. Miután ezen eljárási cselekményeket befejezte, van lehetősége arra, hogy a Kbt. 69. § (4) bekezdése szerinti igazolásokat bekérje az érvényes ajánlattevőktől.”<sup>132</sup> A hiánypótlás szabályairól szóló útmutató szerint azonban „A Kbt. 71. § (6) bekezdése időbeli korlátozást nem tartalmaz, így a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács álláspontja szerint a korábban megfelelőnek minősített dokumentumok hiánypótlására is sor kerülhet, amennyiben az nem ütközik a kétszeres hiánypótlás tilalmába.”<sup>133</sup>

Ezzel összhangban idézhető az a megállapítás, amely szerint a bírálat időtartama alatt van lehetőség indokoláskérésre, tehát *nem szünteti meg az erre vonatkozó lehetőséget az igazolások benyújtására való felhívás*: „Az ajánlatkérőnek nem kötelezettsége a Kbt. szerint, hogy az indokolásadásra vonatkozó felhívásokat egyszerre küldje meg a felhívott ajánlattevők felé, ezért a közbeszerzési eljárást lezáró döntés meghozataláig, az összegezés ajánlattevők részére való megküldéséig a bírálat folyamatban van, addig az ajánlatkérő eljárási cselekményeket végezhet, köztük az aránytalanul alacsony árra vonatkozó indokolás bekérését. Az is előfordulhat, hogy a Kbt. 69. § (4) bekezdése szerinti igazolások benyújtására való felhívás kiküldése után merül fel, hogy a felhívott ajánlattevő nem nyújtja be az igazolásokat, esetleg visszavonja az ajánlatát, ezt követően is megvan a lehetősége az ajánlatkérőnek indokolásadásra vonatkozó felhívás kiadására. A közbeszerzési eljárást lezáró

döntés, az összegezés ajánlattevők részére való megküldéssel lesz egyértelműen megállapítható, hogy mely ajánlattevőket hívott fel az ajánlatkérő indokolásadásra.”<sup>134</sup> Ebből az is következik, hogy *idő előttinek* tekinthető az olyan *jogorvoslati kérelem*, amely az igazolások benyújtására vonatkozó felhívást követően, de még az összegezés megküldését megelőzően kerül benyújtásra azt kifogásolva, hogy az ajánlatkérő nem kért indokolást egyes ajánlattevőktől. A KDB úgy foglalt állást, hogy kizárólag az ajánlatkérő döntési jogkörébe tartozik az ajánlatok bírálatának elvégzése, az érvényességről, érvénytelenségről a döntés meghozatala. A Kbt. nem hatalmazza fel a KDB-t az ajánlatkérői jogosultságok elvonására, az ajánlatkérőt nem utasíthatja közbenső döntés meghozatalára sem, a bírálat időszakájában még nincs vitatható ajánlatkérői döntés, továbbá „[a] sérelmezett ajánlatkérői jogsértés tekintetében előterjesztett előzetes vitarendezési kérelemre adott ajánlatkérői elutasító válasszal sem történik meg a jogorvoslati kérelemben sérelmezett jogsértésről való tudomásszerzés, mivel az ajánlatkérő előzetes vitarendezési kérelemre adott válasza nem minősül olyan ajánlatkérői döntésnek, amely e körben lezárja az ajánlatok bírálatát.”<sup>135</sup>

#### *A 0 értékű megajánlások bírálata*

Adódik a kérdés, hogy miképpen kell kezelni azt a helyzetet, ha *0 Ft-os megajánlást* tartalmaz egy ajánlat, akár egy értékelési szempontra, akár egy árazott költségvetésben vagy ártáblázatban? Ez azért lényeges, mert „A Döntőbizottság jogi álláspontja szerint az ajánlattevő abban az esetben tesz eleget a közbeszerzés tárgyára vonatkozó ajánlatadási kötelezettségének, ha az árazatlan költségvetésben meghatározott műszaki tartalmat ajánlata lefedi, attól nem tér el, az nem tartalmaz sem kevesebbet, sem többet.”<sup>136</sup> Ugyanakkor „[ö]nmagában a 0.-Ft anyag- vagy díj költség-tétel feltüntetése nem feltétlenül azt jelenti, hogy hiányzik a

<sup>131</sup> A KDB D.472/10/2020. számú határozata.

<sup>132</sup> A KDB D.74/13/2017. számú határozata.

<sup>133</sup> A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója a hiánypótlás szabályairól (2025. május 29.) [https://www.kozbeszerzes.hu/kozbeszerzesek-az/magyar-jogi-hatter/a-kozbeszerzesi-hatosag-utmutatoi/a-kozbeszerzesi-hatosag-kereteben-mukodo-tanacs-utmutatoja-a-hianypotlas-szabalyairol\\_20250529/](https://www.kozbeszerzes.hu/kozbeszerzesek-az/magyar-jogi-hatter/a-kozbeszerzesi-hatosag-utmutatoi/a-kozbeszerzesi-hatosag-kereteben-mukodo-tanacs-utmutatoja-a-hianypotlas-szabalyairol_20250529/)

<sup>134</sup> A KDB D.490/21/2022. számú határozata, [66].

<sup>135</sup> A KDB D.603/4/2025. számú végzése, [11]–[12].

<sup>136</sup> A KDB D.501/9/2011. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 28.K.33.652/2011/6. számú ítéletét. Ld. még a KDB D.459/24/2013. számú határozatát.

teljeskörű műszaki tartalomra tett vállalás, illetőleg ingyenes juttatás nyújtására tettek megajánlást.”<sup>137</sup> Így például „A Kúria álláspontja szerint az ajánlattevő az előállítási költséget nulla forintban állapíthatja meg a jelentős fejlesztési költség ellenére abban az esetben, amennyiben erre racionális magyarázatot tud adni és ez a díjtétel bizonyítottan más bírálati résszempont ajánlati ára körében nem kerül elszámolásra. A Kúria ez okból nem tartotta önmagában gazdaságilag ésszerűtlennek az [ajánlattevő] azon állítását, hogy a saját maga által kifejlesztett szoftver [...] előállítási költsége ellenére az adott közbeszerzés során ajánlatkérő rendelkezésére bocsátott másolat készítés költségét nulla forintban, és nem a vagyoni jog könyv szerinti értékében határozza meg.”<sup>138</sup> Azonban melyik jogintézményt kell, lehet alkalmazni, ha egyáltalán van erre lehetőség, és nem állapítandó meg orvosolhatatlan hiba miatt minden további nélkül az érvénytelenség jogkövetkezménye?

A kiindulópont az ajánlatkérő feltételrendszere, vagyis az a közbeszerzés tárgya, jellemzői mellett, hogy milyen értékelési (al)szempontokat határozott meg egyáltalán. Egy közbeszerzési eljárásban az ajánlattevő több (al)szempontot írt elő, ezek egyike volt az egy éven túli terméktámogatási díj mértéke. Az ajánlattevő erre 0 értéket ajánlott meg. A jogvita több, ellentétes álláspontot megfogalmazó fórumra került, végül a Kúria úgy ítélte meg, hogy az ajánlatot az ajánlatkérőnek érvénytelenné kellett volna nyilvánítani azon az alapon, hogy aránytalanul alacsony árat tartalmaz. Úgy fogalmaztak, hogy „Amennyiben az ajánlattevő valamely ajánlati elemre 0 euró/év összeget tüntet fel, akkor különös gonddal kell vizsgálni, hogy a szerződés teljesítése ilyen 0 euró/év összeg mellett valós gazdasági indokokkal alátámasztottan biztosított-e, az adott ár valós-e, az ajánlati elem megalapozott-e, a gazdasági ésszerűséggel a hivatkozott indoklás összeegyeztethető-e. [...] Az ajánlattevőnek az a nyilatkozata – amely szerint az összességében magasabb ajánlati ár fedezetet biztosít az egy éven túli terméktámogatási díjra is –, azt jelenti, hogy az egy éven túli terméktámogatás nem ingyenes, annak pontosan meg nem határozott költségét, díját az ajánlattevő a licencárba beépítette. Az ajánlatkérő aján-

lati felhívásának a más ajánlati elembe történő árbeépítés nem felel meg.”<sup>139</sup> Megjegyzendő, hogy e kérdés (0 Ft-os ajánlat értékelési szempont) ugyancsak megemlítésre kerül majd az ún. tiltott keresztfinanszírozás körében.

Fontos kiindulópontként említhető, hogy „[ö]nmagában a 0 Ft megjelenése nem teszi a konkrét beszerzési eljárásban érvénytelenné az ajánlatot, ilyen tételes jogi tilalom” nincs.<sup>140</sup> A költségvetésekkel folytatva a tárgy elemzését, 0 Ft-ra árazott tételek esetében a kiindulópontot a Kbt. 71. § (8) bekezdése jelenti. A hiánypótlás, valamint a felvilágosítás ennek értelmében nem korlátlan lehetőség, az említett bekezdés határolja be a bírálat során teljesítendő feladatokat, lehetőségeket. A hiánypótlás előírása, illetve felvilágosítás kérése az átalányáras kivitelezési szerződések költségvetéseikhez (részletes árajánlataikhoz) kapcsolódóan merülhet fel elsősorban mint a 0 Ft-ra beárazott tételek korrigálásának, egyértelműsítésének eszköze, tételes elszámolású, más tárgyú beszerzések esetében nehezebben valószínűsíthető meg a jogszabályi keretek megtartása, de ott sem kizárt.

Az átalánydíjas szerződések esetében, 0 Ft összegre árazott tételek kapcsán hiánypótlásnak, illetve felvilágosításnak van helye, ennek keretében lehetőség van magyarázatot adni arra, hogy az ajánlattevő „[a]z ajánlati ár meghatározásakor az adott tételek műszaki ellenértékeként milyen értékkel kalkulált, illetve az ellenértéket mely költségvetési soron szerepeltette. Viszont nem kötelező felvilágosítást kérni, ha a 0 összegű ellenérték indoka egyértelmű például azért, mert a munka jellegéből adódóan az adott tételhez nem társul anyagköltség vagy díjköltség.”<sup>141</sup> Ha tehát olyan tételek esetében szerepel 0 Ft az árazott költségvetésben az anyagköltség körében, ahol az fel sem merülhet, akkor az ajánlat jogszerűen fogadható el, így például, ha előzetesen elbontott járdalapokat használnak fel, vagy bontási, összegyűjtési, tárolási, elszállítási, megsemmisítési munkák esetében. Ilyen „[t]ételeknél értelemszerűen anyagköltséggel nem kellett számolni, viszont mindegyik tételnél az ajánlattevő díjköltséget számolt,

<sup>137</sup> A KDB D.20/21/2021. számú határozata.

<sup>138</sup> A Kúria Kfv.II.37.349/2011/3. számú ítélete.

<sup>139</sup> A Kúria Kfv.II.37.192/2008/6. számú ítélete.

<sup>140</sup> A Fővárosi Törvényszék 103.K.706.953/2020/7. számú ítélete, [19].

<sup>141</sup> A KDB D.446/16/2013. számú határozata.

tehát a költségvetési tétel sor összességében tartalmaz ellenértéket.”<sup>142</sup>

Árubeszerzések esetében is elképzelhető, hogy 0 Ft-ra áraz be bizonyos elemeket egy ajánlattevő. Így például egy közbeszerzési eljárásban „[a]z ártáblázatot akként készítette el az ajánlatkérő, hogy egy teljes/komplett informatikai eszköz alatt alábontásban felsorolta az eszköz összetevőit.” Egyes 0 Ft-ra árazott tételek esetében pedig elfogadta az ajánlatkérő azt a magyarázatot, hogy az ajánlattevő a gyártói képviselőktől, forgalmazóktól árajánlatot kért, és ezek a vállalkozások a komplex árpolitikájukra, az ajánlattevővel fennálló üzleti kapcsolatokra és árkedvezményekre tekintettel bizonyos termékeket ingyenesen adnak át, így semmiféle költsége nem merül fel az ajánlattevőknek bizonyos tételekhez kapcsolódóan. Egyébként ilyen esetben a 0 Ft-os megajánlás üzleti titokká nyilvánítása sem kifogásolható, hiszen „Sem gazdasági, sem jogszabályi alapja nincs az [ajánlattevő] azon álláspontjának, hogy 0.- Ft-os megajánlás nem bír vagyoni értékkel függetlenül attól, hogy azt az ajánlatkérő nyilvánosságra hozta-e vagy sem. A Döntőbizottság álláspontja szerint a titokgazda jogosult eldönteni, hogy számára az adott tény, tájékoztatás, egyéb adat vagyoni értékkel bír.” Megjegyzendő, hogy ebben a jogorvoslati eljárásban a kérelmet benyújtó ajánlattevő a Kbt. 72. § (3) bekezdését jelölte meg megsértett jogszabályi rendelkezésként, viszont a KDB azt is megállapította, hogy valamennyi eszköz beárazásra került, nem merült fel az, hogy az ajánlattevő által kifogásolt árres hiányozna, az ajánlati ár nem volt aránytalanul alacsony sem a becsült értékhez, sem a többi ajánlati árhoz képest, így a megjelölt Kbt. 72. § (3) bekezdés alkalmazásának előfeltételeként meghatározható Kbt. 72. § (1) bekezdése sem sérült, ezen túlmenően az ajánlattevő is 1 Ft-os értéket tüntetett fel a saját ajánlatában az általa vitatott tételekre, és a KDB az 1 Ft és a 0 Ft közötti különbözőség hiányára is rámutatott.<sup>143</sup>

Ha az ajánlatkérő – hacsak kifejezetten másként nem rendelkezett a közbeszerzési dokumentumokban egyes tételek 0 Ft-ra történő árazása kapcsán – 0 Ft-ra árazott tételt észlel az ajánlatban, akkor a Kbt. 71. § (1)-(2) bekezdése szerint *hiánypótlási felhívást* kell kibocsátania, illetve *felvilágosítást* kell kérnie. Figyelembe kell vennie azonban a Kbt. 71. § (8) bekezdése által megszabott és már említett korlátokat. Vagyis, ha a 0 Ft-os megajánlások száma, illetve az ahhoz tartozó tételek jelentősége (például teljes szakág hiánya) olyan mértékű, hogy már nem valamely egyedileg meghatározható tétel vagy egységár hiányáról van szó, hanem ezeket meghaladó mértékű hibáról, az ajánlat egészét érintő általánosabb hiányról, akkor már a hiánypótlás szabályai nem alkalmazhatók, és az ajánlatot egyéb okból történő meg nem felelés okán érvénytelenné kell nyilvánítani. Ugyanakkor a benyújtott hiánypótlás, felvilágosítás alapján sem állapítható meg automatikusan az ajánlat érvénytelensége vagy érvényessége, hiszen a kérdéses tételek nagyságrendje, értéke, jelentősége még mindig az érvénytelenség irányába mutathat. Viszont ha jelentéktelen, kisebb súlyú tételt érintettek, vagy az ajánlattevő az adott tétel 0-val jelölt „költségét” a munkadíjba vagy anyagköltségbe építette be, akkor mindez önmagában nem eredményez automatikus érvénytelenséget. A hiánypótlás, illetve a felvilágosítás elfogadhatósága tehát mindig az adott eset egyedi sajátosságaitól függ.<sup>144</sup> Ezzel kapcsolatban megjegyzendő, hogy önmagában nem jogsértő az, ha az ajánlatkérő hiánypótlási felhívást bocsát ki (felvilágosítást kér), majd utóbb úgy foglal állást, hogy ezek elfogadása a Kbt. 71. § (8) bekezdésébe ütközne, hiszen e jogszabályhely sérelmét nem a hiánypótlási felhívás (felvilágosításkérés) kibocsátása, hanem az olyan hiánypótlás (felvilágosítás) elfogadása jelenti, amely már meghaladja az említett jogszabályi rendelkezés által szabott határokat, arra is tekintettel, hogy nem lehet tudni, milyen tartalmú válasz kerül benyújtásra.<sup>145</sup>

<sup>142</sup> A KDB D.446/16/2013. számú határozata.

<sup>143</sup> A KDB D.276/19/2020. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.706.953/2020/7. számú ítéletét.

<sup>144</sup> A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója a hiánypótlás szabályairól (2021. július 5.); <https://www.kozbeszerzes.hu/kozbeszerzesek-az/magyar-jogi-hatter/a-kozbeszerzesi-hatosag-utmutatoi/kozbeszerzesi-hatosag-kereteben-mukodo-tanacs-utmutatoja-hianypotlas-szabalyairol---2021-07-05/> (2022. 11. 15.) Vö. a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Kfv.II.38.020/2014/7. számú ítéletével: „A 'nem jelentős' kitéletet nem az összeg nagysága és az ajánlati ár viszonylatában kell értelmezni.”

<sup>145</sup> Ld. pl. a KDB D.99/12/2019. számú vagy a D.325/12/2019. számú határozatát.

Más esetben az *indokoláskérés elmaradását* róttá fel a KDB az ajánlatkérőnek annak hangsúlyozásával, hogy a jogorvoslati eljárás tárgya nem az volt, hogy a jogorvoslati kérelemben megjelölt elemek tekintetében 0 Ft-os megajánlással a szerződés teljesíthető-e, hanem az, hogy ezen megajánlások tekintetében árindokolás bekérése nélkül az ajánlatkérő megalapozott döntést tudott-e hozni arról, hogy teljesíthető-e a szerződés ezen az áron.<sup>146</sup> A következőket állapították meg: „A 3. részszempont (részben vagy egészben fel nem használt repülőjegyek visszatérítésének kezelési költsége (Ft/jegy) tekintetében a fent hivatkozott tényállási elemek figyelembevételével, a szerződés rendelkezései alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő rendelkezésére álló – más beszerzések tapasztalatai – információk önmagukban nem igazolják, hogy az adott megajánlás a fenti jogszabályi követelmények figyelembevételével nem tartalmaz aránytalanul alacsony árat. Az egyes ajánlattevők árképzése, kedvezménye más és más, így egy 0 Ft-os megajánlás esetén minden egyes gazdasági szereplő esetén külön-külön kell vizsgálni, hogy a szolgáltatás megrendelése esetén az ajánlattevőt egyedileg megillető költségkompenzáció (kedvezmény, jutalék stb.) figyelembe vételével a megajánlása a gazdasági ésszerűséggel összeegyeztethető-e. Fentiek alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy a 3. részszempont tekintetében a jogorvoslati kérelemben hivatkozott 3 ajánlattevő ajánlatával összefüggésben indokolást kellett volna kérnie, s azáltal, hogy ezt elmulasztotta, megsértette a Kbt. 72. § (1) bekezdésében meghatározott kötelezettséget.”<sup>147</sup> Más esetben pedig úgy fogalmaztak, hogy „Az ajánlati ár elemei – a rendszer bevezetési díj, a szoftverkövetési díj, a szoftverfejlesztés díja – közül a szoftverkövetési árelem megadása a releváns elem, így ajánlatkérő megalapozottan járt el azzal, hogy az [ajánlattevőnek] a szoftverkövetés díjára megajánlott 0,- Ft vállalására indoklást kért.”<sup>148</sup>

Az ajánlatkérő által, a közbeszerzési dokumentumokban megfogalmazott előírások kapcsán megemlíthető, hogy jogsértő az, ha az ajánlatkérő „megdönthetetlen vélelmet” állít fel egy olyan előírással, amely szerint nem fogad el 0 Ft-os megajánlást az árazott költségvetés

egy során (sorain).<sup>149</sup> Más megítélés alá esik az az eset ugyanakkor, ha az ajánlatkérő maga írja elő, hogy bizonyos tételeket 0 Ft-ra kell beárzni: ilyen esetben sem hiánypótlási felhívási, sem pedig felvilágosítás-kéresi kötelezettség nem merül fel, és az érvénytelenné nyilvánításról sem kell dönten. Ha viszont kétséges, hogy egy adott feladat – amelyre nem terjed ki az ajánlatkérő speciális előírása – anyagköltség nélkül is megvalósítható, akkor felvilágosításkérés alkalmazásával, a beérkezett ajánlattevői válaszok alapján lehet csak jogszerűen állást foglalni az érvényesség kérdésében.<sup>150</sup>

*Hivatalbóli kiterjesztéshez* vezethet azonban az olyan *ajánlatkérői előírás*, amely *nem egyértelmű, következtelen, vagy ellentmondásos*. Az ajánlatkérő egy esetben előírta az ártáblázatban, hogy „A használatra megajánlott automaták és kupakeltávolítók 0.-Ft-ért is használatba adhatók, ebben az esetben az ártáblázatot 0.-Ft-tal szükséges kitölteni! 0.-Ft-os használati díj(ak) megajánlása esetén azonban ajánlattevő köteles ezen árelemet indokolni, köteles az ajánlatban bemutatni, hogy a 0.-Ft-os használati díjat megalapozottan, a gazdasági ésszerűséggel összeegyeztethető módon határozta meg, így ezen indokolásban köteles kitérni különösen arra, hogy a használatra megajánlott automaták és kupakeltávolítók használatba adásával kapcsolatban költsége nem merül fel, valamint nyilatkozni arról, hogy a 0.-Ft-os megajánlásra figyelemmel a vonatkozó, hatályos adójogszabályok szerint jár el és teljesíti adófizetési kötelezettségét.” A KDB úgy ítélte meg, hogy a közbeszerzési dokumentumok jogsértők, az egyes feltételek nincsenek összhangban, és nem biztosítják, hogy a gazdasági szereplők egyenlő eséllyel megfelelő ajánlatot tehessenek. Az ajánlatkérő ugyanis nem határozta meg, hogy a használatra megajánlott automaták használati díjában milyen költségekkel kell az ajánlattevőknek kötelezően kalkulálniuk, ugyanakkor az ajánlatkérő azt rögzítette, hogy a 0.-Ft-os használati díj(ak) megajánlása esetén az ajánlattevő köteles ezen árelemet az ajánlatában indokolni, „[e]zen indokolásban köteles kitérni különösen arra, hogy a használatra megajánlott automaták és kupakeltávolítók használatba adásával kapcsolatban költsége nem merül fel”. A KDB azonban úgy ítélte

<sup>146</sup> A KDB D.351/16/2018. számú határozata, [27].

<sup>147</sup> A KDB D.351/16/2018. számú határozata, [28].

<sup>148</sup> A KDB D.720/16/2010. számú határozata.

<sup>149</sup> A Kúria Kf.V.40.222/2020/7. számú közbenső ítélete.

<sup>150</sup> Ld. a KDB D.399/9/2017. számú határozatát.

meg, hogy „[a] használatra megajánlott automaták használatba adásával kapcsolatban az ajánlattevőknek szükségszerűen költségük merül fel, ezért az ajánlatkérőnek azon előírása, amely szerint az ajánlattevőnek a használatba adással kapcsolatban 'költsége nem merül fel', emiatt elfogadja – ajánlati indokolás esetén – a 0.-Ft-os megajánlást, nem megfelelő. [...] Az ajánlatkérő a 0.-Ft-os használati díj megajánlás esetén ezen árelem 'indokolását' előírta az ajánlatban, amely ajánlati nyilatkozat azonban nem helyettesítheti a Kbt. 72. §-a szerinti, az aránytalanul alacsony árra vonatkozó indokoláskérési eljárást, ha az értékelésre kerülő ezen árelem tekintetében az ajánlatkérő által megállapításra kerül annak aránytalanul alacsony volta. Az ajánlatkérő fentiek szerinti megfelelő feltételrendszere és eljárása a tiltott keresztfinanszírozás elkerülését szolgálja. A fentiek alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 50. § (4) bekezdését.”<sup>151</sup>

#### *Az érvénytelenség lehetséges jogalapjai*

Végül össze kell hasonlítani az érvénytelenség lehetséges jogalapjait. Ha az ajánlattevő valamely árindokoláson kívüli felhívásban foglaltakat nem teljesíti, akkor az ajánlatát valamelyik másik *érvénytelenségi ok hatálya alá be kell sorolni*: például alkalmatlan a szerződés teljesítésére, indokolatlanul nyilvánított valamely tartalmat üzleti titokká, az ajánlat nem felel meg a műszaki leírásnak. Ha az ajánlattevő nem teljesíti a számítási hiba javítását, a hiánypótlást nem nyújtja be, vagy a kért felvilágosítást nem adja meg, akkor az ezeknek meg-

felelő érvénytelenségi ok alkalmazásával állapítandó meg az ajánlat érvénytelensége, feltéve, hogy nem eleve orvosolhatatlan hibában szenvedett az ajánlat.

A Kbt. külön tartalmaz *érvénytelenségi okot az aránytalanul alacsony árhoz kapcsolódóan*. Ezek elhatárolása kapcsán egyrészt alapvető elvárás lehet, hogy a különleges érvénytelenségi jogalapot kell alkalmazni, nem pedig az „egyéb módon való meg nem felelés” esetét, ez utóbbira hivatkozással az érvénytelenség megállapítására, vagy mindkét okból történő érvénytelenné nyilvánításra nincs jogi alap.<sup>152</sup> Ugyanakkor, ha az ajánlatkérői indokolás egységéből, az abban rögzítettek közül egyértelműen megállapítható, hogy az ajánlatkérő a Kbt. 72. §-ában rögzített előírásoknak megfelelően végezte el a bírálatot, és azt rögzítette érvénytelenségi okként, hogy az ajánlattevő ajánlata aránytalanul alacsony ellenszolgáltatást tartalmaz, akkor „[p]usztán a jogcím téves megjelölése nem alapozza meg a jogsértés megállapítását.”<sup>153</sup> Egyébként a Második Kbt. idejéből származó azon érvelés is reálisnak tűnik, amely szerint a kifejezett, aránytalanul alacsony árra vonatkozó érvénytelenségi ok csak akkor állapítható meg, ha a felhívott ajánlattevő nyújt be indokolást. Ha ugyanis nem nyújt be indokolást, akkor nincs mit az ajánlatkérőnek vizsgálni, érdemi döntési helyzetben nem lehet ilyenkor az ajánlatkérő, így az ajánlat egyéb módon (lényeges ajánlati elem hiányossága miatt) nem felel meg az ajánlati felhívásban és dokumentumokban, valamint a jogszabályban meghatározott feltételeknek.<sup>154</sup> Az érvénytelenségről és annak indokolásáról a későbbiekben részletesebben szó lesz.

<sup>151</sup> A KDB D.305/28/2019. számú határozata, [30].

<sup>152</sup> A KDB D.386/10/2018. számú határozata, [30].

<sup>153</sup> A KDB D.100/21/2019. számú határozata, [64].

<sup>154</sup> Ld. a Legfelsőbb Bíróság Kfv.II.39.259/2010/6. számú ítéletét.