

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

**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.2026.2.5

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

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

#### Absztrakt

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

#### Abstract

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

#### A felek közötti kommunikáció első lépcsőfoka: az indokoláskérés

*Az indokoláskéréssel szemben támasztott főbb követelmények*

Miután az ajánlatkérő a viszonyítási pontokhoz képest megállapított eltérések alapján állást foglalt abban a kérdésben, hogy mely árak tűnnek aránytalanul alacsonynak, melyek ébresztettek benne kételyt, tovább kell haladni az eljárásban. Ez akkor igaz, ha vannak olyan ajánlatok, amelyek árai gyanút keltők, hiszen ha egyáltalán nincs ilyen ajánlat, akkor értelemszerűen nem szükségszerű lépés az indokoláskérés és bírálat folya-

mata, az eljárást lezáró döntés ezek nélkül is meghozható.

a) Az aránytalanul alacsony ár vizsgálati folyamatnak következő lépcsőfoka az *indokolásérés összeállítása* és az ajánlattevőknek történő megküldése. Erre csak akkor kerül sor tehát, ha az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárásban olyan ajánlatokat azonosított, amelyek a fent ismertetett viszonyítási pontokra tekintettel gyanúsak ítélték. Ennek megfelelően el kell indítani az uniós

ítélkezési gyakorlatban kontradiktóriusnak nevezett eljárást, hiszen „A közösségi és nemzeti jog, valamint joggyakorlat alapján az ajánlat érvénytelensége a kirívóan alacsony ár miatt az indokoláskérési eljárás eredményeként állapítható meg, amelynek során az ajánlatkérő az ajánlattevő számára lehetőséget biztosít az ajánlati ára teljesíthetőségének a bizonyítására, az automatikus érvénytelenné nyilvánítás nem lehetséges.”<sup>1</sup> Másképpen fogalmazva: „[ö]nmagában az aránytalanul alacsony ár megajánlása az ajánlat érvénytelenné nyilvánítását nem alapozhatja meg, hanem ilyen esetben az ajánlati ár tartalmát megalapozó adatokat, indokolást kell kérnie az ajánlatkérőnek és az indokolásban foglalt adatok alapján kell megítélnie a szerződés teljesíthetőségét.”<sup>2</sup> Ennek megfelelően „A Kbt. szabályozása meghatározza azt a feltételrendszert és eljárásrendet, amely mellett kötelező az ajánlatkérőnek az ajánlati árat aránytalanul alacsonynak minősíteni, valamint lefolytatni az aránytalanul alacsony árat tartalmazó ajánlatok vizsgálatát, amelynek eredményeként döntenie kell az ajánlatok érvényességéről vagy érvénytelenné nyilvánításáról.”<sup>3</sup> Ha nem áll fenn aránytalanul alacsony ár gyanúja, akkor a bíráló részévé nem kell ilyen folyamatot tenni, ennek hiányában is jogszerűen meghozható az eljárást lezáró döntés.

Ha viszont fennáll az aránytalanul alacsony ár gyanúja, akkor nem mellőzhető a szabályszerű lefolytatás, tehát az indokoláskérés feladatát teljesíteni kell. Ezzel kapcsolatban is több követelményt kell figyelembe venni, a vonatkozó joggyakorlat elemzésével ezek összesítése adhat fontos támpontokat a jogszerű megvalósításhoz. Emellett az indokoláskérés tartalmát az is alapjaiban határozza meg, hogy mi a közbeszerzés tárgya, hiszen másként kell a költségeket meghatározni, számítani, részletezni és alátámasztani egy építési beruházás, egy árubeszerzés vagy egy szolgáltatásmegrendelés esetében. Különösen hangsúlyossá válnak a további részlet-

kérdések (például munkajogi, munkaügyi követelmények) az olyan szerződések esetében, amelyeknél jelentős az élők munká bevonásának szükségessége vagy éppen nagy az árverseny a piaci körülmények folytán. Az ajánlatkérőnek olyan személyeket kell bevonni a folyamatba, akik ezeket a *szakmai és pénzügyi részleteket* behatóan ismerik, átlátják az adott tárgy piaci sajátosságait, jellemző költségeit és árképzési problémáit. Indokolt lehet például munkaügyi *szakértő* bevonása az olyan közbeszerzési eljárásokba – a bírálóbizottsági munkába,<sup>4</sup> – amelyekben a munkaerő foglalkoztatásának kulcsszerepe van, és ahol ennél fogva például a munkaidő, a pihenőidő, a készenléti idő és a különleges javadalmazási szabályok ismerete és az ezekből levezethető költségelemek megfelelő ismerete nélkülözhetetlen. Enélkül nem lesz megfelelő sem az indokoláskérés tartalma, sem pedig a benyújtott indokolások ellenőrzése, bírálata.

b) Rendkívül lényeges kiindulópont, hogy ha az árat az ajánlatkérő aránytalanul alacsony jelleg gyanújával illetve, akkor *egyértelmű, pontos tartalmú indokoláskérést* kell készítenie az ajánlatkérőnek, hiszen őt „[i]s kötelesség terheli a tekintetben, hogy tényszerűen megválaszolható (a kiírás körében) kérdéseket tegyen fel.”<sup>5</sup> Így „[n]em elegendő önmagában az indokoláskérési szándék közlése az ajánlattevővel, hanem ki kell tölteni az indokoláskérést a jogszabályi rendelkezésben előírtaknak megfelelő tartalommal is.”<sup>6</sup> Másképpen fogalmazva: „Az ajánlatkérő felelőssége az indokoláskérés tartalmának meghatározása, megfelelő indokolás nyújtása ajánlattevőn kizárólag akkor kérhető számon, ha az ajánlatkérő az indokoláskérésben pontos és kellően részletezett iránymutatást adott az ajánlati ár kétségeségének okáról és az indokolás elvárt tartalmáról. Az ajánlattevő hátrányára az elő nem írt adattartalom hiánya nem értékelhető.”<sup>7</sup> Vagyis „[a]z ajánlattevők csak akkor vannak abban a helyzetben, hogy megfelelő

<sup>1</sup> A KDB D.140/17/2023. számú határozata, [135].

<sup>2</sup> A KDB D.347/16/2024. számú határozata, [38].

<sup>3</sup> A KDB D.82/19/2025. számú határozata, [63].

<sup>4</sup> „Az ajánlatkérő szabad döntési jogosultsága nem terjedhet odáig, hogy szavazati joggal nem rendelkező személyek szakértelmére alapítsa döntését, ugyanakkor a megfelelő szakértelmet a Bíráló Bizottság szavazati joggal rendelkező tagjait érintően ne biztosítsa. Ez utóbbi a közbeszerzési eljárás szakszerűségének, megalapozottságának egyik fontos garanciális eleme.” A Legfelsőbb Bíróság Kfv.VI.37.183/2009/7. számú ítélete.

<sup>5</sup> A Fővárosi Bíróság 28.K.30.729/2010/3. számú ítélete.

<sup>6</sup> A KDB D.299/17/2025. számú határozata, [34].

<sup>7</sup> A KDB D.881/32/2016. számú határozata.

magyarázatot adjanak az áraikra vonatkozóan, ha ajánlatkérő pontosan megfogalmazza, hogy az ajánlati árat milyen okból tartja aggályosnak, annak mely elemeit kifogásolja, valamint megadja, hogy az ajánlattevők az indokolás során milyen vizsgálati szempontokat vegyenek figyelembe.”<sup>8</sup> Tehát „[a]z ajánlattevők csak abban az esetben kerülnek olyan helyzetbe, hogy az ajánlatkérő rendelkezésére tudjanak bocsátani valamennyi, az ajánlati ár megalapozottságát alátámasztó dokumentumot, amennyiben az ajánlatkérő kellő pontossággal határozza meg az indokoláskérés tartalmát,”<sup>9</sup> hiszen „[a]z aránytalanul alacsony árindokolás intézménye egy objektív alapú kooperációt feltételez, illetve vár el az érintett felektől, ezért nem elég az ajánlatkérői oldalról sem csupán elnagyolt, általános jellegű kéréseket megfogalmazni, vagy a jogszabályra általánosságban hivatkozni.”<sup>10</sup> Így „[h]a egy ajánlatkérő a Kbt. aránytalanul alacsony árral kapcsolatos, a Kbt. 72. § szerinti magyarázatot vár el az ajánlattevőktől, akkor az erre való felhívásban az adott ajánlattevő adott ajánlatához kapcsolódó, konkrét kifogásokat kell megfogalmaznia ahhoz, hogy arra konkrét válaszokat kaphasson.”<sup>11</sup> Ellenkező esetben, vagyis „Általános jellegű felhívás alapján az ajánlattevők nem kerülnek abba a helyzetbe, hogy megfelelő tartalommal el tudják készíteni indokolásvukat az ajánlati áraik alátámasztására.”<sup>12</sup> Az ajánlattevőnek ilyenkor nem lesz lehetősége arra, hogy az „[a]jánlatkérő által elvárt és vizsgált szempontok szerint teljes körű magyarázatot adjon az ajánlati árára.”<sup>13</sup> Ugyanakkor „A vonatkozó joggyakorlat szerint – amelyet egyébként az [ajánlattevő] ismertetett is a jogorvoslati eljárás során a D.418/19/2022. számú döntőbizottsági határozatra hivatkozással – amennyiben az [ajánlattevő] lehetőséget kapott arra, hogy ajánlati árát megindokolja, és az ajánlatkérőtől érthető és részletes

tájékoztatást kapott arról, hogy mely körülmények tekintetében szükséges indokolást, illetve kiegészítő indokolást adnia, az ajánlat érvénytelenné nyilvánításának jogellenes volta nem állapítható meg.”<sup>14</sup> Megemlíthető továbbá, hogy „Az, hogy az [ajánlattevő] az ajánlatkérő felhívását nem megfelelően értelmezte, nem eshetett az ajánlatkérő terhére.”<sup>15</sup> Az egyértelműen elő nem írt követelmény pedig utóbb nem kérhető számon: „Az ajánlatkérő akkor róhatja az [ajánlattevő] hátrányára, érvénytelenségi indokként megjelölve valamely [ajánlattevői] nyilatkozat hiányát, ha azt az ajánlatkérő egyértelműen, célzottan kérte.”<sup>16</sup>

Ugyancsak jogséértő módon kérnek indokolást akkor, ha a *becsült érték meghatározása*, illetve a közbeszerzés tárgya (a szerződés tartalma, mennyisége) vagy az egyéb előírásainak a tartalma *bizonytalan*.<sup>17</sup> A *nem egyértelmű tartalomra*, és ennek alapján a pontos ajánlati vállalás és az objektív költségkalkuláció hiányára utalhat az, ha a nettó ajánlati árra jelentős különbségű megajánlások érkeznek az ajánlattevőktől;<sup>18</sup> ilyen esetben egyébként még az ajánlatok összehasonlíthatóságának követelménye sem érvényesül. Azonban az erre való hivatkozás korlátaira is rámutatott már a joggyakorlat, ahogyan arról már a rezsioradíjak körében szó volt: „[a]z ajánlattevőknek lehetősége van a közbeszerzési dokumentumok ellentmondásait, hiányosságait sérelmezni, különösen ha azok alapvetően gátolják őket a megfelelő ajánlattételben, különös tekintettel a közbeszerzés előkészítésére vonatkozó törvényi kívánalmak nem teljesülése miatt. Azonban, ha a Kbt. 66. § (2) bekezdése szerinti nyilatkozattal a közbeszerzés feltételeit, a közbeszerzési dokumentumokban foglaltakat elfogadták, ajánlatukat ennek megfelelően megtették, az eljárás későbbi szakaszában, az összegezés eredményével szemben nem hivatkozhatnak arra, hogy a közbeszerzési

<sup>8</sup> A KDB D.128/13/2017. számú határozata.

<sup>9</sup> A KDB D.517/15/2020. számú határozata, [64]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.701.761/2021/24. számú ítéletét.

<sup>10</sup> A Fővárosi Törvényszék 103.K.701.761/2021/24. számú ítélete, [28].

<sup>11</sup> A Fővárosi Törvényszék 103.K.701.761/2021/24. számú ítélete, [28].

<sup>12</sup> A KDB D.128/13/2017. számú határozata.

<sup>13</sup> A KDB D.584/12/2010. számú határozata.

<sup>14</sup> A KDB D.763/20/2024. számú határozata, [55].

<sup>15</sup> A KDB D.636/25/2024. számú határozata, [61].

<sup>16</sup> A KDB D.329/22/2025. számú határozata, [94].

<sup>17</sup> Ld. a KDB D.379/21/2018. számú határozatát, [59]-[60].

<sup>18</sup> Ld. a KDB D.922/17/2016. számú határozatát.

eljárás feltételei, a közbeszerzési dokumentumok tartalma nem felelt meg a jogszabályi követelményeknek.”<sup>19</sup>

Ha tehát hiányzik a megfelelő indokoláskérés, arra megfelelő válasz sem adható. Ahogyan egy másik esetben fogalmaztak, „Tekintettel arra, hogy az ajánlatkérő [ajánlattevővel] nem közölte a kirívóan alacsony ellenszolgáltatás konkrét vizsgálati szempontjait, illetőleg a kirívóan alacsonynak értékelt árajánlati elemeket, így a Döntőbizottság álláspontja szerint az [ajánlattevő] nem volt abban a helyzetben, hogy az ajánlatkérő által elvárt és vizsgált szempontok szerint teljes körű magyarázatot adjon az ajánlati árára. Ajánlatkérő ekként saját magatartásával idézte elő, hogy a benyújtott [ajánlattevői] indokolásban az ajánlati árral kapcsolatban csak általános megjegyzések találhatóak, amelyek nem tartalmazzák annak konkrét adatokkal, számításokkal levezetett bemutatását, hogy maga az ajánlattevő miként határozta meg az árajánlata fő összetevőit, az élők munkaszükséglet díjazását, és anyagköltségeket, ezek milyen tételeket, költségeket, terheket foglalnak magukban, ténylegesen milyen létszámú, összetételű szakembert vett igénybe, valamint az [...] általánosságban hivatkozott ‘helyi jelleg’ pontosan milyen mértékben csökkent az anyag gép és szállítási költségeket.”<sup>20</sup> Másiképpen fogalmazva: „Az ajánlatkérőnek pontosan az ajánlattevő tudomására kell hoznia, hogy melyek azok az ajánlati elemek, amelyek tekintetében további adat(ok)at vagy indokolást kér az ajánlattevőtől, csak így lesz az érintett ajánlattevő abban a helyzetben, hogy az ajánlatkérő számára a szükséges információkat meg tudja adni.”<sup>21</sup> Ha a közbeszerzési eljárásban rendelkezésre áll árazott költségvetés – jellemzően az építési beruházások esetében –, a tételes ármegajánlásra tekintettel az ajánlati ár belső tartalmával kapcsolatos információkkal, akkor ezek alapján megítélhető, hogy „[m]ely munkanemek, tételcsoportok, illetőleg bér, vagy anyagköltségek azok, amelyek vonatkozásában az ajánlati ár a piaci árhoz, vagy az ágazatban szokásos

bérekhez, anyagköltséghez képest kirívóan alacsonynak minősülhet. Minderre figyelemmel a Döntőbizottság álláspontja szerint a konkrét esetben nem is lett volna akadálya annak, hogy ajánlatkérő részletezze azon szempontokat, amelyek miatt az [ajánlattevő] ármegajánlását kirívóan alacsonynak értékelte.”<sup>22</sup>

Vagyis a *kiindulópont az ajánlatkérői indokoláskérés minősége, részletezettsége*. Ugyanis „Ha az ennek folytán megfogalmazott indokoláskérésre az ajánlattevő által adott indokolás nem tartalmaz kellő információt, nem ad meg minden adatot, tényt az ajánlatkérő döntéséhez, nem indokolja meg kellőképpen az ajánlati eleme teljesíthetőségét, úgy magát fosztja meg attól a lehetőségtől, hogy az ajánlatkérő az indokolást elfogadva, ajánlatát érvényesnek minősítse. [...] 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 általa elvárt információt teljes körűen megadja. Mindez érvényes a kiegészítő indokolásra is.”<sup>23</sup> Tehát „Amennyiben az ajánlattevő nem adja meg az ajánlatkérő által az indokolásadásra vagy kiegészítő indokolásadásra vonatkozó felhívásban kért adatokat, úgy nem bizonyítja, hogy a megjelölt ajánlati ár és az azt alkotó lényeges ajánlati elemek megalapozottak.”<sup>24</sup>

Külön kell vizsgálni azokat az eseteket, amikor *árazott költségvetés (ártáblázat)* áll rendelkezésre. Korábban szó volt arról, hogy „Amennyiben az érintett ajánlat nem tartalmaz kirívóan alacsonynak értékelt összesített ellenszolgáltatást, úgy ajánlatkérőnek nincs olyan kötelezettsége, hogy az ajánlati ár egyes elemeit vizsgálva, az azok tartalmát megalapozó adatokra vonatkozóan indokolást kérjen.”<sup>25</sup> Másiképpen fogalmazva, „[a] kirívóan alacsony ellenszolgáltatás vonatkozásában az

<sup>19</sup> A KDB D.176/22/2023. számú határozata, [61].

<sup>20</sup> A KDB D.584/12/2010. számú határozata.

<sup>21</sup> A KDB D.808/8/2010. számú határozata.

<sup>22</sup> A KDB D.584/12/2010. számú határozata.

<sup>23</sup> A KDB D.597/26/2023. számú határozata, [61]. A Fővárosi Törvényszék 106.K.701.441/2024/10. számú ítélete a bírságot kiszabó rendelkezését megsemmisítette és a KDB-t e körben új eljárásra kötelezte.

<sup>24</sup> A KDB D.597/26/2023. számú határozata, [64]. A Fővárosi Törvényszék 106.K.701.441/2024/10. számú ítélete a bírságot kiszabó rendelkezését megsemmisítette és a KDB-t e körben új eljárásra kötelezte.

<sup>25</sup> A KDB D.228/9/2011. számú határozata.

ajánlat egésze, mint egység vonatkozásában vizsgálható csak a kirívóan alacsony ellenszolgáltatás, egyetlen kiragadott tétel ára esetében nem.”<sup>26</sup> Ha viszont az ajánlati ár aránytalanul alacsony, akkor már a rendelkezésre álló költségvetésből szükséges kiindulni: „Az építési beruházások esetében [...] az ajánlatokban szereplő tételes költségvetés alapján pontosan meghatározottak az egyes ajánlati elemek, amelyekben belül az ajánlattevő az egyes munkanemekhez tartozó bérköltséget és anyagköltséget is köteles megadni.”<sup>27</sup> Ilyenkor nem elegendő tehát az indokoláskérésben általában az ajánlati árra hivatkozni, ennek megfelelően, az árazott költségvetés alapján ki lehet (kell) választani azokat az ajánlati elemeket, szempontokat, tételeket (munkanemeket, tételcsoportokat, illetőleg bér-, vagy anyagköltségeket), amelyek kifogásolhatók, pontosan meg kell nevezni, hogy mely elemekre milyen tartalmú indokolást vár az ajánlatkérő, különben az ajánlattevő nem lesz abban a helyzetben, hogy megfelelő indokolást nyújtson be.<sup>28</sup> Ahogy még egy korábbi bírósági ítélet is fogalmazott, az ajánlattevők „[a]jánlata tételes költségvetést tartalmazott, településenként megjelölve a csatorna-építési, építési, szerelési, iszapeltávolítási és villanyszerelési munkák ellenértékét; az [ajánlatkérőnek] ezért meg kellett volna jelölnie, hogy mely településen mely munkálatok ellenértékét tartja kirívóan alacsonynak, melyek azok a költségvetési tételek, amelyeket lényegesnek tart, és amelyek miatt aggálya merült fel. E kötelességének az [ajánlatkérő] nem tett eleget, általánosságban utalt csak az ajánlati árra, ezért – az általa feltett kérdésre adott válasz alapján – az ajánlatokat kirívóan alacsony ellenszolgáltatás okán nem lehetett érvénytelennek nyilvánítani.”<sup>29</sup>

c) Nemcsak a vizsgálni kívánt szempontok rendkívül lényegesek, hanem az is, hogy az ajánlatkérő *milyen dokumentumok* csatolását várja el az ajánlattevőktől,

hiszen nem feltétlenül elegendő az, ha az ajánlattevő saját felsorolásokkal, adatközlésekkel, számításokkal és levezetésekkel kívánja alátámasztani az ajánlati árának teljesíthetőségét. Vagyis kérdés, hogy az ajánlatkérő milyen iratok benyújtását várja el a vitathatatlan alátámasztás érdekében. Így szerződések, alvállalkozói és szállítói árajánlatok (például építőanyagok árának igazolására), eszköz gyártójának nyilatkozata (beszerzési ár igazolása körében hangsúlyos lehet, de nem kizárólagos),<sup>30</sup> alvállalkozói előszerződések,<sup>31</sup> tárgyieszköz-nyilvántartólapok, forgalmi engedélyek, menetlevelek,<sup>32</sup> különleges munkajogi körülmények (ajánlati árat befolyásoló szabadságok, bérpótlékok egyedi kikötéseinek) ellenőrzésére munkaszerződések,<sup>33</sup> vagy éppen bérjegyzékek (bérlapok)<sup>34</sup> merülhetnek fel, igazodva a közbeszerzés tárgyához és sajátosságaihoz, de vita tárgya volt az, hogy webáruházból további magyarázat nélkül termékekről készült „kéretlen” képernyőfotók mennyire alkalmasak az alátámasztásra. (Egy esetben az ajánlattevő „[n]em egyszerűen elfelejtette benyújtani a kért dokumentumokat vagy megkerülte a választ az ajánlatkérő feltett kérdéseire, hanem azt saját döntéséből kifolyólag nem teljesítette. Ezzel szemben az ajánlatkérő által nem kért képernyőfotókkal elárasztva nyújtotta be az árindokolását.”)<sup>35</sup> Az viszont lényeges, hogy ha az ajánlattevő árajánlatot csatol, akkor az érvényes (a lejárat dátuma megfelelő) legyen. („A Döntőbizottság álláspontja szerint az [ajánlattevő] indoklása nem felelt meg [...] az objektivitás követelményének, tekintettel arra, hogy az ajánlati ár alátámasztása céljából olyan dokumentumot csatolt, amely nemhogy a teljesítésig, de a közbeszerzési szerződés megkötéséig sem volt érvényes.”)<sup>36</sup>

Tehát át kell gondolni, meg kell vizsgálni a *csatolandó iratok körét*. Egy példaként említhető esetben a bíróság a következőket fogalmazta meg: „Az egyes elemek bizo-

<sup>26</sup> A KDB D.359/14/2011. számú határozata.

<sup>27</sup> A KDB D.584/12/2010. számú határozata.

<sup>28</sup> Ld. a KDB D.584/12/2010. számú határozatát.

<sup>29</sup> A Legfelsőbb Bíróság Kfv.IV.37.264/2007/7. számú ítélete.

<sup>30</sup> Ld. a KDB D.91/13/2019. számú határozatának [45] pontját.

<sup>31</sup> Ld. a KDB D.52/15/2023. számú határozatának [60] pontját.

<sup>32</sup> Ld. a Kúria Kfv.III.37.191/2017/7. számú ítéletének [24] pontját.

<sup>33</sup> Ld. a KDB D.95/15/2021. számú határozatának [73]-[74] pontjait.

<sup>34</sup> „A munkavállalói bérköltség alátámasztására benyújtotta a bérlapokat.” A KDB D.52/15/2023. számú határozata, [53].

<sup>35</sup> A KDB D.470/13/2023. számú határozata, [50]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.700.262/2024/13. számú ítéletét.

<sup>36</sup> A KDB D.763/2024. számú határozata, [56].

nyitása érdekében az ajánlatkérőnek dokumentumokat is kérnie kellett. E körben ugyancsak segítségként példálózó jelleggel sorolt fel olyan okiratokat, amelyeket a ráfordítások objektív igazolásaként elfogadhat (pénzügyi kimutatások, szándéknyilatkozatok, szerződések vagy a beszerzési árak egyéb irattal történő igazolása), egyedül a munkaszerződések és a felmerülő költségek/üzemelés költségeinek számláit kérte konkrét kötelezettségként bemutatni. Ezek a bíróság megítélése szerint is a teljesítéssel szükségszerűen felmerülő kiadások igazolására leginkább alkalmas okiratok.<sup>37</sup> Viszont átvételi jegyek nem bizonyítják feltétlenül a beszerzési árat.<sup>38</sup> Válság és folyamatos áremelésekkel sújtott időszakokban és ágazatokban építőipari alapanyag értékesítésével foglalkozó gazdasági társaság (például kavicsot, homokot árusító bánya) árjegyzéke is használható lehet.<sup>39</sup> Ha az ajánlatkérő csak általánosságban hivatkozik alátámasztó dokumentumokra, akkor az ajánlattevő mozgásterére ennek megfelelően alakulhat. Így egy esetben az volt a megállapítás, hogy „Figyelemmel arra, hogy az ajánlatkérő közelebbről nem jelölte meg, hogy milyen dokumentumok, milyen időintervallumon belüli csatolását kéri, az [ajánlattevő] azt legjobb belátása szerint teljesítette.”<sup>40</sup> Konkrét előírások hiányában „[p]éldául nem állapítható meg, hogy egyetlen 10 évvel korábbi villanyszámla becsatolását kérte az ajánlatkérő vagy valamennyi, a gazdálkodó szervezet alapítása óta felmerült közüzemi szolgáltatási díj igazolását is. A felsorolt területek általánosságban történő megnevezéséből nem lehet következtetést levonni a dokumentumok típusára, fajtájára, mennyiségére.”<sup>41</sup> Egy másik esetben pedig úgy fogalmaztak, hogy „[a]z ajánlatkérő az árindokolás kérésében szállítási szerződés becsatolását nem kérte, hanem az ajánlattevőre bízta annak

eldöntését, hogy milyen dokumentumokkal kívánja a beszerzési árat alátámasztani.”<sup>42</sup>

d) Ennek megfelelően vizsgálendő a „dokumentumhiányra” alapított érvénytelenség, hiszen az ajánlatkérő mozgásterére sem korlátlan az elvárásainak megfogalmazása terén. Fontos kiindulópont, hogy „Amennyiben az ajánlattevő az ajánlatkérő által az indokolásadásra vagy kiegészítő indokolásadásra vonatkozó felhívásban kért adatokat nem adja meg, és a kért dokumentumokat nem csatolja be, úgy nem bizonyítja, hogy a megjelölt ajánlati ár és az azt alkotó ajánlati elemek megalapozottak. Az ajánlatkérő a be nem nyújtott dokumentumok miatt vagy a meg nem adott adatok miatt nem tud teljeskörűen meggyőződni az ajánlati ár megalapozottságáról.”<sup>43</sup> Ugyanakkor ebben a körben is jelentősége van annak, hogy pontosan mit írt elő az ajánlatkérő, ugyanis „[a]z ajánlatkérő által hivatkozott alátámasztó dokumentumok általánosságban történő kérésre való csatolásának hiánya önmagában nem eredményezi az ajánlat érvénytelenségét, mivel az ajánlati ár alátámasztására elsődlegesen az indokolás szolgál, de amennyiben szükséges, az ajánlatkérő kérhet konkrétan megnevezett dokumentumokat az ajánlattevőtől további alátámasztás céljából.”<sup>44</sup> Egy esetben az ajánlatkérő a személy- és vagyónvédelmi óradíj releváns költségeinek bemutatását kérte, és megjelölte az egyes költségeket is, melyekre kifejezetten indokolást kért, de azt is előírta, hogy „[m]inden adatot, tény, amelyre az indokolásban hivatkozik az ajánlattevő, olyan dokumentummal támassza alá (például: szerződés, árajánlat, főkönyvi kivonat, bérkarton, számla, stb.), amelyekből megállapítható a hivatkozott adat, tény valódisága.”<sup>45</sup> A felhívott ajánlattevő – amelynek az ajánlatkérő az ajánlatát utóbb érvénytelenné nyilvánította – benyújtotta

<sup>37</sup> A Fővárosi Törvényszék 106.K.702.915/2024/13. számú ítélete, [38].

<sup>38</sup> A Fővárosi Törvényszék 106.K.702.915/2024/13. számú ítélete, [39].

<sup>39</sup> Ld. a KDB D.291/23/2022. számú határozatának [143] pontját. A határozatot részben megváltoztatta a Fővárosi Törvényszék 103.K.703.705/2022/19. számú ítélete, helyben hagyta a Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.700.403/2023/7. számú ítélete.

<sup>40</sup> A KDB D.517/15/2020. számú határozata, [65]. A kereset elutasításáról ld. Fővárosi Törvényszék 103.K.701.761/2021/24. számú ítéletét.

<sup>41</sup> A KDB D.517/15/2020. számú határozata, [64]. A kereset elutasításáról ld. Fővárosi Törvényszék 103.K.701.761/2021/24. számú ítéletét.

<sup>42</sup> A KDB D.291/23/2022. számú határozata, [143]. A határozatot részben megváltoztatta a Fővárosi Törvényszék 103.K.703.705/2022/19. számú ítélete, helyben hagyta a Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.700.403/2023/7. számú ítélete.

<sup>43</sup> A KDB D.490/21/2022. számú határozata, [79].

<sup>44</sup> A KDB D.470/15/2021. számú határozata, [32].

<sup>45</sup> A KDB D.189/22/2025. számú határozata, [40]. A döntést keresettel támadták.

indokolását, táblázatban bemutatta a személy- és vagyónvédelmi óradíj releváns költségeleseit, azok mértékét és rövid szöveges indokolást adott a költségek tekintetében, viszont dokumentumokat nem csatolt. Az ajánlatkérő tehát érvénytelenné nyilvánította az ajánlatot, mert nem tudott minden kétséget kizáróan meggyőződni az ajánlati ár megalapozottságáról, és azt is rögzítette, hogy a hiányzó dokumentumok nem pótolhatók további, kiegészítő indokoláskéréssel, ugyanakkor nem tett megállapítást az indokolás tartalmával kapcsolatban az összegezésben.<sup>46</sup> A KDB megállapította, hogy ez a döntés jogsértő volt, mert álláspontjuk szerint túlságosan általános volt az ajánlatkérő előírása, hiszen abból az előírásból, hogy minden hivatkozott adatra, tényre csatoljon dokumentumot az ajánlattevő, nem lehet megállapítani, hogy milyen dokumentumot kell benyújtani az indokoláshoz. „Egy indokolásban egy ajánlattevő hivatkozik az egységárat alkotó költség-tényezőkre, de arra vonatkozó magyarázata körében előad még további számos a gazdasági társaságra vonatkozó sajátosságot, munkaszervezésre, felépítésre vonatkozó tényeket, adatokat, így nagyon széleskörű az az adathalmaz és tényhalmaz, ami egy árindokolásban megjelenik. Így az ajánlatkérő tárgyban előírása alapján pontosan nem lehet tudni, hogy a dokumentumok mely körét szükséges csatolni. A dokumentumok körének meghatározása nem az ajánlattevők feladata.”<sup>47</sup>

Mikor jár el az ajánlatkérő megfelelően ilyen helyzetben? „Amennyiben az ajánlatkérő nem jelöli meg konkrétan az árindokoláskérésben, hogy mely dokumentumok csatolását várja el az ajánlattevőktől, úgy akkor jár el helyesen az ajánlatkérő, ha az erre a célra szolgáló kiegészítő árindokolás kérésében egyértelműen, megalapozottan és pontosan kérdez rá arra, hogy az [ajánlattevő] tisztázza és támassza alá a részéről benyújtott adatokat és nyilatkozat(ok)ban foglaltakat a megfelelő, ajánlatkérő által elvárt dokumentumok csatolásával.”<sup>48</sup> Nem fogadható el tehát érvénytelenség jogszerű indokaként, ha az ajánlatkérő olyan dokumentum hiányát kéri számon, amelyet nem írt elő: „[a]z ajánlatkérő akkor róhatja az [ajánlattevő] hátrányára, érvénytelen-

ségi indokként megjelölve valamely [ajánlattevői] nyilatkozat hiányát, vagy csatolandó dokumentum hiányát, ha azt az ajánlatkérő kérte. A kérésnek egyértelműnek, kifejezettnak kell lennie az ajánlatkérő részéről az [ajánlattevő] felé. Tárgybani esetben az ajánlatkérő nem kért az aszfaltbeszállítás kapcsán az [ajánlattevőtől] nyilatkozatot az árindokoláskérések során, továbbá ehhez kapcsolódóan dokumentumokat sem kért az ajánlatkérő csatolni az [ajánlattevő] részéről. Így az ajánlatkérő megállapítása, hogy az ajánlatkérő által feltett kérdésre az [ajánlattevő] nem nyilatkozott az aszfaltbeszállítás kapcsán, nem helytálló. A dokumentumok csatolásának hiánya körében nem került rögzítésre [ajánlattevői] mulasztás.”<sup>49</sup>

Mivel az ajánlatkérő feladata a követelmények meghatározása, ezért a hivatkozott körülményekre alapozva nem lehet jogszerű az érvénytelenné nyilvánítás. Tehát „[e]gy ajánlattevői árindokolás nem csak akkor fogadható el, ha minden egyes adat, tény, költség megjelölése dokumentummal alátámasztásra kerül. Minden dokumentum bekérése aránytalan, a Kbt. rendelkezéseiből nem következik,”<sup>50</sup> különösen akkor, ha az ajánlattevő „[t]öbb, mint 100 dokumentumban (táblázatokban és szöveges nyilatkozatokban) mutatta be az árképzését.”<sup>51</sup> Vagyis ebben a körben is figyelembe kell venni azokat az általános támpontokat, amelyekről korábban szó volt, mégpedig az indokoláskérés pontos és részletes jellegével mint alapvető minőségi elvárásról szóló bekezdésekben.

Azonban vannak olyan esetek, amikor az *irathiany megalapozhatja az ajánlat érvénytelenségét*. Egy közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérő kérte az alkatrészellátást biztosító szervizszerződést, az ajánlattevő azonban azt nem nyújtotta be. A KDB úgy foglalt állást, hogy az ajánlattevő „[i]ndokolásai nem voltak alkalmasak arra, hogy megnyugtatóan eloszlassák e körben az ajánlatkérői kételyt, a rendelkezésre álló adat nem volt elegendő ahhoz, hogy az ajánlatkérő teljeskörűen, alappal meggyőződhessen az ajánlati elemek valóságáról, így az ajánlatkérő nem fogadhatta el az indokolásokat. A Dön-

<sup>46</sup> A KDB D.189/22/2025. számú határozata, [40]. A döntést keresettel támadták.

<sup>47</sup> A KDB D.189/22/2025. számú határozata, [41]. A döntést keresettel támadták.

<sup>48</sup> A KDB D.283/28/2025. számú határozata, [57].

<sup>49</sup> A KDB D.329/22/2025. számú határozata, [89].

<sup>50</sup> A KDB D.189/22/2025. számú határozata, [42]. A döntést keresettel támadták.

<sup>51</sup> A KDB D.283/28/2025. számú határozata, [56].

tőbizottság szerint tehát az indokolás, kiegészítő indokolás körében kért irat be nem csatolása (irathiany) megalapozhatja az ajánlat érvénytelenné nyilvánítását, mert előidézi azt, hogy az ajánlatkérő nem tud meggyőződni az ajánlati elemek, ezáltal az ajánlati ár megalapozottságáról. Ilyen esetben az ajánlattevő nem tudja igazolni, alátámasztani, hogy az ajánlata nem tartalmaz aránytalanul alacsony ellenszolgáltatást.<sup>52</sup> Az is lényeges megállapítás, hogy „Az árindokolás körében kért alátámasztó dokumentumok becsatolásának hiánya nem keletkeztetett olyan kötelezettséget az ajánlatkérő számára, hogy azokat kiegészítő árindokolás körében pótolassa az ajánlattevővel.”<sup>53</sup> E körben tehát figyelembe kell venni a kétszeres indokoláskérés tilalmával kapcsolatban kidolgozott joggyakorlati álláspontokat, megközelítéseket is.

### Az ajánlattevői válasz – az indokolás tartalmi szempontjai

#### *Az ajánlattevői válaszlépésekről általában*

Az ajánlatkérői indokoláskérésre az érintett ajánlattevőnek válaszolnia kell, ha a célja az érvényes ajánlattétel. Ez a válasz az aránytalanul alacsony árra vonatkozó indokolás, vagy ahogyan még nevezni szokás, „árindokolás”, az erre épülő további, újabb ajánlatkérői kiegészítő indokoláskérésre adandó válasz pedig a további, kiegészítő (ár)indokolás. Hogyan lehet az indokolást definiálni, mi lehet az *indokolás fogalma*? A KDB szerint „Az ajánlati árra vonatkozó indokolás az árazott költségvetéshez hasonló, az árat alkotó egyes költségelemeket és azok mértékét mutatja be az ajánlattevő sajátosságai, árképzési módszere alapján. Az indokolás, kiegészítő indokolás egy egységet képező irat, melyben az adott beszerzés specifikumaira figyelemmel egyedileg képzett, az árat alkotó költségtényezőket, adatokat, információkat mutatja be az ajánlattevő.”<sup>54</sup> Az *indokolás*

tehát *a költségvetéshez hasonló*, hiszen a költségvetés vizsgálata alapján *megismerhető* az adott ajánlattevő *árképzési módszere*, de eltérő mértékben. Ugyanis „Az árazatlan költségvetésben az egyes műszaki előírásokhoz kapcsolódó tételes árak jelennek meg, amelyek alapját adják a szerződéses ellenszolgáltatásnak, de az ajánlati ár nemcsak ezeket az árelemeket tartalmazza. Az ajánlati ár, mint értékelési szempont a beszerzés tárgyának az ellenszolgáltatása és annak az árazott költségvetés összesen értékét teljes mértékben tartalmaznia kell.”<sup>55</sup> Amely dokumentumból az árképzés nem ismerhető meg, az nem tekinthető költségvetésnek sem. Például egy olyan árubeszerzés esetén, ahol az ártáblázatban felsorolt termékek egységárát meg kell szorozni a darabszámmal, az összegeket össze kell adni, és így áll össze a végső ajánlati ár. Az ilyen számítási művelet nem igényel árképzési módszert, elvégezhető a termékek egységárainak és mennyiségeinek a tudatában.<sup>56</sup> (Tehát nem minden dokumentum költségvetés, ami elsőre annak látszik.) Más esetben viszont más következtetést vontak le: „A Döntőbizottság álláspontja szerint a terméktáblázatban szereplő egységárakból kiderül, hogy mely termékek esetében tud a nyertes ajánlattevő a nagykereskedelmi áraknál jóval kedvezőbb árakat érvényesíteni, ezekből következtetések vonhatók le akár a beszerzési árakra is, illetőleg a nyertes ajánlattevő árképzésére is, amelyeket megismerve a közbeszerzési árverseny során a nyertes ajánlattevő hátrányos helyzetbe kerülhet a versenytársakkal szemben, amely aránytalan sérelmet jelent számára.”<sup>57</sup> Egy közbeszerzési eljárásban a két dokumentum kapcsolata is lényeges lehet: „Fontos annak kiemelése is, hogy az árindokolást a költségvetéssel összhangban, azzal együtt értelmezve kell vizsgálni.”<sup>58</sup> A klasszikus, az ajánlathoz csatolandó költségvetésekhez képest – a közbeszerzés tárgyához, az ajánlatkérői előírásokhoz igazodva – az indokolás bővebb, részletesebb levezetéseket, szöveges magyará-

<sup>52</sup> A KDB D.440/13/2022. számú határozata, [26].

<sup>53</sup> A KDB D.278/16/2022. számú határozata, [76]. A kereset elutasításáról ld. Fővárosi Törvényszék 106.K.703.304/2022/17. számú ítéletét, amelyet fenntartott a Kúria Kfv.IV.37.033/2023/5. számú ítélete.

<sup>54</sup> A KDB D.52/15/2023. számú határozata, [62], a KDB D.60/22/2023. számú határozata, [66] vagy a KDB D.163/18/2023. számú határozata, [72].

<sup>55</sup> A KDB D.282/18/2017. számú határozata, [20]. Részben megváltoztatta, a bírságot mérsékelte a Fővárosi Törvényszék 12.K.700.253/2018/7. számú ítélete, amelyet helyben hagyott a Kúria 12.K.700.253/2018/7. számú ítélete.

<sup>56</sup> Ld. a KDB D.239/15/2012. számú határozatát.

<sup>57</sup> A KDB D.179/11/2024. számú határozata, [45].

<sup>58</sup> A KDB D.291/23/2022. számú határozata, [148]. A határozatot részben megváltoztatta a Fővárosi Törvényszék 103.K.703.705/2022/19. számú ítélete, helyben hagyta a Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.700.403/2023/7. számú ítélete.

zatokat is tartalmaz a költségekhez kapcsolódóan, így például a teljesítést végző személyek létszámának adatait, munkaigény- és távolságbecsléseket, tehergépjárművek teherbírásai adatainak tükrében a fuvarozáshoz szükséges járművek és a fordulók számát (kiegészítve a bérleti díj alátámasztásával),<sup>59</sup> vagy éppen választott munkajogi megoldásokat (foglalkoztatási jogviszonyokat, munkakörök jellegét, a helyettesítés megoldhatóságát stb.), szükség szerint alátámasztó dokumentumokkal kiegészítve.

Az ajánlattevői *válaszadás*, vagyis az indokolás elkészítése és benyújtása *nem kötelező*, dönthet úgy is az ajánlattevő, hogy nem kívánja az ajánlati árát alátámasztó indokolást az ajánlatkérő rendelkezésére bocsátani, vállalva ezzel az érvénytelenség jogkövetkezményét. Egy ilyen döntés indoka az is lehet, hogy az ajánlattevő az ajánlatkérő indokoláskérése alapján ismeri fel, hogy az árazás során hibát vétett, és ennél fogva nem is kíván szerződést kötni. Egy esetben a következőket állapították meg: „Az utóellenőrzés során benyújtott nyilatkozatában [...] az ajánlattevő egyértelművé tette, hogy éppen az ajánlatkérő felhívása nyomán ismerte fel azt, hogy a kérdéses eszközöket hibásan árazta be, a megadott tételárakat nem tudja tartani, következésképp az értékelésre kerülő összesített ajánlati áron nem tud, nem akar szerződést kötni, teljesíteni. Az ajánlattevő tudatos döntése volt tehát az, hogy az ajánlatkérő kérdésére nem válaszolt, indokolást nem adott, és e döntése során számolt a mulasztásának azon következményével is, hogy az ajánlata nem lesz érvényes.”<sup>60</sup> Ugyanakkor az is egy döntési lehetőség, hogy a rendelkezésre álló eszközökkel vitatja az ajánlatkérő felhívását, akár annak jogalapjában, akár annak tartalmában, viszont – ahogyan arról korábban szó volt – automatikusan nem függeszti fel egy előzetes vitarendezési kérelem benyújtása az indokolás benyújtására tűzött ajánlatkérői határidőt,<sup>61</sup> tehát célszerű határidőhosszabbítási kérelmet is előterjeszteni, illetve figyelembe kell venni az elutasító

válasz lehetőségét is. Vitatási szándék merülhet fel az ajánlattevő részéről akkor, ha például úgy ítéli meg, hogy az ára kapcsán nem merülhet fel az aránytalanul alacsony jelleg aggálya, és az indokoláskérés szükségtelen, vagy a tartalmával nem ért egyet, azt nem találja kellően egyértelműnek. Fontos szempont, hogy utólag, az előírt jogvesztő határidőn belül nem vitatott eljárási cselekmények kapcsán nem kötelezhető a KDB arra, hogy hivatalból terjessze ki az eljárást például az áringdoláskérés jogszerűségére. Egy esetben a következőképpen fogalmaztak a jogintézmény diszkrecionális jellegére hivatkozással: „A Döntőbizottság és a bíróság töretlen joggyakorlata szerint a hivatalból történő vizsgálat kiterjesztése nem terjedhet ki az egyébként a jogvesztő határidőn túl előterjesztett, elkésett jogorvoslati kérelem elbírálásának a lehetőségére, mivel az ellenkező álláspont a jogvesztő határidők tartalmi kiüresedéséhez, félretételéhez vezetne. Az [ajánlattevő] olyan vélt jogsértések (a közbeszerzési eljárás előkészítése, az áringdolás-kérés és a kiegészítő áringdolás-kérés megalapozottsága) tekintetében indítványozta a jogorvoslati eljárás kiterjesztését, amelyek esetében a Kbt.-ben foglalt jogorvoslati határidők betartásával jogorvoslati kérelmet terjeszthetett volna elő.”<sup>62</sup> Azonban árnyalja az ilyen helyzetek megítélhetőségét az, hogy „[a]bból, hogy az ajánlatkérő Kbt. 72. § (1) és (3) bekezdése alapján kiadott áringdolás-kérését, kiegészítő áringdolás-kérését jogorvoslati kérelemmel nem vitatták az arra jogosultak a nyitva álló határidőben, nem következik, hogy az áringdolás-kérés, kiegészítő áringdolás-kérés jogszerű alapot teremt a vizsgált ajánlat érvénytelenségének megállapításához.”<sup>63</sup> Egy másik esetben megfogalmazást nyert, hogy „Az ajánlatkérői kiegészítő indokoláshoz való felhívás köti az ajánlatkérőt és az [ajánlattevőt] is, a kiegészítő indokoláshoz való felhívást az [ajánlattevő] nem támadta jogorvoslati kérelemmel. Ebből következően az [ajánlattevőnek] az ajánlatkérő által kért indokolást szükséges megadnia. Az

<sup>59</sup> Ld. a KDB D.686/21/2025. számú határozatának [88]–[91] pontjait.

<sup>60</sup> A KDB D.401/12/2025. számú határozata, [50].

<sup>61</sup> Ld. a KDB D.465/19/2025. számú határozatának [79]–[80] pontjait.

<sup>62</sup> A KDB D.309/17/2025. számú határozata, [169].

<sup>63</sup> A KDB D.348/18/2024. számú határozata, [87]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 106.K.703.061/2024/22. számú ítéletét.

ajánlattevő kötelessége az ajánlati ára megalapozottságára vonatkozó minden tény, adatot, kalkulációt az ajánlatkérő rendelkezésére bocsátani.”<sup>64</sup>

Ha nem támadja a felhívást az érintett ajánlattevő előzetes vitarendezéssel vagy jogorvoslati kérelemmel, illetve az ajánlata érvényességét célul tűzi ki, akkor az ajánlatkérő felhívásában foglaltakat teljesítenie kell, a kitűzött határidőben. („Tekintettel arra, hogy az [ajánlattevő] az aránytalanul alacsony ár tekintetében kibocsátott ajánlatkérői indoklásadásra való felhívás tartalmát nem támadta, így az ajánlatkérői felhívást irányadónak kell tekinteni, az abban foglaltak kötik az [ajánlattevőt], annak meg kell felelnie.”)<sup>65</sup> Megjegyzendő, hogy nem bír utóbb jelentőséggel az, ha az ajánlattevő vitatja előzetes vitarendezési kérelemmel az indokoláskérés jogszerűségét úgy, hogy csak a megjelölt jogszabályhelyet, valamint azt érintette, hogy az ajánlattevő szerint az indokoláskérésben átalányár alkalmazása esetén az ajánlati ár egyes elemei nem vizsgálhatóak,<sup>66</sup> majd határidőn belül teljesíti a felhívásban foglaltakat.

Önmagában a válaszadás nem eredményez szükségszerűen érvényességet. („Az [ajánlattevő] nem vitathatóan válaszolt az ajánlatkérő kérdéseire, ebből azonban nem következik, hogy az indokolása elfogadható, a vizsgált tételek a megadott áron, illetve költségen teljesíthetők, a vállalása megalapozott.”)<sup>67</sup> Nem szolgálhat hivatkozási alapként az az ajánlattevő részéről, ha az indokolásának egyik pontjában vitatja az indokoláskérés jogosságát, illetve a nem tetszését fejezi ki, és emiatt a kiegészítő árindokoláskérés kapcsán érdemi teljesítést nem tesz, és így az ajánlatkérő által kért levezetése elmarad. Ilyen esetben az ajánlatkérő nem köteles további eljárási cselekmény teljesítésére, csak és kizárólag azt vizsgálhatja, hogy az [ajánlattevő] az indokolással az ajánlatkérő által tapasztalt számszaki ellentmondást fel-

oldotta-e vagy sem, ajánlatkérői mulasztásra való hivatkozás ilyen körülmények között nem értelmezhető, nem eshet az ajánlatkérő terhére az, ha az ajánlattevő az ajánlatkérő felhívását nem megfelelően értelmezi.<sup>68</sup> Ha az ajánlat érvénytelenségét az ajánlattevő a hibás, nem megfelelő ajánlatkérői felhívásnak tulajdonítja, akkor is el kell tudni határolni egymástól a két kérdést, a KDB felhívására a jogorvoslati eljárásban ennek megfelelően a kérelmi elemek számát egyértelműsíteni kell.<sup>69</sup> Így a KDB úgy fogalmazott egy ilyen esetben, hogy az ajánlattevő „[b]enyújtott jogorvoslati kérelme ugyan tartalmaz az ajánlatkérő indokoláskérésével, kiegészítő indokoláskérésével kapcsolatos kifogásokat is, ugyanakkor az [ajánlattevő] a jogorvoslati eljárás során akként nyilatkozott, hogy kérelmi eleme csak a saját ajánlata érvénytelenné nyilvánításával összefüggésben van. A Döntőbizottság – az [ajánlattevő] nyilatkozatára figyelemmel – megállapította, hogy a jogorvoslati kérelmében az [ajánlattevő] a saját ajánlata [...] érvénytelenné nyilvánítását vitatja, ekként – figyelemmel a Kbt. 3. § 16. pontjára – egy kérelmi eleme van.”<sup>70</sup> Azt is hozzátették, „[h]ogy az árindokolás, illetve a kiegészítő árindokolás kérelemmel kapcsolatban határidőben jogorvoslati kérelem a Döntőbizottsághoz benyújtásra nem került, így kizárólagosan ezen kérdésköröket eljárásjogi akadály fennállása miatt nem is vizsgálhatná.”<sup>71</sup>

Ha az ajánlattevő a megfelelő válaszadás mellett dönt, akkor a kontradiktórius eljárás, az „objektív alapú kooperáció”<sup>72</sup> folyamata kiteljesedésnek indul. Ez azt jelenti, hogy „Az indokolás megadásával a bizonyítási teher az ajánlattevőre száll, aki az ajánlati ára megalapozottságára vonatkozó minden adatot, tény, kalkulációt köteles az ajánlatkérő rendelkezésére bocsátani, különös figyelmet fordítva az ajánlatkérő által meghatározott szempontokra. Az ajánlattevő indokolásával azt bizonyítja, hogy az adott áron vagy költségen a szerződés teljesíthető, azaz az nem veszélyezteti a szerződés

<sup>64</sup> A KDB D.597/26/2023. számú határozata, [62]. A Fővárosi Törvényszék 106.K.701.441/2024/10. számú ítélete a bírságot kiszabó rendelkezését megsemmisítette és a KDB-t e körben új eljárásra kötelezte.

<sup>65</sup> A KDB D.285/26/2025. számú határozata, [56].

<sup>66</sup> Ld. a KDB D.1002/16/2016. számú határozatát.

<sup>67</sup> A KDB D.292/12/2017. számú határozata, [62].

<sup>68</sup> A KDB D.636/25/2024. számú határozata, [56], [61].

<sup>69</sup> A KDB D.94/21/2021. számú határozata, [21].

<sup>70</sup> A KDB D.94/21/2021. számú határozata, [37].

<sup>71</sup> A KDB D.94/21/2021. számú határozata, [38].

<sup>72</sup> A Fővárosi Törvényszék 103.K.701.761/2021/24. számú ítélete, [28].

teljesítését.”<sup>73</sup> Az általános ajánlattevői nyilatkozat e kötelezettség teljesítését nem válthatja ki, hiszen „[a]zzal, hogy az ajánlat tartalmazza az ajánlattevő Kbt. 66. § (2) bekezdésében foglalt nyilatkozatát – miszerint elfogadja a felhívás feltételeit és kötelezettséget vállal a szerződés teljesítésére, megkötésére, a kért ellenszolgáltatásra vonatkozóan – nem mentesíti az ajánlatkérői elvárásnak mindenre kiterjedő indokolás megadása alól.”<sup>74</sup> Mind ebből az is következik, hogy az ajánlatkérő nem veheti át az ajánlattevői indokolás elkészítésének funkcióját, ahogy a KDB sem veheti át az ajánlatkérői bíráló kötelezettségét. („A Döntőbizottság rámutat, hogy az ajánlatkérő bírálói feladatkörét nem vonhatja el, és helyette nem végezheti el az ajánlatok bírálatát.”)<sup>75</sup> Így nem az ajánlatkérő feladata az, hogy meggyőzze saját magát az ajánlati ár teljesíthetőségéről. Ez úgy jelent meg egy döntésben, hogy „Az ajánlatkérő nem az árindokolások értékelését végezte el, hanem saját maga végzett számításokat, és ezzel kívánta alátámasztani az ajánlatok reális voltát. Az ajánlatkérőnek a Kbt. 72. §-ában megfogalmazott kötelezettsége az, hogy a beérkezett árindokolásokat, kiegészítő árindokolásokat megvizsgálja, és az alapján döntsön, nem pedig az, hogy az ajánlattevők árait saját maga által elvégzett számításokkal próbálja alátámasztani, erre alapozva azt, hogy az reálisan teljesíthető. E tekintetben irreleváns, hogy az ajánlatkérő mivel, milyen adatokkal számol, hiszen az ajánlattevő által bemutatott indokolást köteles megvizsgálni, azt, hogy azok reálisak-e. A fentiek alapján az ajánlatkérő által végzett számítások nem képezhetik az ajánlat megalapozottságának az alátámasztását.”<sup>76</sup> Az ajánlattevői indokolás tehát rendkívül hangsúlyos, az ajánlatkérő nem hagyatkozhat a saját feltételezéseire, hiszen „[n]em az ajánlatkérő feladata hipotézisek felállítása, a tényadatokat az ajánlattevőnek kell egyértelműen az ajánlatkérő rendelkezésére bocsátania”,<sup>77</sup> ugyanakkor nem kizárt saját számítások végzése sem, de ez utóbbi nem pótolhatja az indokolást, így csak fenntartásokkal kezelhető lehetőségről lehet szó. Ahogy a bíróság fo-

galmazott, „Nem lehet feladata az ajánlatkérőnek – amennyiben a kiírási feltételeket nem akként határozta meg – saját számításokat végezni az ajánlati ár alapján a rezsióradíj meghatározására, mert az nem az ajánlattevő által megajánlott, hanem az ajánlatkérő által számított, adott esetben torz eredményre vezető, kalkulált rezsióradíj lesz. Nem kizárt ugyanakkor, hogy a Kbt. 72. §-a szerinti kötelezettsége elvégzéséhez az ajánlatkérő bármely okból számításokat végezzen az ajánlatok alapján, vagy erre saját ajánlatával összefüggően az ajánlattevőt felhívja.”<sup>78</sup>

A saját ajánlatkérői számításokra épülő bírálat nemcsak elvi szempontból aggályos, hanem azért is, mert az ajánlattevői indokolásnak megvan a saját funkciója és ehhez kapcsolódóan a címzetti köre. Az árindokolás címzettje ugyanis nemcsak az ajánlatkérő – bár kétségtelen, hogy ő az elsődleges –, hanem a többi ajánlattevő is lehet, hiszen „Az indokolásnak objektív alapúnak kell lennie, amely által ajánlatkérő és az ajánlattevők (versenytársak) egyaránt meggyőződhetnek a vállalás gazdasági ésszerűséggel történő összeegyeztettségéről.”<sup>79</sup> Egy bírósági ítélet a következőkre mutatott rá: „[a]z ajánlattevő kötelezettsége a számtani kalkuláció közzlése, és ezt a kötelezettséget nem veheti át az ajánlatkérő. Éppen azért írja elő a törvény ezt az ajánlattevői kötelezettséget, hogy a többi ajánlattevő számára is ismert legyen az, hogy egy adott ajánlattevő milyen számmal, kalkulációval határozta meg az általa megadott ajánlati árat. A megfelelően levezetett számszaki kalkuláció tehát nemcsak az ajánlatkérőnek, hanem a többi ajánlattevőnek is szól, ezért az ajánlatkérőnek nincsen arra lehetősége, hogy ezt a kalkulációt az ajánlattevő helyett maga végezze el. Az ajánlatból tehát nem csak az adatoknak, hanem az adatok alapján levezetett kalkulációnak is egyértelműen ki kell derülnie.”<sup>80</sup> Ez kiegészíthető azzal, hogy „Az ajánlatkérőnek a Kbt. kógens elvárásainak mindenben megfelelően kell eljárnia, és a többi ajánlattevő felé is transzparens módon láttatnia szükséges azt, hogy a döntése nélkülözi a szubjektív

<sup>73</sup> A KDB D.245/13/2022. számú határozata.

<sup>74</sup> A KDB D.1/13/2019. számú határozata, [53].

<sup>75</sup> A KDB D.360/16/2024. számú határozata, [61].

<sup>76</sup> A KDB D.245/13/2022. számú határozata.

<sup>77</sup> A KDB D.385/7/2025. számú határozata, [49].

<sup>78</sup> A Fővárosi Törvényszék 103.K.701.646/2022/8. számú ítélete, [22].

<sup>79</sup> A KDB D.720/16/2010. számú határozata.

<sup>80</sup> A Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 13.K.27.160/2016/12. számú ítélete.

elemeket, és egy objektív alapú vizsgálat eredményeként kerül megállapításra az alacsony áron vállalt kötelezettség jogszerű feltételek melletti teljesíthetősége.”<sup>81</sup> Vagyis az indokolást az ajánlatkérő bírálja el, azonban nemcsak őt kell meggyőznie – adott esetben a nyertes – ajánlattevőnek, hanem azon többi, a közbeszerzési eljárásban résztvevő versenytársat is, akik a nyertes pozíciót tőle az árindokolás elfogadhatatlan jellegére való hivatkozással elvitatni szándékoznak. Mindez azonban már átvezetne az iratbetekintés, annak korlátozása (üzleti titok) és a jogorvoslat-hoz való jog összefüggéseinek területére, amelyek tárgyalására a későbbiekben kerül sor. Előjáróban azonban annyi megemlíthető rövid magyarázatokképpen, hogy „Az ajánlatok [...] tartalmazhatnak olyan adatokat, tényeket, amelyek napvilágra kerülése sértené bizonyos, a polgári és versenyjog által is védett érdekeiket. Az üzleti titok jogosultjának, a titokgazdának jogos érdeke, hogy ezen információk védelmet kapjanak. Ez az érdek azonban a közbeszerzési eljárásban szembe kerül a közérdekkel, és az eljárásban résztvevő versenytársak iratbetekintéséhez, illetve adott esetben a jogorvoslat-hoz való jogával (a bizonytalan helyzet miatt nem indítanak eljárást)”.<sup>82</sup> Azonban nem lehet parttalanul hivatkozni az ellenőrzés kívánalmára, az ajánlattevő nem veheti át az ajánlatkérő bírálati jogkörét,<sup>83</sup> nem tagadható meg az üzleti titokká nyilvánítás arra hivatkozással, hogy valamely ajánlattevő szerint az ajánlatkérő nem képes elvégezni az árképzés megfelelőségének szakszerű ellenőrzését. („A Döntőbizottság nem fogadta el azon [ajánlattevői] érvelést sem, mely szerint amiatt lenne szükséges az árindokolás nyilvánosságra hozatala, mert az ajánlatkérőt nem tartja szakmailag kellően kompetensnek az árképzés megfelelőségének szakszerű ellenőrzéséhez.”)<sup>84</sup>

*Az ajánlatkérő felhívása* jelöli ki az ajánlattevői kötelezettségeket és a *mozgástér* határait: milyen költségekre vár magyarázatot, mire kér tájékoztatást (például bizonyos esetekben alkalmazott rezsióradíjra), és milyen dokumentumok csatolását követeli meg, továbbá meddig

kell mindezeket benyújtani. A felhívás alapján az ajánlattevőnek megfelelő válaszokat kell megfogalmaznia, a szükséges magyarázatokat, számításokat, levezetéseket és az alátámasztó dokumentumokat össze kell állítania. Emellett az ajánlattevőnek döntenie kell például az üzleti titokká nyilvánítás lehetőségének alkalmazásáról. A konkrét számítások természetesen a közbeszerzési eljárás egyedi tárgyához igazodnak, azonban a gyakorlatban felmerült kulcskérdéseket és alapvető jellemzőket mindenképpen célszerű áttekinteni főbb pontokba szedve előrebocsátva azt, hogy ezek közül számos kérdés, követelmény a törvényben semmilyen formában nem jelenik meg, azonban az „indokolás elfogadhatóságának megítéléséhez”<sup>85</sup> támpontként használhatók, használandók.

#### *Az objektivitás*

Az első és legfontosabb követelmény, hogy az indokolásnak *objektív*nek kell lenni, ugyanis „Amennyiben az indokok nem objektívek, nem fogadhatók el és nem egyeztetethők össze a gazdasági ésszerűséggel, az ajánlatkérő köteles az ajánlat érvénytelenségét megállapítani, illetve ha ajánlatkérő az indokokat objektívnek találta és azok elfogadhatóak és összeegyeztethetőek a gazdasági ésszerűséggel, az ajánlatot érvényesként el kell bírálnia.”<sup>86</sup> (A „gazdasági ésszerűség” már nem része a hatályos jogszabálynak, azonban erről a kérdésről még a későbbiekben szó lesz.) Ebből kiindulva „Az indokolásra, illetve kiegészítő indokolásra felhívott ajánlattevőnek akként kell benyújtania – objektív alapú, az ár megalapozottságát tényekkel, adatokkal alátámasztó – indokolását, kiegészítő indokolását, hogy az megfeleljen az ajánlatkérő által az indokolás- illetve kiegészítő indokláskérésben foglalt követelményeknek.”<sup>87</sup> Ebben a körben fontos az ajánlattevő felelőségének megemlítése is. Általánosságban, az aránytalanul alacsony ártól függetlenül nyert megfogalmazást, hogy „Minden esetben az ajánlattevő felelősége az ajánlat összeállítása, és az adott szerződés reális telje-

<sup>81</sup> A Fővárosi Törvényszék 106.K.703.443/2024/19. számú ítélete, [57].

<sup>82</sup> A Fővárosi Törvényszék 103.K.704.226/2023/9. számú ítélete, [43].

<sup>83</sup> Ld. a Kbt. 42-45. §-aihoz fűzött részletes indokolást.

<sup>84</sup> A KDB D.715/22/2024. számú határozata, [74]. A döntést keresettel támadták.

<sup>85</sup> A Kbt. 72. § (3) bekezdésének 1. mondata.

<sup>86</sup> A KDB D.424/9/2011. számú határozata.

<sup>87</sup> A KDB D.60/21/2025. számú határozata, [46].

síthetőségét biztosító áradatok megfelelő kalkulálása, vagyis az, hogy az ajánlattevő az ajánlatát olyan árazási struktúrát alkalmazva állítsa össze, hogy a megajánlott ár kiterjedjen a szerződés, illetve a releváns költségek minden elemére, és így a szerződés az adott áron teljesíthető legyen. Azt, hogy az adott ajánlattevő az ajánlatában a megajánlott árakat illetve díjakat milyen struktúra szerint mutatja be, a közbeszerzési dokumentumokban rögzített értékelési szempontok határozzák meg, ezen túl annak és mellékleteinek összeállítása, azok tartalma és mindezek benyújtása az ajánlattevő saját felelősségi és hatáskörébe tartozik.”<sup>88</sup> Az objektivitásra vetítve mindez azt jelenti, hogy „Az ajánlattevő felelőssége, hogy az indokolása a Kbt.-ben rögzített objektív alapú kritériumnak megfeleljen, bemutassa az ajánlatkérő számára, hogy az értékelésre kerülő költségen a szerződés teljesíthető, eloszlassa az ajánlati ára alapján felmerült kétségeket.”<sup>89</sup> Vagyis a *feladat-, illetve felelősségmegosztás* az objektivitás körében a következőképpen írható le: „Az indokolás objektivitásának megteremtése az ajánlattevő feladata, mivel a közbeszerzési eljárás megnyerésének célja tükrében az ő érdekkörébe tartozik, hogy olyan tényszerű adatokat, dokumentumokat bocsásson az ajánlatkérő rendelkezésére, amely alapján az ajánlatkérő meggyőződhet a vállalt ellenszolgáltatás melletti valós teljesíthetőségről. Ugyanakkor az objektivitás vizsgálata és ennek alapján az ajánlati ár realitásáról való meggyőződés kötelezettsége az ajánlatkérőt terheli, méghozzá ezen meggyőződést ajánlatkérőnek magára az indokolásra és a rendelkezésére álló iratokra kell alapítania.”<sup>90</sup> Más megfogalmazásban: „[a]z objektivitás követelményének való megfelelés a közbeszerzési eljárás során mind az ajánlattevőt, mind az ajánlatkérőt terheli. Az ajánlattevő objektív adatokkal köteles igazolni az ajánlata teljesíthetőségét, míg az ajánlatkérő csak akkor dönthet úgy, hogy ezeket nem fogadja el, ha ugyancsak objektív módon tudja bemu-

tatni, hogy a közölt adatok, bizonyítékok nem indokolják kielégítően az ajánlatban feltüntetett ár vagy költségek alacsony szintjét, illetve a közbeszerzési dokumentumokban rögzített feltételek teljesíthetőségét.”<sup>91</sup>

A jelentőségénél fogva tisztázni és részletezni szükséges azt, hogy mit is jelent az *objektivitás*, mi a *fogalma*, és abból milyen követelmények vezethetők le az indokoláshoz kapcsolódóan. Szótári meghatározás szerint az objektivitás „<A szubjektívval ellentétben> tárgyi körülményekben rejlő, rajtuk kívül álló körülményektől függő; tárgyi. Személyi szempontoktól nem befolyásolt, pártatlan, részrehajlatlan, elfogulatlan; tárgyilagos. A tudaton kívül s a tudattól függetlenül létező.”<sup>92</sup> A joggyakorlatban általános elvárás, hogy „[a]z ajánlattevőnek olyan objektív alapú indokolást kell adnia, amely független, tárgyilagos választ tartalmaz, egyértelműen alátámasztja a tényleges helyzetet és nem hagy kétséget az ajánlatkérőben afelől, hogy a szerződés a megajánlott áron ténylegesen teljesíthető.”<sup>93</sup> A Kbt. néhány szempont példálózó felsorolásával rögzíti, hogy „Az ajánlatkérő figyelembe veheti az olyan objektív alapú indokolást, amely különösen...”<sup>94</sup> Így megemlíti többek között ebben a körben a választott műszaki megoldást, a teljesítésnek az ajánlattevő számára kivételesen előnyös körülményeit és az eredetiséget.

Az indokolással szemben támasztott alapvető követelmény tehát, hogy annak *objektívnek kell lennie*, így olyan mélységben és olyan tartalommal kell elkészíteni, hogy abból az ajánlatkérő meg tudja állapítani, hogy az ajánlat elfogadható-e,<sup>95</sup> kizárólag objektív alapú indokolást vehet figyelembe az ajánlatkérő.<sup>96</sup> „Objektív alapú e tekintetben mindaz, ami tényleges és a *külvilág számára felismerhető, érzékelhető*, ekképpen pedig az ajánlat összeállításának időpontjában rendelkezésre állt és az indokolás idején is rendelkezésre áll, továbbá valamilyen *hiteles formában igazolható vagy legalábbis tényszerű*

<sup>88</sup> A KDB D.734/20/2025. számú határozata, [62].

<sup>89</sup> A KDB D.471/11/2019. számú határozata, [32]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.700.536/2019/13. számú ítéletét.

<sup>90</sup> A KDB D.470/15/2021. számú határozata, [24].

<sup>91</sup> A Fővárosi Törvényszék 106.K.704.340/2023/18. számú ítélete, [50].

<sup>92</sup> Bárczi Géza – Országh László (szerk.): A magyar nyelv értelmező szótára 5. Mo-S (Akadémiai Kiadó, Budapest, 1961) 332. o.

<sup>93</sup> A KDB D.245/13/2022. számú határozata.

<sup>94</sup> A Kbt. 72. § (2) bekezdése.

<sup>95</sup> A KDB D.128/13/2017. számú határozata.

<sup>96</sup> A KDB D.471/11/2019. számú határozata, [32]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.700.536/2019/13. számú ítéletét.

és konkrét. Ehhez képest nem objektív az, ami nem alátámasztott, vagy alátámasztható, bizonytalan jövőbeli eseménytől vagy egyéb feltételtől függ, továbbá az is, ami nincs kapcsolatban az adott közbeszerzéssel vagy annak adott részével.<sup>97</sup> A „jövőbeli bizonytalan esemény” kapcsán azonban megemlíthető, hogy olyan költségekkel is kell tervezni, amelyek ilyenektől függenek, és amelyek az ajánlattétel időpontjában nem határozhatók meg. Ilyen például az, hogy elvárható a következő évekre is áthúzódó szerződések esetén minimálbéremeléssel történő kalkuláció egyrészt az inflációs környezetből, másrészt abból kiindulva, hogy a megelőző években mindig sor került évente a kötelező legkisebb munkabér megemelésére.<sup>98</sup>

Az objektivitás általánosságban tehát azt jelenti, hogy „[a]z indokolásnak mindig objektív tényeken kell alapulnia, ha szükséges, igazolt számításokat kell tartalmaznia, bizonyítékokat kell megjelölnie, akár a beszerzési árak igazolásával.”<sup>99</sup> Némiképpen bővebben kifejtve, „[a]z indokolásban, annak objektivitását igazolandó, az indokolás megalapozottságának alátámasztásaként benyújtható *bizonyítékok* köre igen széles lehet, bizonyítékként alkalmas és elfogadható lehet különösen részletes költség- illetve díjkalkuláció, pénzügyi kimutatás, bármely olyan konkrét adatokat tartalmazó szerződés, igazolás a beszerzési árakról, az érintett ajánlattevő számára kiállított nyilatkozat, amely alátámasztja az ellenszolgáltatás megalapozottságát.”<sup>100</sup> Az objektivitás megköveteli a *részletezettséget* is, ugyanis „Nem fogadható el objektív indokolásnak az, ha az ajánlattevő csupán összegző sorokat mutat be, nem fejt ki, hogy milyen tételek tartoznak az adott sorhoz. Abból, hogy az [ajánlattevő] objektív alátámasztás nélkül közölte,

hogy a költségek 1.340.250.- Ft-ot tesznek ki az ajánlati árából, nem derül ki, hogy milyen költségekkel, mekkora részben kalkulált, így az sem, hogy az ajánlatkérő által bemutatni kért valamennyi költséget tartalmazza-e.”<sup>101</sup> A számításokat megfelelő módon alá is kell támasztani a kontrollálhatóság érdekében (bizonyítékok széles köre állhat rendelkezésre), így például számlák, számviteli dokumentumok,<sup>102</sup> vagy éppen alvállalkozói ajánlatok szolgálhatnak erre a célra, de ezekről korábban már részletesebben szó volt. Mindez többféle követelményt foglal magában: a válasznak függetlennek, tárgyilagosnak kell lennie,<sup>103</sup> nem alapulhat téves kalkuláción. Ugyanis „A téves kalkuláción alapuló indokolás nem alapozza meg az ajánlati ár objektív alátámasztását és a teljesíthetőség igazolását, pedig az indokolásnak ezt kell szolgálnia.”<sup>104</sup> Továbbá „Nem fogadható el objektív, megalapozott indokolásként, kalkulációként az, hogy az indokolásban már megjelölt, egy adott árelemre vonatkozóan konkrétan rögzített összegbe számítja bele az ajánlattevő, vagy utólag abba érti bele az egyes költségeket. Ez az indokolásadások során visszaélésre adhatna okot, ha egy ajánlattevő egy-egy költségtényezőt beleérthetne egy másik költségelembe. Épp ezért fontos az, hogy a felmerülő költségeket abban az árelemben kell kalkulálni, feltüntetni és bemutatni, ahol azok felmerülnek.”<sup>105</sup> Viszont „[ö]nmagában nem kifogásolható az a gyakorlat, ha egy ajánlattevő adott esetben ajánlatában nem a teljes költséget szerepelteti (pl. egy helyiség bérleti díját minden eljárásban teljes összegében), hanem figyelembe veszi az egyes költségelemek esetében, hogy az több folyamatban lévő megbízás esetén megoszlik.”<sup>106</sup> Ugyanakkor az ún. ke-

<sup>97</sup> A KDB D.309/18/2019. számú határozata.

<sup>98</sup> Ld. a KDB D.161/13/2023. számú határozatának [40] pontját.

<sup>99</sup> A Legfelsőbb Bíróság a Kfv.VI.37.118/2009/6. számú ítéletét idézi a KDB D.332/17/2019. számú határozatának [41] pontja.

<sup>100</sup> A KDB D.332/17/2019. számú határozata, [42].

<sup>101</sup> A KDB D.349/15/2024. számú határozata, [61]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 106.K.702.915/2024/13. számú ítéletét.

<sup>102</sup> „Az ajánlatkérő felhívta a kérelmező figyelmét arra, hogy az indokolásban közölt adatokat köteles alátámasztani adott esetben számlákkal, számviteli dokumentumokkal, továbbá az indokolás nem tartalmazhat általános jellegű megfogalmazásokat és adatokkal alá nem támasztott állításokat. A Döntőbizottság a fentiekre figyelemmel rögzíti, hogy az ajánlatkérő indokoláskérése megfelelt a Kbt.-ben szereplő követelményeknek.” A KDB D.539/18/2019. számú határozata, [58]–[59].

<sup>103</sup> A KDB D.332/17/2019. számú határozata.

<sup>104</sup> A KDB D.194/7/2020. számú határozata, [32].

<sup>105</sup> A KDB D.179/19/2020. számú határozata, [43].

<sup>106</sup> A KDB D.222/17/2021. számú határozata, [94].

resztfinanszírozás tilalma<sup>107</sup> nem teszi lehetővé azt, hogy az ajánlattevő más szerződésekből, vállalatokból finanszírozza egy adott szerződés teljesítését.<sup>108</sup> Viszont fontos annak megjegyzése is, hogy „A kialakult joggyakorlat nem tartja elfogadhatónak a vállalat megalapozottságát, amennyiben az ajánlattevő keresztfinanszírozásra hivatkozik, azonban ez is csak a beszerzés tárgyára, az eset összes körülményeire tekintettel állapítható meg egyértelműen.”<sup>109</sup> (A keresztfinanszírozás kérdéséről, illetve tilalmáról a későbbiekben még szó lesz.)

Rendkívül „[l]ényeges szempontként tekint a Döntőbizottság azon kialakult töretlen joggyakorlatra is, miszerint az indokolást zárt logikai rendszerben kell megadni, melynek hiányában az indokolás nem fogadható el, mint a vállalat teljesíthetőségét alátámasztó érvrendszer. Amennyiben az ajánlattevő a további indokoláskérésre adott válaszaival megváltoztatja a korábbi indokolásaiban előadottakat, már önmagában alkalmas az indokolás objektivitásának megkérdőjelezésére.”<sup>110</sup> Ahogy a későbbiekben szó lesz róla, ha az ajánlattevő a további, kiegészítő indokolás megadása során egy bizonyos határt átlépve módosítja a korábban közölt adatait, akkor az már megdönti az indokolás objektivitását. „A Döntőbizottság minderre tekintettel osztotta az ajánlatkérő azon álláspontját, miszerint jelen esetben az alapvető problémát az eredményezte, hogy az áringdolásban megjelenített információktól az [ajánlattevő] kiegészítő áringdolása eltért, ezáltal pedig az, hogy ez miképpen befolyásolta az árképzést, nem kizárólag az volt vizsgálendő, hogy ezáltal az áringdolás kellően objektívnek tekinthető-e vagy sem. [...] általános elv, miszerint az indokolások közötti ellentmondások kétségesé teszik az objektív, megalapozott áringdolást, mely minden kétséget kizáró módon alátámasztja az ajánlati árat.”<sup>111</sup> Az ajánlattevőnek tehát körültekintően kell elkészítenie az indokolását, hiszen ha egy esetleges további kiegészítő áringdoláskérés és -nyújtás esetén

ellentmondások merülhetnek fel, akkor azzal az objektivitást és egyúttal az ajánlat érvényességét kockáztatja. Az objektivitásból tehát következik egy, az adott adatközlésen túlmutató követelmény is, nevezetesen biztosítani kell a „zárt logikai rendszert”, nem csak egy adott adatközlésben kell vizsgálni az objektivitást, hanem más, korábbi indokolásban rögzített adatok összefüggéseiben is. Vagyis „[a]z ajánlati ár magyarázatát adó áringdolások egymásra épülnek, azokban megadott adatok csak együtt értelmezhetők, a közölt adatok objektivitása is csak együttes vizsgálat alapján ítélt meg. Ezért az a körülmény, hogy az [ajánlattevő] kiegészítő áringdolásának tartalma önmagában véve objektív adatokra épül, nem jelenti egyben azt is, hogy az [ajánlattevő] ajánlatát objektív alapú indokolással alátámasztotta.”<sup>112</sup> Azonban a „logikai rendszer” nemcsak két, ugyanazon ajánlattevő által benyújtott indokolás viszonylatában értelmezhető követelmény, ugyanis egyes ajánlattevők „más logikai dimenzióban részletezhetik és indokolhatják” az áraikat, jogsértés nem állapítható meg, ha minden költségelemet tartalmaz az indokolás, figyelemmel arra is, ha a feladat egyedi, és arra egyedi árképzés alkalmazható.<sup>113</sup>

A „zárt logikai rendszer” mellett egy másik olyan követelményt, illetve sajátosságot is meg lehet említeni, amely a bírósági ítélkezési gyakorlatban jelent meg. Az a kiindulópont, hogy az indokolásnak az ajánlattevő tevékenységére vonatkozó viszonyítási pontokat kell tartalmaznia, és ehhez képest kell megjelölni az eltérés okát. Az indokolás egy adathalmaz, az önmagában való adatközlésből azonban nem hiányozhat az a viszonyítási pont, amely alapján megalapozott ajánlatkérői döntés lenne hozható. Vagyis az adatok mennyisége mellett azok minősége is döntő jelentőségű. Lehet, hogy az adatok objektívek és mérhetőek, de ez nem elég a megfelelő döntéshez, ugyanis ahhoz az ajánlat rendszerében kell az ellenszolgáltatást vizsgálni. Ez kétségtelenül nehéz feladat az ajánlatkérő számára, mert az adatközlés tartalma,

<sup>107</sup> „[a] Kbt. alapelveit az sérti, ha az ajánlattevő árképzése azon alapul, hogy az egyik ajánlati részelemmel egybeépíti a másik részelemet annak érdekében, hogy azáltal jogtalan előnyhöz jusson az ajánlatkérői feltételeket teljesítő, ténylegesen megosztott vállalatokat megtevő ajánlattevőkkel szemben.” A KDB D.20/21/2021. számú határozata.

<sup>108</sup> Ld. pl. a KDB D.1033/10/2016. vagy a D.494/15/2009. számú határozatát.

<sup>109</sup> A KDB D.411/26/2020. számú határozata.

<sup>110</sup> A KDB D.185/27/2024. számú határozata, [53].

<sup>111</sup> A KDB D.185/27/2024. számú határozata, [53].

<sup>112</sup> A Fővárosi Törvényszék 103.K.700.536/2019/13. számú ítélete, [32].

<sup>113</sup> A Kúria Kfv.III.37.191/2017/7. számú ítélete, [24].

terjedelme az ajánlattevő döntésén múlik.<sup>114</sup> („Ugyanis az ajánlattevő van birtokában mindazon információnak, ami a saját ajánlati árát, annak részét képező költségelemeket alátámasztja, magyarázza.”)<sup>115</sup> Az adatközlés mennyisége önmagában nem jelent elfogadhatóságot, a gazdasági észszerűséget kell az adatok mögött megtalálni, amelyet kétségtől a piaci viszonyok diktálnak.<sup>116</sup>

A számvitelről szóló 2000. évi C. törvényben (Sztv.) meghatározott alapelveknek is lehet jelentőségük abból a szempontból, hogy egy indokolás objektív-e vagy sem, így például az összemérés vagy a valódiság elve emelhető ki. Ugyanis „Az árindokolás abban az esetben tekinthető objektív alapúnak, ha egyértelműen alátámasztja a tényleges helyzetet. Tekintettel arra, hogy az [ajánlattevő] az ajánlatában nem a keletkezésüknek megfelelő soron számolta el a költségeket, megsértette az árindokolás objektivitásának követelményét. A fentiek alapján az ajánlatkérő jogszerű döntést hozott, amikor az [ajánlattevő] ajánlatát érvénytelenné nyilvánította”<sup>117</sup> azon jogalaptól kifolyólag, hogy az ár aránytalanul alacsonynak bizonyult. A kiinduló elv az, hogy „A Döntőbizottság joggyakorlata szerint valamennyi ajánlati elem vonatkozásában ténylegesen felmerülő valamennyi költséget ott kell elszámolni, ahol az valójában felmerül, az egyes költségtényezők nem csoportosíthatók át sem egy adott feladaton belül, sem nem számolhatók el harmadik személyekkel kötött más szerződések költségei között.”<sup>118</sup> Ennek megfelelően „[f]ontos az, hogy a felmerülő költségeket abban az árelemben kell kalkulálni, feltüntetni és bemutatni, ahol azok felmerülnek. Ha az egyes árelemek nem egyértelműen kerülnek bemutatásra az ajánlattevő részéről, illetve ha az ajánlattevő nem ott kalkulálja az egyes költségeket, ahol azok felmerülnek, akkor az az ajánlatkérő számára nem

ellenőrizhető, és nem tud meggyőződni az ajánlati ár megalapozottságáról, teljesíthetőségéről. Az ilyen tartalmú indokolás nem alapozza meg az ajánlati ár objektív alátámasztását, a teljesíthetőség igazolását, pedig az indokolásnak erre kell szolgálnia.”<sup>119</sup> Ebben a körben figyelembe kell venni az *értékelési szempontokat* is, tehát *nem lehet együtt kezelni azt, amit az ajánlatkérő külön írt elő.* „A Döntőbizottság erre figyelemmel nem osztotta az [ajánlattevő] azon – árindokolásban is szereplő – előadását, hogy a tehergépjármű díja és a kiállítás díja minden esetben együtt számlázandó, és ugyanarra az eszközre vonatkozik, ezért csak együtt kezelhetők. A Döntőbizottság ezen [ajánlattevői] előadásnak megfeleltethető előírást nem talált a közbeszerzési dokumentumokban. Amennyiben az ajánlatkérő a jogorvoslati eljárás során felhívott díjtételek együttes elszámolását kívánta volna, úgy ennek megfelelően határozta volna meg az értékelési alszempontokat, tárgyi esetben azonban egyértelműen rendelkezett, hogy mely sorokon kell fedezetet képezni a tehergépjárművek díjával, valamint a kiállítás díjával kapcsolatban felmerülő költségekre.”<sup>120</sup>

A következőkben az objektivitás néhány további jellemzője, illetve példája kerül röviden áttekintésre. Ha egy számítás az indokolásban, illetve a további, kiegészítő indokolásban *következetlen és ellentmondásos* (például mely költségvetési tételekhez kapcsolódóan számoltak, illetve hogyan számoltak gépköltséggel), akkor az „[n]em tekinthető objektívnek, abból nem állapítható meg egyértelműen, hogy tartalmaz-e minden szükséges költséget. A Döntőbizottság e körben hangsúlyozza, hogy az indokolás meg nem felelősége nem pusztán azt jelenti, hogy az adatok számszaki levezetése alapján az állapítható meg, hogy a megajánlott ár aránytalanul alacsony, hanem egyéb aspektusból – jelen esetben az adatok ellentmondásos volta, illetve a koherencia hiá-

<sup>114</sup> Ld. a Fővárosi Ítéletábrla 3.Kf.27.485/2010/9. számú ítéletét, amelyet idéz a KDB D.14/18/2024. számú határozatának [113] pontja.

<sup>115</sup> A KDB D.1/13/2019. számú határozata, [53].

<sup>116</sup> Ld. a Fővárosi Ítéletábrla 3.Kf.27.485/2010/9. számú ítéletét, amelyet idéz a KDB D.14/18/2024. számú határozatának [113] pontja.

<sup>117</sup> A KDB D.434/15/2022. számú határozata, [36]–[37]. A kereset elutasításáról ld. Fővárosi Törvényszék 103.K.702.849/2023/7. számú ítéletét.

<sup>118</sup> A KDB D.434/15/2022. számú határozata, [32]. A kereset elutasításáról ld. Fővárosi Törvényszék 103.K.702.849/2023/7. számú ítéletét.

<sup>119</sup> A KDB D.66/23/2024. számú határozata, [82]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.701.388/2024/12. számú ítéletét.

<sup>120</sup> A KDB D.434/15/2022. számú határozata, [32]. A kereset elutasításáról ld. Fővárosi Törvényszék 103.K.702.849/2023/7. számú ítéletét.

nya miatt – nem objektív, a gazdasági ésszerűséggel össze nem egyeztethető az [ajánlattevő] indokolása a gépköltség vonatkozásában.”<sup>121</sup> Az ajánlattevő részéről nem tekinthető továbbá objektívnek az az indokolás sem, amely úgy fogalmaz, hogy „egy másik, számára kedvező projektre tekintettel nem kerülnek az ajánlati árba beépítésre költségek”, továbbá ha úgy nyilatkozik, „[h]ogy ezen megrendelések adatai olyan üzleti titkot képeznek, amelyeket nem tud az ajánlatkérő felé kiadni.” Az ajánlattevőnek azonban „[á]llítását [...] objektív tényekkel kell alátámasztani, amely a közbeszerzési eljárásban nem történt meg, ezért az [ajánlattevő] állításának ellenőrzésére sem az ajánlatkérő, sem a Döntőbizottság nem képes. Tekintettel arra, hogy az indokolásnak objektív tényeken kell alapulnia, és az, hogy egyéb megrendelésekre tekintettel az ajánlati ár jelentősen lecsökkent, nem került alátámasztásra, az indokolás, kiegészítő indokolás nem felelt meg a Kbt. előírásainak.” Mindez összhangban áll azzal a követelménnyel, amely szerint „[a]mennyiben az [ajánlattevő] érdekében áll, hogy az ajánlatkérő úgy tekintse, hogy a közölt ajánlati áron a szerződés teljesíthető, az [ajánlattevőnek] valamennyi ajánlati árát megalapozó, ajánlatkérő által kért elemet, adatot, kalkulációt közölnie kell.”<sup>122</sup>

Az ajánlati kötöttségből kiindulva az ajánlattevőt kötik az ajánlatában meghatározott árak, azokat nem változathatja meg az indokolásában, ellenkező esetben – koherencia hiányában – nem lehet az indokolás objektív. Alapvető kiindulópont az, hogy „Az árindokolás [...] nem eredményezheti az ajánlat módosítását, az ajánlati ár részletezése, megvilágítása az árindoklásban csak arra szolgálhat, hogy az ajánlatkérőt meggyőzze a szolgáltatás ajánlati áron való teljesíthetősége felől.”<sup>123</sup> Egy esetben egyes termékeknel az ajánlattevő magasabb, más termékeknel alacsonyabb árat mutatott be az indokolásban, az összesen ajánlati ár sem egyezett meg az ajánlatban megadott értékkel. A KDB úgy fogalmazott, hogy „Tárgybani esetben az indokolás nem támasztja alá az ajánlati árat sem az összesen ajánlati ár esetében, sem a termékenkénti ajánlati ár esetében. Az indokolás

nem koherens az ajánlatban megjelölt árakkal, költségekkel, így az indokolás nem minősülhet objektívnek. Az indokolás nem alkalmas arra, hogy az ajánlatkérőt meggyőzze a szerződés teljesíthetőségéről, a beszerzési árak, költségek valóságáról, mert teljesen más adatok, beszerzési árak, költségek szerepelnek az indokolásban, mint az ajánlatban. Az indokolás nem megerősíti az ajánlatot, a nyertes megajánlását, hanem éppen ellenkezőleg, megalapozatlanná teszi a nyertes ajánlatában tett megajánlást. A nyertes ajánlattevő valójában újrakalkulálta az árait, költségeit, amire nincs lehetőség a közbeszerzési eljárás során. Az ajánlattevő ajánlatához kötve van az ajánlattételi határidőt követően.”<sup>124</sup> Mindez érvénytelenséghez vezet, és kiegészítő indokolással sem korrigálható.<sup>125</sup> Nemcsak az árak, hanem a választott technikai megoldások (a szakmai ajánlat részelemei) is kötőerővel bírnak. Egy esetben az ajánlatkérő toronydaru telepítését és üzemeltetését írta elő az árazatlan költségvetés egyik tételében. Ezt az ajánlattevő beárazta, de az indokolásában már autódaruval számolt. „Tárgybani esetben az [ajánlattevő] szakmai ajánlatában rögzítettekhez képest, melyre beállt az ajánlati kötöttség, a kiegészítő indokolás során adta elő, hogy a főbb emelési műveletekhez és anyagmozgatásokhoz az előírt toronydaru helyett autódarut fog használni a beruházás megvalósítása során. Ezzel módosította az ajánlatát az ajánlattételi határidő lejártát követően, megsértve ezzel az ajánlati kötöttségét.”<sup>126</sup> Ezen nem változtat az sem, hogy a szerződés átalányáras, mert nemcsak a költség, hanem annak tartalma is döntő, továbbá nem lehet úgy tekinteni, hogy ez nem lényeges, különben az ajánlatkérő nem írta volna elő.<sup>127</sup>

Az objektivitás és a nyereség kapcsolata is sajátos tartalommal bír: nem lehet a nyereségre úgy tekinteni, mint a nem kalkulált költségek fedezésének eszközére. Egy ilyen megoldás ugyanis nem fogadható el objektív, megalapozott indokolásként, hiszen ez az indokolásnyújtások során visszaélésre adhatna okot, ha egy ajánlattevő egy-egy költségtényezőt beleérthetne a nyereségbe, tekintettel arra, hogy a felmerülő költségeket

<sup>121</sup> A KDB D.60/21/2025. számú határozata, [52].

<sup>122</sup> A KDB D.309/18/2019. számú határozata, [52]–[54].

<sup>123</sup> A KDB D.480/15/2022. számú határozata, [79].

<sup>124</sup> A KDB D.385/19/2023. számú határozata, [65]. A döntést keresettel támadták.

<sup>125</sup> A KDB D.385/19/2023. számú határozata, [65]. A döntést keresettel támadták.

<sup>126</sup> A KDB D.15/25/2024. számú határozata, [143].

<sup>127</sup> A KDB D.15/25/2024. számú határozata, [144]–[145].

abban az árelemben kell kalkulálni, feltüntetni és bemutatni, ahol azok felmerülnek. Ha az árelemeket nem mutatja be egyértelműen és konkrétan az ajánlattevő, nem mutatja be, hogy mekkora összeggel számolt, akkor az az ajánlatkérő számára nem ellenőrizhető, és nem tud meggyőződni az ajánlati ár megalapozottságáról, teljesíthetőségéről, az ilyen tartalmú indokolás nem alapozza meg az ajánlati ár objektív alátámasztását, a teljesíthetőség igazolását, pedig az indokolásnak erre kell szolgálnia.<sup>128</sup>

Ebben a körben is meg kell említeni a szakmai ajánlat és az árindokolás közötti kapcsolatot (erről a jogintézmény célja kapcsán már történt említés). Így kérdésként merülhet fel, hogy mennyiben kell a szakmai ajánlat részletességéhez igazodnia az alátámasztó iratoknak. A KDB szerint egy proforma számla is objektív igazolás lehet, ha tartalmazza a szakmai ajánlatban megadott eszköz típusát: „A Döntőbizottság álláspontja szerint jelen tényállásbeli helyzetben a proforma számla az objektív igazolás körében a benyújtott tartalommal elfogadható, hisz abból a megajánlott készülék típusa egyértelműen beazonosítható. A Kbt. és a fent ismertetett joggyakorlat sem várja el ugyanakkor az ajánlattevőktől, hogy szakmai ajánlatban rögzített részletességgel nyújtsák be igazolásukat az árindokolás körében. Az ajánlattevő szakmai ajánlatában rögzítette az elvárt műszaki paraméterek meglétét. A szakmai ajánlatban megajánlott készülék típusa pedig megegyezik a proforma számlán szereplő készüléktípussal, mely a Döntőbizottság álláspontja szerint objektív igazolásnak elfogadható.”<sup>129</sup>

Az objektív indokolás benyújtásának lehetőségét az képezi, ha az ajánlatkérő egyértelműen és pontosan határozza meg a feltételeit, műszaki követelményeit, a tényleges beszerzési igény meghatározása nem valósulhat meg a nyertes ajánlattevővel folytatandó egyeztetési eljárás eredményeként. Ha az ajánlattevő nem tudja felmérni

az általa későbbiekben teljesítendő szolgáltatások körét, mértékét és értékét sem, akkor a költségkimutatás nem kalkulálható, így objektív alapú árindokolás sem adható „[a] beszerzés tárgyára és mennyiségére vonatkozó szempontok, illetőleg adatok megadásának hiányában.”<sup>130</sup> Egy ilyen esetben azt állapították meg, hogy „A beszerzés mennyiségének és tárgyának utólagos meghatározásából következően a közvetített szolgáltatások, illetőleg az alvállalkozók által végzendő feladatok költségkimutatása sem volt lehetséges, az [ajánlattevő] nem adhatott objektív alapú árindokolást a beszerzés tárgyára és mennyiségére vonatkozó szempontok, illetőleg adatok megadásának hiányában.”<sup>131</sup> Mindez egyébként az ajánlati kötöttség szempontjából is aggályos, hiszen „Amennyiben [...] a nyílt eljárásban a közbeszerzés tárgya és mennyisége egyértelműen nem kerül meghatározásra és a tényleges feladatok a közbeszerzési szerződés tervezet értelmében külön kerülnek meghatározásra, amelyben a nyertes ajánlattevő újabb ajánlatot, egyben árajánlatot is tehet – még ha elemeiben a dokumentáció szerinti költségajánlatot kell elvileg alkalmaznia és így az ajánlati kötöttség sem valósul meg.”<sup>132</sup> Ha az eljárásban jelentős különbségű ajánlati árak érkeznek, akkor azok jelezhetik önmagukban azt, hogy „[a]z ajánlattevők részéről megfelelő konkrét beszerzési igényre vonatkozó szempontok hiányában pontos ajánlati vállalás és objektív költségkalkuláció nem volt lehetséges. [...] A Döntőbizottság rámutat arra is, hogy az ajánlattevők ajánlati áraikat a teljes mennyiség figyelembe vételével kell, hogy kalkulálják, ennek megfelelően alakítják ki a nagyobb mennyiség alapján az esetleges kedvezményeket.”<sup>133</sup> A teljes mennyiség ismerete tehát a kedvezmények számítása szempontjából is kulcskérdés. (Egyébként nem fogadta el a bíróság azt az érvet, hogy az adott időszakra kialakított stratégia függvénye az, hogy éppen milyen rendezvényre lesz szükség, és a rendezvények között nincs idő lebonyolítani a közbeszerzési eljárást, hiszen

<sup>128</sup> A KDB D.215/21/2022. számú határozata, [89].

<sup>129</sup> A KDB D.332/17/2019. számú határozata, [47].

<sup>130</sup> A KDB D.922/17/2016. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 10.K.27.009/2016/17. számú ítéletét.

<sup>131</sup> A KDB D.922/17/2016. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 10.K.27.009/2016/17. számú ítéletét.

<sup>132</sup> A Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 10.K.27.009/2016/17. számú ítélete.

<sup>133</sup> A KDB D.922/17/2016. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 10.K.27.009/2016/17. számú ítéletét.

létezik a keretmegállapodás vagy a dinamikus beszerzési rendszer alkalmazásának lehetősége is.)<sup>134</sup>

Az *indokolás módosítása* különösen fontos kérdés akkor, ha az ajánlatkérő a Kbt. 72. § (3) bekezdése alapján további, kiegészítő áringdolás benyújtására hívja fel az ajánlattevőt azért, mert továbbra is aggályos és kérdéses az indokolás elfogadhatósága. Mindez felveti az objektivitás kérdését is, azonban a korábbi indokolások módosításának kérdéséről és kereteiről a további, kiegészítő áringdolásra vonatkozó bekezdésekben lesz részletesebben szó. Ha az ajánlattevő indokolása objektív, akkor azonban már nem kell további, kiegészítő indokolást kérni. („Az [ajánlattevő] megadott minden olyan tény, adatot, kalkulációt, amely alapján az ajánlatkérő döntést hozhatott az ajánlati ár megalapozottságáról. Az indokolás objektív volt, elfogadhatósága körében nem merült fel kétség, ezért további kiegészítő indokoláskérés nem volt indokolt.”)<sup>135</sup>

Lényeges végül az is, hogy az ajánlattevő – az ajánlatkérő közbeszerzési dokumentumokban tett előírásaitól függetlenül – *saját választása* alapján is „hozhat be” objektív szempontokat az indokolásába, azonban azokat is alá kell támasztania. Így ha rossz döntést hoz az első indokolásában e körben, akkor az kihat a további lehetőségeire is. (Az ajánlattevő „[á]ringdolásával lényegében meghatározta a további vizsgálat menetét, ezért kiegészítő áringdolása is ennek mentén volt vizsgálendő.”)<sup>136</sup> Egy esetben az ajánlatkérő a könyvvizsgálói szolgáltatások kapcsán nem írt elő követelményt a munkaórákra nézve, azonban az ajánlattevő az időráfordítás alapján történő indokolásadást választotta, vagyis az egyes részfeladatokhoz pontos időtartamot kapcsolt, melyhez a kapcsolódó költségeket hozzárendelte. A KDB úgy foglalt állást, hogy az ajánlatkérőnek ebből kifolyólag már vizsgálnia kellett, hogy a saját tapasztalatai, illetve a kamarai ajánlás alapján az ajánlattevő mégis hogyan fogja az egyes részfeladatok vonatkozásában az általa számolt időbeli ráfordítással a megfelelő mélységű és színvonalú feladatellátást teljesíteni. Erre az ajánlattevő megfelelő indokokat nem szolgáltatott, kizárólag általános tényeket közölt (digi-

talizáció, mely társaságoknál végez könyvvizsgálatot, melyre panasz nem érkezett), ezek azonban az ajánlati ár megalapozottságának vizsgálata körében nem lehetnek megfelelő hivatkozási alapok. „Ilyen tekintetben tehát az [ajánlattevő] ajánlatának e körben történő érvénytelenségét nem az eredményezte, hogy az áringdolása körében ismertetett munkaórákkal kalkulálta ajánlati árát, hanem az, hogy ezen munkaórák tényszerűsége, alátámasztottsága nem igazolódott be, kiegészítő indokolásában nem tudott magyarázatot adni mindannak a levezetésnek, melyet az áringdolásában ő maga adott meg. Az [ajánlattevő] áringdolásainak nem megfelelősége, objektivitásának hiánya tehát erre vezethető vissza.”<sup>137</sup> Emellett nem volt megfelelő a konzultációs szolgáltatásokra vonatkozó számítás, és az asszisztencia vonatkozásában sem az időráfordítás mértékét, sem az ezzel összefüggő költségkalkulációt nem bocsátotta az ajánlatkérő rendelkezésére az ajánlattevő. „A Döntőbizottság a fentebb kifejtettek alapján tehát nem értett egyet azon [ajánlattevői] előadással, miszerint az ajánlatkérő szubjektív szempont szerint folytatott volna le bírálatot ajánlatával szemben, hiszen egyértelműen az [ajánlattevő] által saját választása alapján behozott objektív szempontok alátámasztottságának hiánya állt az ajánlata érvénytelenségének hátterében.”<sup>138</sup>

#### *A konkrétumok*

Az előző pontban tárgyalt jellemzőkkel és követelményekkel összhangban említhető meg az, hogy az indokolás akkor megfelelő, ha az *nem általános*, vagyis tartalmazza az aránytalanul alacsony ár megalapozott vizsgálatához szükséges *konkrétumokat*. Ennek megfelelően „Az elfogadás feltétele [...] az, hogy az ajánlattevői indokolás olyan objektív adatokon alapuljon, olyan korrekt, egyértelmű tényközlést tartalmazzon, amelyek egyértelműen és kétségtelenül eloszlatják az ajánlatkérő aggályait a kirívóan alacsonynak értékelt ellenszolgáltatás valóságosságáról, tényleges teljesíthetőségéről. Ha az ajánlattevő az indokolásában konkrétumokat, világos, egyértelmű tényadatokat, igazolt számításokat nem közöl, úgy az ajánlatkérő nincs abban a helyzetben,

<sup>134</sup> Ld. a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 10.K.27.009/2016/17.számú ítéletét.

<sup>135</sup> A KDB D.60/22/2023. számú határozata, [51].

<sup>136</sup> A KDB D.350/21/2025. számú határozata, [51].

<sup>137</sup> A KDB D.350/21/2025. számú határozata, [46], [48].

<sup>138</sup> A KDB D.350/21/2025. számú határozata, [50]–[51].

hogy meggyőződjön az általa kétségesnek tartott ajánlati árelem valós helyzetéről, így nem tehet mást, mint [...] az ajánlatot az indokolás el nem fogadása miatt érvénytelennek nyilvánítja.”<sup>139</sup> A másik oldalon ennek megfelelően áll e kötelezettség tükörképe: „Az ajánlatkérőnek az indokoláskérésben konkrétan meg kell adnia azokat az általa lényegesnek tartott ajánlati elemeket, amelyekre vonatkozóan kéri az adatok és az indokolás benyújtását.”<sup>140</sup> Megjegyzendő, hogy a konkrétumok, pontos és részletes indokolás nemcsak az ajánlattevővel szemben követelmény, hanem az ajánlatkérői érvénytelenné nyilvánító döntéssel szemben is. („[a]z aránytalanul alacsony ár okán való, a Kbt. 73. § (2) bekezdése szerinti érvénytelenség esetén nem elegendő a Kbt. 73. § (2) bekezdésének megjelölése, az ajánlatkérőnek az érvénytelenségről szóló tájékoztatásában összefoglalóan meg kell adnia, hogy mely tény, adat, körülmény, dokumentum hiánya miatt volt nem megfelelő az árindokolás, amely végül az ajánlat érvénytelenségéhez vezetett.”)<sup>141</sup> A részletes indokolási kötelezettség e tekintetben mindkét felet kölcsönösen terheli.

Ebben a körben hibázhat az ajánlattevő, hiszen beemelhet olyan magyarázatokat az indokolásába, amelyek tisztán magánpiaci környezetben marketingszempontról hatásosnak és hatékonyak tűnhetnek, azonban közbeszerzési jogi szempontból túl általánosak, nem konkrétak, nem alátámasztottak. Így nem szolgálhat hivatkozási alapként az, hogy például mekkora az ajánlattevő árbevétele, vagy hogy tőkeerős és elkötelezett az állam felé, továbbá az sem támasztja alá az indokolás objektivitását, hogy hány éve van jelen az adott piacon és hogy hány éve nyújt szolgáltatásokat a kormányzati szektornak.<sup>142</sup> Továbbá „Az ajánlattevő magyarázatának konkrétan kell lennie, ezért nem fogadható el, ha az ajánlattevő a tájékoztatásában indokként kizárólag az üzleti stratégiájára vagy piacszerzési lehetőségére hivatkozik, tekintettel arra, hogy ezek az indokok nem alkal-

masak arra, hogy objektív módon bizonyítsák a kért ellenszolgáltatás megalapozottságát.”<sup>143</sup> Ugyancsak általános lehet az, ha az ajánlattevő alvállalkozók teljesítésére hivatkozik, és az újabb ajánlatkérői kérdésre csak azt adja elő, hogy ismeri az alvállalkozóit, hosszabb ideje kialakult vállalkozói kapcsolatrendszeréről van szó, amely megfelelő háttere a teljesítésnek.<sup>144</sup>

Az is lehetséges, hogy az ajánlattevő egyes költségekre objektívnek tekinthető indokolást nyújt be, míg más költségekre nem. Egy esetben például „A bérköltségekre vonatkozóan adott indokolás tehát objektív alapúnak volt tekinthető és megfelelő számításokkal alá volt támasztva, ugyanez nem mondható el az egyéb költségekre. Egyéb költségekre vonatkozóan semmilyen számítást az ajánlattevő nem csatolt. [...] általánosságban adott indokolást, amely a cég volumenével magyarázta azt, hogy fedezetet nyújt az összes többi költségére.”<sup>145</sup>

Az ilyen jellegű indokok ajánlattevői megfogalmazása akár a kritikus pontokra adandó válasz előli kitérés szándék vagy éppen fáradás jeleinek tekinthetők, például már nem tud vagy nem akar foglalkozni az ajánlattevő a további indokok megfogalmazásával, számítások készítésével, dokumentumok beszerzésével, rendezésével, és szeretné lezárni a folyamatot.

#### *A gazdasági ésszerűség*

Említést kell tenni a *gazdasági ésszerűség* kérdéséről. Amíg a jogi szabályozás része volt 2012 előtt, addig sem határozta meg a törvény a fogalmát. („A gazdasági ésszerűség fogalmát a Kbt. nem határozza meg.”)<sup>146</sup> Azonban „A közösségi irányelvekből és a Kbt. szabályozási rendszeréből következő egységes döntőbizottsági és bírói gyakorlat szerint egy ajánlat akkor nem egyeztethető össze a gazdasági ésszerűséggel, ha az ár különböző szempontok szerinti vizsgálata során kétséget kizáróan megállapítható, hogy a beruházás műszaki/ szakmai tartalma a megajánlott

<sup>139</sup> A Fővárosi Bíróság 25.K.31.228/2006/5. számú ítélete.

<sup>140</sup> A KDB D.82/19/2025. számú határozata, [63].

<sup>141</sup> A KDB D.322/17/2021. számú határozata, [61].

<sup>142</sup> Ld. a KDB D.1033/10/2016. számú határozatát. A kereset elutasításáról ld. a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 14.K.27.045/2017/68. számú ítéletét.

<sup>143</sup> A Fővárosi Bíróság 7.K.30.843/2010/10. számú ítélete.

<sup>144</sup> A Kúria Kfv.III.37.025/2014/4. számú ítélete.

<sup>145</sup> A Fővárosi Törvényszék 14.K.K.32.874/2010/11. számú ítélete.

<sup>146</sup> A KDB D.313/16/2012. számú határozatát idézte a KDB D.1033/10/2016. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 14.K.27.045/2017/68. számú ítéletét.

áron nem teljesíthető, illetőleg a teljesítés csak veszteségesen biztosítható.”<sup>147</sup>

Noha a jogszabály már nem tartalmazza ezt a kitétel, a gyakorlatban továbbra is hivatkozási alapként szolgálhat, akár az indokoláskérés alátámasztásának elméleti szempontjából is: „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>148</sup> Ugyanakkor konkrét esetek megítélése kapcsán, az objektivitás mellett mint további, közelebről meg nem határozott tartalmú kiindulópontként is megjelenhet, például úgy, hogy „[a] benyújtott árindokolás nem felel meg az objektivitás követelményének, továbbá nem egyeztethető össze a gazdasági ésszerűséggel sem.”<sup>149</sup> Így példaként említhető az, hogy „[a]z egyes részszempontokra adott kirívóan alacsony árat kompenzálni egy másik részszempont magasabb ajánlati árával, ugyanis az egyes ajánlati elemeknek önmagukban is gazdaságilag ésszerűnek kell lenniük.”<sup>150</sup> Fontos továbbá, hogy a közbeszerzési joggyakorlat „[s]zerint azt, hogy egy ajánlat teljesíthető-e, a jogszabályoknak megfelelő-e, a gazdasági ésszerűséggel összeegyeztethető-e az ajánlattétel időpontjában rögzített adatok alapján kell megítélni.”<sup>151</sup> Ebből adódóan például az ajánlattételi határidőre kell megállapítani az ajánlattevőknek az ajánlati árukat és az alvállalkozói költségeket is, a későbbi keltezésű alvállalkozói ajánlatok így nem megfelelőek. („[a]z alvállalkozói teljesítés körében benyújtott igazolások nem voltak elfogadhatóak, erre tekintettel az árindokolás sem volt elfogadható mint a gazdasági ésszerűséget és teljesíthetőséget alátámasztó objektív indokolás.”)<sup>152</sup> Olyan *fantomszabály*ról van tehát szó, amely tételes jogi rendelkezés hiányában is ajánlat-kérői kötelezettség forrása, ugyanis az

ajánlatkérőnek „Az árindokolás során kapott információkra is figyelemmel kell döntenie arról, hogy a rendelkezésére álló adatok alapján az ajánlattevő ajánlata elfogadható-e vagy sem, megfelel-e a gazdasági ésszerűség követelményeinek.”<sup>153</sup> Valamint az is lényeges szempont lehet, hogy az objektivitás is kevés lehet némely esetben a megalapozott döntéshez, szükség van a gazdasági ész-szerűség bevonására is: „Az objektivitás (számszerűség, tényszerűség), az adatközlés mennyisége önmagában nem jelent elfogadhatóságot. A gazdasági ésszerűséget kell az adatok mögött megtalálni, melyet kétségtávol a piaci viszonyok diktálnak, ezért az [ajánlatkérőnek] is azt kellett mérlegre tennie, hogy az ajánlott ár tartható-e, elfogadhatóak-e azok az érvek, amelyek az [ajánlattevő] szerint, ha minimálisan is, de a nyereséget számára biztosítják, ekként az ajánlatot ésszerűen megtehetővé teszik.”<sup>154</sup>

Tehát lényeges követelmény, hogy „[a]z ajánlatkérőnek a gazdasági ésszerűséget kell az adatok mögött megtalálnia, amelyet a piaci viszonyok, az ajánlattevő piaci tevékenységének, gazdálkodásának, árpolitikájának vizsgálatával végezhet el.”<sup>155</sup> Vagyis az adatok, közlések, jogviszonyok, dokumentumok „mögé” kell tekinteni. Hogy pontosan mit is jelenthet ez a gyakorlatban? Például el kell végezni az indokolásban megjelölt, az árat alátámasztó árajánlatot adó nagykereskedelmi szállító minőségének bírálatát (rendelkezik-e vonatkozó tevékenységi körrel vagy sem, gyártónak vagy forgalmazónak tekinthető-e), vagy nem elegendő a kapcsolt vállalkozási minőség, a vállalkozások összefonódásának a megállapítása, hanem az ajánlati ár teljesíthetősé-

<sup>147</sup> A KDB D.313/16/2012. számú határozatát idézte a KDB D.1033/10/2016. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 14.K.27.045/2017/68. számú ítéletét.

<sup>148</sup> A KDB D.82/19/2025. számú határozata, [63]. Ld. még a KDB D.203/28/2023. számú határozatának [97] pontját.

<sup>149</sup> A KDB D.434/15/2022. számú határozata, [36].

<sup>150</sup> A Fővárosi Bíróság 12.K.32.127/2008/18. számú ítélete.

<sup>151</sup> A Fővárosi Törvényszék 103.K.700.964/2018/9. számú ítéletére hivatkozik a KDB D.280/19/2025. számú határozatának [50] pontja.

<sup>152</sup> A KDB D.280/19/2025. számú határozata, [51].

<sup>153</sup> A Fővárosi Törvényszék K.707.389/2020/17. számú ítélete, [27].

<sup>154</sup> Ld. a Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.27.485/2010/9. számú ítéletét, amelyet idéz a KDB D.14/18/2024. számú határozatának [113] pontja.

<sup>155</sup> A KDB D.14/18/2024. számú határozata, [123].

gének megítélésénél vizsgálni kell ennek a megajánlott árra gyakorolt hatását is.<sup>156</sup>

Bár nem hivatkozták kifejezetten a gazdasági észszerűséget, más esetben jelentőséget tulajdonítottak annak, hogy az adott ajánlattevő és a gyártó személye hogyan viszonyul egymáshoz, ugyanis „[a]z árindokolás megfelelősége körében bír relevanciával, hogy az ajánlattevő és a gyártó (illetve disztribútor) személye valóban elválik-e egymástól és eredményez-e igazoltan árcsökkenő hatást, vagy ez az ajánlattevői nyilatkozat nem támasztható alá. Amennyiben az [adott gazdasági szereplő] nem tekinthető gyártónak, az [ajánlattevő] eltitkolta a gyártás, a szállítás és a helyszíni üzembe helyezés költségeit, tehát nem valós alapokon nyugszik az ajánlati ára.”<sup>157</sup>

Végül megemlíthető, hogy a gazdasági észszerűség megköveteli a jövőre vonatkozó tervezést is, még olyan költségek kapcsán is, amelyek jövőbeli alakulása bizonytalan, mert például következő években meghozandó jogalkotói, kormányzati döntésektől függ. Említésre került, hogy az ajánlattétel időpontjában rendelkezésre álló adatokból és jogszabályi környezetből kell alapvetően kiindulni („A Döntőbizottság [...] joggyakorlata egységes abban, hogy az aránytalanul alacsony ár vizsgálata minden esetben az ajánlat benyújtásakor ismert információk alapulvételével történhet”),<sup>158</sup> azonban mindez nem mentesíti az ajánlattevőt azon kötelezettség alól, hogy számoljon bizonyos bizonytalan jövőbeli eseményektől függő további költségekkel, például hosszabb időtartamra szóló szerződéseknél várható az, hogy a következő években magasabb lesz a kötelező legkisebb munkabér (minimálbér), illetve a garantált bérminimum összege. Ezeket nyilván nem ismerheti az ajánlati ára számításakor az ajánlattevő, azonban a KDB szerint elvárható, hogy ha jelen van az infláció, és a megelőző években kivétel nélkül évente megemelték a kötelező legkisebb munkabér mértékét, akkor az ajánlattevő számoljon ezzel is.<sup>159</sup> A következőképpen fogalmaztak: „Azzal egyetért a Döntőbizottság, hogy a következő évi minimálbér emelkedés pontos mértékének

meghatározása nem várható el, az azonban igen, hogy a több évre áthúzódó szerződés esetében az ajánlattevő az előző évi minimálbéremelés mértékét és az inflációs várakozásokat is figyelembe véve, számoljon a minimálbér növekedésével az ajánlati ára képzése során. Éppen azáltal válik megalapozottá és a gazdasági észszerűséggel összeegyeztethetővé az ajánlattevő ajánlati ára, ha annak képzése során a hatályos jogszabályi követelmények mellett figyelemmel van a szerződés időtartama alatt várhatóan bekövetkező jogszabályi változásokra is.”<sup>160</sup> Azt is rögzítették, hogy a szerződés-tervezetben, a vis maior helyzetekre megállapított rendelkezés nem használható a szolgáltatási óradíj megemelésére. Ugyanis „A szerződés-tervezet [...] kifejezetten nevesíti, hogy mit tekint vis maiornak, pl. sztrájk, háború, vagy forradalom, tüzeset, árvíz, járvány, illetve ehhez kapcsolódó karantén, kijárási korlátozás vagy nemzetközi szervezet, illetőleg törvény vagy a Kormány által meghatározott bárminemű olyan intézkedés, amely a szerződés teljesítését akadályozza vagy lehetetlenné teszi. Tehát semmiképpen nem lehet e körbe tartozónak tekinteni egy következő évi minimálbéremelkedést, amelynek bekövetkezésével előre számolni lehet, különösen akkor, ha a szerződés-tervezet fentebb már ismertetett rendelkezései kifejezetten előírták, hogy a szolgáltatási díj összegén felül többlet díj semmilyen jogcímen nem érvényesíthető.”<sup>161</sup> Ugyanez a megközelítés érvényesült egy másik esetben is, amikor a garantált bérminimum kalkulálhatóságát vizsgálták, tekintettel arra, hogy az ajánlattevőknek „[a]z ajánlattételkor ismert adatokból, tényezőkből kell kiindulni, mivel az ajánlattevők is ezek ismeretében teszik meg az ajánlatukat.”<sup>162</sup> Azt kell alapul venni, hogy a garantált bérminimum mértéke évről évre emelkedik, de ennek mértéke előre nem határozható meg, ezért a több évre áthúzódó szerződés esetében ajánlati árban kalkulálni kell a garantált bérminimum évről évre várható emelkedésével, viszont nincs egy meghatározható összeg vagy százalékos mérték, amely rögzíthető, megkövetelhető, nem mondható ezért az, hogy csak egy bizonyos,

<sup>156</sup> A KDB D.14/18/2024. számú határozata, [121]-[122].

<sup>157</sup> A Kúria Kfv.IV.37.489/2024/8. számú ítélete, [56].

<sup>158</sup> A KDB D.691/17/2025. számú határozata, [53].

<sup>159</sup> A KDB D.161/13/2023. számú határozata, [40].

<sup>160</sup> A KDB D.161/13/2023. számú határozata, [40].

<sup>161</sup> A KDB D.161/13/2023. számú határozata, [41].

<sup>162</sup> A KDB D.739/14/2024. számú határozata, [40].

mértékű várható garantált bérminimum növekedéssel.”<sup>163</sup>

A jövőre vonatkozó tervezés azonban nem jelenti azt, hogy minden rendkívüli eseménnyel számolni kellene. Egy esetben az ajánlatkérő azt róttá az ajánlattevő terhére, hogy „ha nagyobb mértékű áremelkedés következik be”, akkor nem lehet a szerződést teljesíteni a megajánlott áron. Az ajánlattevő az előző évi azonos időszak áremelkedéséből indult ki, azzal számolt, mivel azonban nem várható egy „rendkívüli” árváltozás, illetve annak mértéke nem állapítható meg, ezért az árba nem tudta beépíteni. Erre fedezetet nyújthat egyrészt a nyereség, másrészt az ajánlatkérő nem írta elő tartalékkeret képzését a közbeszerzési dokumentumokban. A KDB ennek megfelelően azt állapította meg, hogy „[e]gy ajánlat érvénytelenségét nem okozhatja egy olyan költség árba való beépítésének a hiánya, melynek bekövetkezésével és annak mértékével nem lehet reálisan számolni.”<sup>164</sup>

A hosszabb időtartamra kötendő szerződések kapcsán egyébként a bizonytalanságokat mérsékelhetik azok a szerződésmódosítást megalapozó rendelkezések (felülvizsgálati záradékok), amelyek megfelelő indexálást (áremelést) tesznek lehetővé bizonyos árváltozásokhoz, inflációs mutatószámokhoz igazítva, és amelyeket a felek előre megismerhető módon rögzíthetnek a közbeszerzési dokumentumokban.<sup>165</sup> Lényeges az is, hogy az ajánlatkérő pontosan milyen áremelkedésekre hivatkozik, vagy éppen miket zár ki a szerződésmódosítást megalapozó rendelkezésben. Egy esetben az ajánlatkérő úgy fogalmazott a szerződéstervezetben, hogy a szolgáltatói díj nem emelhető az időközbeni inflációra hivatkozással. A KDB úgy fogalmazott, hogy „[e]z a rendelkezés nem terjed ki, illetőleg nem érinti a minimálbér időközbeni emelését. A Döntőbizottság a két szerződéses rendelkezés összevetéséből megállapította, hogy a közös ajánlattevők által meghatározott m2-re eső

forint összeg, illetőleg vállalkozói díj figyelembe véve az áringokolásnak a tartalékra vonatkozó vállalásait is ezen esetlegesen változó tételre is fedezetet nyújt, illetőleg nem zárja ki a szerződés módosításának e körben történő elvi lehetőségét.”<sup>166</sup> A Kúria ezt úgy ítélte meg, hogy ez a megállapítás nem azt jelentette, hogy „[a] szerződés módosítható a minimálberek változására tekintettel, ezért e körben az elsőfokú ítéletben kifejtett indokolás túlmutat a határozat indokolásának keretein, továbbá a [közös kérelmező ajánlattevők] nem bizonyították, hogy a szolgáltatói díj és az ajánlatban szereplő tartalékösszeg nem nyújthatna kellő fedezetet a szerződéses időszak alatt bekövetkező költségváltozásokra, a bérek esetleges emelkedésére.”<sup>167</sup> E körben összegzésként abból az elvi megállapításból célszerű kiindulni, hogy „Mindenki érzi azt a visszásságot, amely az egyik oldalon értékben erősen megduzzasztott szolgáltatást a másik fél részéről régi idők változatlan ellenértékével fizettetett meg. Szolgáltatás és ellenszolgáltatás régi értékaránya anachronizmussá vált, különösen azokban a jogviszonyokban, ahol az egyik fél oly tárgyi szolgáltatást kap, amely a jelenlegi viszonyok mellett jóval túlhaladja az ő ellenszolgáltatását.”<sup>168</sup>

A gazdasági ésszerűség mellett az „ésszerű gazdálkodás” is megjelenhet mint kiindulópont. Egy őrzésvédelmi szolgáltatásokra vonatkozó közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérő által előírt óraszámoktól jelentős mértékben eltért a nyertes ajánlattevő. A szöveges ajánlatában kevesebb órával számolt, mint az ajánlatkérő által elvárt, ugyanakkor az indokolásában már havonta 1117 tőbbletórát adott meg.<sup>169</sup> „A nyertes ajánlattevő a bruttó alap óradíjat a fentiek alapján havi 7320 órára vetítve kalkulálta, azonban csak havi 6203 órát kell teljesítenie, azaz havi 1117 órát nem számlázhat ki az ajánlatkérő számára, így havi 1117 óra tekintetében *deficit*be kerül. [...] A kalkulált és a *ténylegesen számlázható összeg közötti eltérés* majdnem eléri a 20%-ot, ami jelentősnek minő-

<sup>163</sup> A KDB D.739/14/2024. számú határozata, [40].

<sup>164</sup> A KDB D.671/14/2009. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Bíróság 7.K.30.045/2010/14. számú ítéletét.

<sup>165</sup> Ld. a Kbt. 141. § (4) bekezdés a) pontját.

<sup>166</sup> A KDB D.202/9/2015. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 12.K.32.221/2015/5. számú ítéletét, amelyet hatályában fenntartott a Kúria Kfv.II.37.156/2016/5. számú ítélete.

<sup>167</sup> A Kúria Kfv.II.37.156/2016/5. számú ítélete, [28].

<sup>168</sup> Beck Salamon: Huzamos szerződések. Jogtudományi Közlöny, 1920/17. sz., 130. o.

<sup>169</sup> A KDB D.595/19/2023. számú határozata, [137]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.700.981/2024/15. számú ítéletét.

sül.”<sup>170</sup> Így a konklúzió az volt, hogy „[a] nyertes ajánlattevő kalkulációja nem volt megfelelő [...], az ajánlatkérő által elvárt teljesítendő óraszámot az általa kalkulált óraszám alapján meghatározott ár alapján csak jelentős deficittel tudná teljesíteni, amely nem életszerű, és az ésszerű gazdálkodással nem összeegyeztethető. A nyertes ajánlattevő az árindokolásában és a kiegészítő árindokolásában sem tudta azt bizonyítani, hogy milyen módon tudja a kalkulált árral teljesíteni a szolgáltatást.”<sup>171</sup>

#### *Az indokolás struktúrája*

Fontos szempont, hogy az ajánlattevő milyen *struktúrában* adja meg az indokolást, azaz, mennyiben térhet el az ajánlatkérő által kibocsátott indokoláskérés tartalmától. Ennek a vizsgálata visszavezet ahhoz a kérdéshez, hogy mennyiben kötelező az ajánlatkérői felhívás tartalma, az általa megfogalmazott tételekhez mennyiben kell igazodnia az ajánlattevőnek akkor, amikor az indokolásában kifejti a költségeit. Említés történt arról feljebb egyrészt, hogy az ajánlattevők „más logikai dimenzióban részletezhetik és indokolhatják” az áraikat, jogsértés nem állapítható meg, ha minden költségelemet tartalmaz az indokolás, figyelemmel arra is, ha a feladat egyedi, és arra egyedi árképzés alkalmazható.<sup>172</sup> Másrészt arról is volt szó, hogy nincs akadálya annak, hogy az ajánlattevő egy korábbi rezsióradíjra vonatkozó jogszabály struktúráját használja fel az indokolása elkészítéséhez azért, mert a korábbi kormányrendeletben tételesen lebontva szerepelt az, hogy milyen elemekből tevődött össze a díj, míg egy későbbi (hatályos) normában ilyen részletezés már nem található. Tehát lehetséges a magyarázat megadásához ennek a struktúrának a segítségül hívása, annak ellenére, hogy az már egy hatályon kívül helyezett jogszabályra épült.<sup>173</sup> Hangsúlyos kérdés, hogy milyen előírásokat tett az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumokban. Így ha

*átalánydíjas értékelési szempontot* alakított ki, és ha nem kell részletes, tételes költségvetést készíteniük az ajánlattevőknek, akkor az ajánlattevőn nem kérhető számon kizárólagosan egy adott struktúra szerint kialakított árképzés, pl. munkanemenkénti, munkarészenkénti bontásban, valamennyi felmerülő költségre tételesen megjelenített kimutatás szerinti költségvetés készítése. Az ajánlatkérő meghatározhat egyfajta struktúrát akár az indokoláskérésében, akár a további, kiegészítő árindokoláskérésében ilyen esetben, azonban ez nem lehet kötelező érvényű, nem bír ajánlati kötöttséggel, mivel az nem volt része a kötöttséggel terhelt ajánlatadási feltételrendszernek. Ilyenkor az ajánlattevő bármilyen módon és eszközzel alátámaszthatja azt, hogy az árképzése objektív alapú, a szerződés a megajánlott ellenértéken teljesíthető.<sup>174</sup> Vagyis rendkívül fontos, hogy az ajánlatkérő milyen adatot kíván megismerni az ajánlatban, azaz, mi az értékelési szempont, azon belül vannak-e további, önállóan értékelésre kerülő szempontok, előírja-e árazott költségvetés, árazott ártáblázat (árrészletező) vagy kereskedelmi ajánlat benyújtását az ajánlat részeként. Lehet, hogy az ajánlatkérő elegendőnek ítéli az egyösszegű ajánlati ár meghatározását, vagy előírja a könyvelési, elszámolási és számlázási feladatok teljesítéséhez ártáblázat csatolását is. Egy esetben például az ajánlatkérő tehergépjárművet kívánt beszerezni a legalacsonyabb ár értékelési szempont („ajánlati ár összesen”) alkalmazásával úgy, hogy kérte az ár részletezését. A táblázatban külön kellett feltüntetni a tehergépkocsi, az üzembe helyezés, a forgalomba helyezés költségét (vagyonátruházási illeték, forgalmi törzskönyv és engedély, rendszám, érvényesítő címke), valamint a műszaki vizsga ellenértékét.<sup>175</sup>

Ezeknek megfelelően ismerhető meg az ajánlatból az ajánlattevői árképzés,<sup>176</sup> tehát fontos eleme a megállapított tényállásnak az, hogy az ajánlatkérő mit írt elő ebben a körben, a közbeszerzési dokumentumok része-

<sup>170</sup> A KDB D.595/19/2023. számú határozata, [170]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.700.981/2024/15. számú ítéletét.

<sup>171</sup> A KDB D.595/19/2023. számú határozata, [171]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.700.981/2024/15. számú ítéletét.

<sup>172</sup> A Kúria Kfv.III.37.191/2017/7. számú ítélete, [24].

<sup>173</sup> A Fővárosi Törvényszék 103.K.701.761/2021/24. számú ítélete, [27].

<sup>174</sup> A KDB D.98/13/2025. számú határozata, [92].

<sup>175</sup> Ld. a KDB D.282/18/2017. számú határozatát. Részben megváltoztatta, a bírságot mérsékelte a Fővárosi Törvényszék 12.K.700.253/2018/7. számú ítélete, amelyet helyben hagyott a Kúria 12.K.700.253/2018/7. számú ítélete.

<sup>176</sup> Ld. a KDB D.98/13/2025. számú határozatának [81] pontját.

ként. (Például „Az ajánlattevőknek egyösszegű ajánlati árat kellett adniuk, részletes ártáblázat csatolása nélkül.”)<sup>177</sup> Ha tehát egy átalányár kerül értékelésre külön árrészletező dokumentum nélkül, akkor az ajánlattevői mozgáster nagyobb az árindokolás elkészítése, a struktúra megválasztása kapcsán. Viszont, ha az ajánlatkérő kiad árazatlan költségvetést útmutatóval ellátva, akkor már az adott tételhez való kötöttség követelménye érvényesülhet. Például, „[a]z ajánlattevőnek akként kellett ajánlati árat megadnia, hogy az árat képező költségvetési tételeknél felmerülő költségét az adott tételhez kell számítani és kétség esetén az adott tétel árát alá kell támasztania azt megalapozó dokumentumokkal. Így például a transzbeton anyagárába bele kellett kalkulálnia a szállítás és a segédanyagok díját is, ezen tételeket más költségvetési tételhez nem lehetett hozzászámítani. [...] A Döntőbizottság nem fogadta el az [ajánlattevő] hivatkozását a beszerzés átalányáron való költségelzésére, hiszen az ajánlatkérő a dokumentációja mellé árazatlan költségvetést bocsátott rendelkezésre, melynek kitöltésére iránymutatást adott.”<sup>178</sup> Olyan példa is említhető, amikor az ajánlatkérő előre elkészítette a „kölcségtábla” elnevezésű dokumentumát, amelyet az esetleges indokoláskérés keretében kívánt alkalmazni, és amelynek az ajánlat részeként történő benyújtását csak lehetővé tette, ugyanakkor javasolta az ajánlattevőknek az árképzéshez való használatát.<sup>179</sup>

Ennek megfelelően „[á]razatlan költségvetés hiányában az ajánlatkérő nem hivatkozhat alaposan arra, hogy az [ajánlattevő] más soron tüntette fel a vizsgált költséget, illetve hogy nem egyértelmű hol tervezett egy bizonyos felmerülő költséget.”<sup>180</sup> Az indokoláskérés célhoz kötöttségéből<sup>181</sup> – vagyis, hogy nem lehet öncélú – az is következik, hogy az árindokolás-kérések során megfogalmazott kérdések nem épülnek be a közbeszerzési

eljárás ajánlattevő által teljesítendő feltételei közé, mert azok nem módosíthatják a felhívás tartalmát, és nem változtatják a műszaki tartalom „átalányár” megajánlását „[r]észletes árazatlan/árazott költségvetéssé,” így nem vizsgálható ugyanazon logika mentén az ajánlati árak megalapozottsága, mint akkor, ha egységár megadását írják elő vagy árazott költségvetés benyújtását követelik meg, az ügy egyedi körülményei alapján, az adott piac (például távközlési szolgáltatások) jellemzőit figyelembe véve kell eljárni.<sup>182</sup> Ilyen esetben tehát nem lehet arra hivatkozni, hogy az „[á]rindokolás amiatt nem elfogadható, mert esetlegesen nem ott számolt el költséget, ahol az ténylegesen felmerült. Átalányáras szolgáltatás esetén semmiféle jogi relevanciával nem bír az, hogy az ajánlattevő az indokolásában a költségeit milyen struktúra szerint mutatja be, figyelemmel az értékelés előírt szempontjára.”<sup>183</sup> Ennek megfelelően, ha például nem volt előírás tervezési szolgáltatások megrendelésére irányuló közbeszerzési eljárásban „fix átalánydíjas” értékelési szempont alkalmazásával az, hogy az ajánlattevők készítsenek részletes, tételes költségvetést, akkor „[n]em kérhető számon kizárólagosan egy adott struktúra szerint kialakított árképzés, pl. munkanemenkénti, munkarészenkénti bontásban költségvetés készítése, az érdekelt bármilyen módon és eszközzel alátámaszthatja azt, hogy az árképzése objektív alapú, a szolgáltatás a megajánlott ellenértéken teljesíthető.”<sup>184</sup> Ilyenkor a KDB-nek nem azt kell vizsgálnia egy, az indokolás elfogadásának jogszerűségére vonatkozó jogorvoslati eljárásban, hogy egy versenytárs ajánlattevő „[g]ondolatmenete és szempontrendszere miként jelenik meg az árindokolásban, hanem azt, [...] hogy az – egészét tekintve – megfelel-e az objektivitás követelményének, alkalmas-e a vállalási ár megalapozottságának alátámasztására, és abba a [versenytárs ajánlattevő] által hiányolt kölcségtételek beilleszthetőek-e.”<sup>185</sup>

<sup>177</sup> A KDB D.1/13/2019. számú határozata, [43].

<sup>178</sup> A KDB D.202/15/2023. számú határozata, [77].

<sup>179</sup> Ld. a KDB D.378/15/2019. számú határozatának [5] pontját.

<sup>180</sup> A KDB D.348/18/2024. számú határozata, [90]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 106.K.703.061/2024/22. számú ítéletét.

<sup>181</sup> Ld. a KDB D.203/28/2023. számú határozatának [97] pontját.

<sup>182</sup> A Fővárosi Törvényszék 106.K.703.061/2024/22. számú ítélete, [45]–[46].

<sup>183</sup> A KDB D.456/19/2019. számú határozata, [82]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 104.K.701.001/2020/6. számú ítéletét.

<sup>184</sup> A KDB D.456/19/2019. számú határozata, [80]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 104.K.701.001/2020/6. számú ítéletét.

<sup>185</sup> A Fővárosi Törvényszék 104.K.701.001/2020/6. számú ítélete, [30].

Ha azonban az ajánlatkérő az értékelés körében több szempontot (korábbi elnevezéseket is megemlítve: alszempontot,<sup>186</sup> illetve részszerpontot) határoz meg az árra nézve, akkor az ajánlattevőt nem illeti meg az a szabadság, hogy alszempontokat összevonjon, az indoklás struktúrája az eljárást megindító felhívás tartalmához kell, hogy igazodjon. Ennek megfelelően „Azt, hogy az adott ajánlattevő az árindokolásában a költségeit milyen struktúra szerint mutatja be, az értékelés előírt szempontjai határozzák meg, ezen túl annak összeállítása és tartalma az ajánlattevő saját felelősségi és hatáskörébe tartozik.”<sup>187</sup> Így például egy költöztetési, fuvarozási szolgáltatások tárgyú közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérő külön értékelte a tehergépjármű díját a tömegük (3,5 tonna felett és alatt) alapján, és külön értékelte a kiállítás díját, ennél fogva e díjtételek nem voltak egyben kezelhetők, más alszempontoknál nem voltak megjeleníthetők. A KDB úgy foglalt állást, hogy jogszerű volt az érvénytelenné nyilvánítás, figyelemmel az Sztv. szerinti valódiság és összemérés elvére: „A Döntőbizottság joggyakorlata szerint valamennyi ajánlati elem vonatkozásában ténylegesen felmerülő valamennyi költséget ott kell elszámolni, ahol az valójában felmerül, az egyes költségtényezők nem csoportosíthatók át sem egy adott feladaton belül, sem nem számolhatók el harmadik személyekkel kötött más szerződések költségei között. [...] Tekintettel arra, hogy az [ajánlattevő] az ajánlatában nem a keletkezésüknek megfelelő soron számolta el a költségeket, megsértette az árindokolás objektivitásának követelményét.”<sup>188</sup> Tehát, ha a külön meghatározott értékelési (al)szempontokra a költségeket külön-külön nem mutatják be, akkor az nem elfogadható, „[e] költségek összegét tételesen meg kellett volna határozni, és nem elegendő az az eljárás, hogy az árindokolásban megjelölt fixköltség tartalmazza őket.”<sup>189</sup>

#### *A keresztfinanszírozás és annak tilalma*

Szintén vizsgálendő követelmény a *keresztfinanszírozás*, pontosabban a keresztfinanszírozás tilalma. Az erre vonatkozó jellemzők, illetve az ebből fakadó követelmények és korlátok semmilyen módon nem jelennek meg a tételes jogszabály szövegében, kizárólag a joggyakorlatból szűrhetők le: „A keresztfinanszírozásra vonatkozóan a Kbt. valóban nem tartalmaz tételesjogi definíciót, ennek tartalma azonban a Kbt. tételesjogi rendelkezéseiből levezethető.”<sup>190</sup>

Hogy mit jelent pontosan a keresztfinanszírozás a közbeszerzésekben? Az ún. keresztfinanszírozás tilalma szerint „[a] Kbt. alapelveit az sérti, ha az ajánlattevő árképzése azon alapul, hogy az egyik ajánlati részelemmel egybeépíti a másik részelemet annak érdekében, hogy azáltal *jogtalan előnyhöz* jusson az ajánlatkérői feltételeket teljesítő, ténylegesen megosztott vállalatokat megtevő ajánlattevőkkel szemben.”<sup>191</sup> Ez azt jelenti, hogy „A kialakult joggyakorlat nem tartja elfogadhatónak a vállalat megalapozottságát, amennyiben az ajánlattevő más gazdasági tevékenységből eredő bevételével finanszírozza a szerződés teljesítése során felmerülő költséget (keresztfinanszírozás tilalma). Ezért a közvetett költségeket is *szét kell bontani és az adott beszerzésre eső részét bemutatni, amelynek bevett gyakorlati módszere az arányosítás.*”<sup>192</sup> Másképpen fogalmazva: „[k]eresztfinanszírozás tervezésével az indoklás nem minősülhet objektív alapúnak. A keresztfinanszírozás lehetőséget biztosítana az ajánlattevőknek az ajánlati árak oly módon történő befolyásolására, hogy a valós költségeiket 'elrejtve' befolyásolják az ajánlattevők között kialakuló sorrendet, ez pedig olyan versenyellenes magatartás, amely sérti a verseny tisztaságát és átláthatóságát. Erre tekintettel nem foghat helyt az az [ajánlattevői] álláspont, hogy nem érinti az ajánlata érvényességét az, hogy

<sup>186</sup> „A törvény szövegéből kikerül az ún. alszempont fogalma, amelynek indoka, hogy sem a közbeszerzési irányelvek, sem pedig az uniós elektronikus hirdetményminták nem alkalmazzák a fogalmat, illetve utóbbiak használata során nem is lesz lehetőség külön alszempontok megadására. A korábbiakban alszempontként meghatározott elemeket a jövőben külön értékelési szempontonként lehet majd meghatározni a felhívásban.” Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény és a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény módosításáról szóló 2023. évi CXVII. törvény 8. §-ához kapcsolódó végső előterjesztői indoklás.

<sup>187</sup> A KDB D.597/28/2025. számú határozata, [75].

<sup>188</sup> A KDB D.434/15/2022. számú határozata, [34]–[36]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.702.849/2023/7. számú ítéletét. Ld. még a KDB D.1/13/2019. számú határozatának [53] pontját e „töretlen joggyakorlatról.”

<sup>189</sup> A KDB D.15/17/2021. számú határozata, [38].

<sup>190</sup> A Fővárosi Törvényszék 103.K.702.849/2023/7. számú ítélete, [21].

<sup>191</sup> A KDB D.20/21/2021. számú határozata, [44].

<sup>192</sup> A Fővárosi Törvényszék 106.K.702.915/2024/13. számú ítélete, [29].

a saját eredménye terhére mit számol el, amennyiben az ajánlati árát nem változtatja meg. A Döntőbizottság rögzíti, hogy az [ajánlattevő] által a kiegészítő indokolásban a béremelkedés és az infláció tekintetében bemutatott számítás a keresztfinanszírozás tilalmába ütközik.”<sup>193</sup>

Ennek megfelelően e tilalom nem teszi lehetővé azt, hogy az ajánlattevő más szerződésekből, vállalásokból finanszírozza egy adott szerződés teljesítését.<sup>194</sup> Viszont fontos annak megjegyzése is, hogy „A kialakult joggyakorlat nem tartja elfogadhatónak a vállalás megalapozottságát, amennyiben az ajánlattevő keresztfinanszírozásra hivatkozik, azonban ez is csak a beszerzés tárgyára, az eset összes körülményeire tekintettel állapítható meg egyértelműen.”<sup>195</sup> Tehát ebben az esetben is körültekintően kell eljárni, mivel nem feltétlenül érvényesülő elvről van szó, hiszen ebben a körben is szembesülni kell a közbeszerzés tárgyához igazodó, az adott piac jellemzőiből fakadó sajátosságokkal. Például „A távközlési szolgáltatások [...] jellemzője, hogy az infrastruktúra kiépítését követően annak működtetésének tárgyi-személyi és egyéb (pl: adók, díjak) költségei eloszlanak a szolgáltatók teljes szerződésállományában, és – az egyes szerződésekre jutó elhanyagolható mértékre figyelemmel – nem bonthatók szét az egyes szerződésekre.”<sup>196</sup> De ugyanígy jelentősége lehet, hogy egy szerződés átalányáras, és az ajánlati ár árazott költségvetésen alapul. Egy esetben a következőképpen fogalmaztak: „[f]igyelemmel a fix összegű, átalány jellegű vállalkozói díjra, a közbeszerzési jogi szempontból tiltott keresztfinanszírozás a költségvetési tételen belül, az ott feltüntetett anyagár/munkadíj költségelemei között kizárható.”<sup>197</sup>

Hogyan működhet, valósulhat meg a keresztfinanszírozás? Klasszikus példa az, ha több értékelési szempont van az árhoz (díjakhoz, árkategóriákhoz) kapcsolódóan, és az ajánlattevő egyik szempontra adott ajánlati ár költségeit a másik szempontra vonatkozó árból kívánja fedezni.

A KDB a következőképpen fogalmazott egy döntésében: „A három különböző koordinációs díj nem képez egységet, mert az egyes megrendelésekhez kell az ott teljesített feladatok kapcsán felmerült költségeket elszámolni, a számlát kiállítani a három különböző árkategóriában. Tehát az egyes koordinációs díjaknak [...] fedeznie kell az adott árkategóriában az ajánlatkérő által megrendelt feladatainak teljesítése során felmerült költségeit és tartalmaznia kell az ajánlattevő nyereségét. Ezért nem megfelelő az [ajánlattevő] azon árindokolásban előadott költségelosztása, melyet a súlyszámok alapján rendelt az egyes koordinációs díjakhoz. Az ajánlatkérő álláspontját osztva, amennyiben az ajánlatkérő csak a 3. árkategóriában, a koordinációs díj 3. kapcsán megajánlott díjjal rendel meg diákmunkát, akkor az [ajánlattevő] téves költségmegoszlására tekintettel a ténylegesen felmerült költségeit nem tudná elszámolni.”<sup>198</sup> Ebből adódóan „[a]z egyes koordinációs díjaknak önmagukban tartalmazniuk kell minden olyan költséget, ami a megrendelt árkategóriában a megrendelt feladatok kapcsán felmerül.”<sup>199</sup>

Ugyancsak felmerülhet a már korábban tárgyalt 0 Ft-ra árazott vállalások kérdése. Így például „Az egyes ajánlati elemek vonatkozásában, bár orientációs szempontként mindenképp figyelembe vehető a korábbi beszerzések tapasztalata, ugyanakkor a 0 Ft-os ajánlati elemek esetén körültekintően kell eljárni, hisz ezen megajánlás csak abban az esetben tekinthető elfogadhatónak, ha a szolgáltatás nyújtásával kapcsolatban felmerült költségei, a szolgáltatás nyújtásával összefüggésben, valamely költség ellentételezi. E körben természetesen figyelemmel kell lenni a keresztfinanszírozás tilalmára, valamint arra is, hogy a közbeszerzési gyakorlat szerint a gazdasági észszerűséggel csak azon ár egyeztethető össze, mely nyereséget is tartalmaz.”<sup>200</sup> Ilyenkor az indokoláskérés szükségszerű lehet, hiszen minden ajánlattevő árképzése és kedvezménye más és más.<sup>201</sup> Megemlíthető egy másik példa is: az ajánlatkérő a leg-

<sup>193</sup> A KDB D.107/19/2023. számú határozata, [74].

<sup>194</sup> Ld. pl. a KDB D.1033/10/2016. vagy a D.494/15/2009. számú határozatát.

<sup>195</sup> A KDB D.411/26/2020. számú határozata.

<sup>196</sup> A Fővárosi Törvényszék 106.K.703.061/2024/22. számú ítélete, [44].

<sup>197</sup> A KDB D.20/21/2021. számú határozata, [44].

<sup>198</sup> A KDB D.4/15/2021. számú határozata, [49].

<sup>199</sup> A KDB D.4/15/2021. számú határozata, [50].

<sup>200</sup> A KDB D.351/16/2018. számú határozata, [28].

<sup>201</sup> A KDB D.351/16/2018. számú határozata, [28].

alacsonyabb árat értékelte, azonban meghatározta ennek elemeit is: eszerint az összesített ellenszolgáltatást három árelem alapul vételével kellett képezni, amelyek a következők voltak: rendszerbevezetés teljes díja, a szoftverkövetés díja, valamint a szoftver fejlesztés díja volt. Az ajánlattevők az összesített ellenszolgáltatásra, valamint a 3 árelemre is külön-külön kötelesek voltak az ajánlatukat megtenni. Az ajánlattevő a szoftverkövetés díjára 0 Ft-os megajánlást írt, az ajánlatkérő pedig indokolást kért erre nézve. Az ajánlattevő az indokolásában előadta, hogy a szoftverkövetést, valamint a műszaki és üzemeltetési támogatást a garanciális időszakban, illetve a garanciális időszak egy részében úgy biztosítja, hogy az az ügyfél számára további költséggel nem jár. Hivatkozott a hosszú távon fenntartható üzletpolitikára, mivel a megajánlott rendszer bevált, és számos európai és Európán kívüli projektben alkalmazott közös platformon nyugszik a szoftver, így a szoftverkövetés költsége a rendszerek közt megosztva alacsony szinten tartható. Az ajánlatkérő nem fogadta el az indokolást, és az ajánlatot érvénytelenné nyilvánította. A KDB szerint jogszerű volt ez a döntés, akárcsak az, hogy 0 Ft-os megajánlásra indokolást kért az ajánlatkérő, mégpedig a következő indokok alapján: „A Döntőbizottság nem kívánja azt vitatni, hogy egy már létező, az ajánlatkérő által igényelt funkciók teljességére, vagy többségére kifejlesztett rendszer követési, karbantartási költségei alacsonyabbak, azonban műszaki, szakmai szempontból nem fogadható el az az indok, hogy az ilyen rendszer követésével kapcsolatosan ne lenne tényleges feladat ellátási kötelezettség, mely szükségszerűen munkavégzéssel és költségekkel jár. E tény az [ajánlattevői] indoklás sem cáfolta.”<sup>202</sup> Vagyis „[n]em fogadható el objektív alapú indokolásként az, hogy ajánlatkérő egy konkrét közbeszerzési eljárás

alapján megkötött szerződés teljesítése során kétségekkel felmerülő költségeit ne a konkrét szolgáltatás nyújtása során érvényesítse, nem fogadható el az olyan tartalmú indokolás, melyben az ajánlattevő az ingyenes vállalást azzal kívánja alátámasztani, hogy a költségeit más projektekben érvényesíti.”<sup>203</sup>

Nem jelenthet tehát minden esetben jogszerű hivatkozási alapot a tiltott keresztfinanszírozás az el nem fogadhatósághoz, nem lehet minden egyes tétel valamilyen módon egymáshoz való kapcsolódása okán alkalmazni. Egy esetben úgy fogalmazott a KDB, hogy „[t]ételes költségvetés hiányában az egyéb, nem kifejezetten a vagyónvédelmi rezsióradíjat tartalmazó költség tételek esetében sem ajánlati kötöttségre, sem a költség tételek kötött tartalmára, sem ún. tiltott keresztfinanszírozásra vonatkozóan az ajánlatkérő alapos indokot nem tudott megjelölni. Ez utóbbi tilalomra vonatkozó hivatkozás leginkább amiatt nem fogadható el ésszerűnek és jogszerűnek, mivel egyrészt a jelen közbeszerzésben szó sem eshet egyes ajánlati árelemek közötti finanszírozásról, támogatott és nem támogatott üzletágak közötti finanszírozásról, szabályozott és nem szabályozott áras szolgáltatások közötti finanszírozásról, egyéb, versenyjogi korlátozás hatálya alá eső árképzési feltételekről, stb. Ennélfogva az ajánlatkérő által kötelezően alkalmazni előírt, az alkalmazott árképzés objektív indokainak, adatainak kimutatásához az ajánlattevőket szükségtelenül korlátozó és indokolatlan feltételeket állító, a költségelemeket nem feltétlenül a valós elnevezésüknek megfelelően megjeleníteni és strukturálni hivatott táblázat sorai közötti átcsoportosítás nem eshet a közbeszerzési jogi szempontból relevanciával bíró keresztfinanszírozási tilalom alá.”<sup>204</sup>

<sup>202</sup> A KDB D.720/16/2010. számú határozata.

<sup>203</sup> A KDB D.720/16/2010. számú határozata.

<sup>204</sup> A KDB D.139/16/2021. számú határozata, [142].