

KÖZBESZERZÉSI IRÁNYTÚ

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

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.2026.3.3

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 költségek és költségtani támpontok

A következő lényegi eleme az indokolásnak a költségekre vonatkozó számítás, tehát meg kell vizsgálni a költségek kérdését, tartalmát, de ehhez szükség van néhány általános, költségtani támpont meghatározására, a költségek rövid áttekintésére, csoportosítására.

a) Elsőként tehát egy rövid *költségtani áttekintés* szükséges az alapvető fogalmak leírása érdekében. A *költség* nem más, mint „a tevékenység érdekében felmerült és

felhasznált erőforrások pénzben kifejezett értéke.” A költség tehát a tevékenység érdekében merül fel, vagyis a szűkebb értelemben vett termeléshez kapcsolódik (termék-előállításához, szolgáltatásnyújtáshoz). Erőforrások felhasználását jelenti, amelyek lehetnek anyagi javak (anyagok, gépek stb.), nem anyagi javak (szellemi termékek) és emberi erőforrások (munkaerő). A *kiadás* „pénz- vagy erőforrásfogyás”, a pénzkidadás egy része csak és kizárólag pénzmozgást jelent. Például, ha egy vállalkozás kölcsönt vesz fel, a pénzkészlete nő. Ez

azonban nem bevétel, hiszen a vállalkozás eredménye nem növekszik, a kölcsönt vissza kell fizetni. Az eredményt a kölcsön visszafizetése sem fogja csökkenteni: ez kiadás, de nem költség. A kölcsön után fizetett kamat azonban már költség, aminek kifizetése már csökkenti az eredményt (hiszen a kamat az idegen pénz használatának ellenértéke). A kiadás költségévé konvertálása a számviteli feladata. Egy időszak számviteli költsége a kiadások azon részét fedi le, amely az adott időszakban az erőforrások felhasználásával, használatával, gazdasági avulásával, adózásával kapcsolatos és költségként elszámolható. *Ráfordításnak* pedig „[a] működtetés érdekében felmerült élő- és holtmunka nevezhető, illetve ráfordításként kell számba venni mindazokat a veszteségeket, amelyek a jövőben várhatóan nem fognak megtérülni”, illetve másképpen megfogalmazva, a ráfordítás „[a] teljesítmények kibocsátása érdekében eszközölt befektetések bekerülési értéke.” E három fogalom (költség, kiadás, ráfordítás) közös halmazt is képezhet, és ilyen esetben egymás szinonimájaként használhatók. Ilyen például az évi anyagbeszerzés, amelyet kifizetett a vállalkozás, a beszerzett anyagokat felhasználta a vállalkozás a gyártott termékek előállításához, és a készterméket (amelybe beépültek az anyagköltségen kívül az egyéb költségek is) el is adta, így a termék előállítási költsége az eredménybe beszámító ráfordítássá konvertálódott. De ugyanúgy képezhetők halmazmetszetek más szempontok szerint is. Míg a költség a termelés, addig a ráfordítás az értékesítés kategóriája; minden költség előbb vagy utóbb ráfordítás lesz, mivel a termelés érdekében felmerült költséget valamikor figyelembe kell venni az eredményt terhelő (csökkentő) értéként.¹

A költségek különböző szempontok szerint csoportosíthatók. Így megjelenési formájuk alapján megemlíthetők *anyagjellegű* (ideértve a szolgáltatások költségeit is, például raktározás, csomagolás, fuvarozás, pénzügyi, biztosítási szolgáltatások), *személyi jellegű* költségek (bérköltségek, így személyi alaphér, pótlékok, végkielégítések, kapcsolódó közterhek),² *értékcsökkenési leírás*. Közvetlen és közvetett költségek is léteznek. A *közvetlen költségek* gazdasági szempontból egy termékhez kötődnek, és kizárólag azon termék esetében merülnek fel. Például, ha egy

adott vállalkozás két, jól elkülöníthető terméket gyárt külön gyártósoron, akkor meghatározható, hogy az adott költség melyik termékhez kapcsolódik. Ezzel szemben a *közvetett költség* esetében ilyen közvetlen kapcsolat nem áll fenn. Az időszakhoz kapcsolódás alapján két csoport különíthető el, nevezetesen az adott időszakban felmerült költség és az időszakot terhelő költség. Ahhoz, hogy a kettő között a kapcsolat megteremthető legyen, szükséges a költségkorrekció fogalmának és elemeinek is meghatározása. *Adott időszakban felmerült költségek* körébe az tartozik, amelyik egy-egy időszak (általában egy év, esetleg ennél rövidebb időszak) alatt jelentkezik. Ilyen például a december hónapra vonatkozó bérköltség. *Időszakot terhelő költségek* pedig az adott időszak termelő-szolgáltató tevékenységéhez kapcsolódnak, így ezeket terhelik függetlenül attól, hogy mikor merültek fel. A termelés (tevékenység) volumenéhez való viszony szerint lehetnek fix vagy változó költségek. A *változó költségek* azok, amelyek a tevékenység nagyságrendjével valamilyen arányban állnak, míg a *fix költségek* a volumenhez igazodnak. A viszonylag állandó költségek a termelés (tevékenység) adott terjedelmén belül nem reagálnak a volumen változására, míg a lépcsőzetesen változó költségek egy határ elérését követően ugrásszerűen változnak. Emellett léteznek lényeges és lényegtelen, elkerülhető és elkerülhetetlen költségek is. Végül megemlíthetők az *elsüllyedt költségek*: ezek a múltbeli költségek már nem térülnek meg a jelenben zajló folyamatok keretében, a döntéshozatal során nem lényegesek.³

A KDB is végzett a költségek körében csoportosítást. E megközelítés szerint különbséget tett *közvetlen és közvetett költségek* között: „[e]gy gazdasági társaságnál minden esetben merülnek fel különböző költségek, amelyek az adott közbeszerzéssel kapcsolatban lehetnek közvetlenek, vagy közvetettek. Közvetlennek azok a költségek minősülnek, amelyek konkrétan kapcsolódnak az adott közbeszerzéshez, közvetettek, amelyek magához az adott közbeszerzéshez szorosan nem kapcsolódnak, azonban mivel működési költségek, így azokkal, de legalábbis egy részükkel az ajánlat összeállítása során számolni, kalkulálni kell.”⁴ A következőkben a „költség”

¹ Laáb Ágnes: Számviteli alapok. Elmélet és módszertan (Typotex, Budapest, 2006) 71., 137., 139–140., 227. o.

² Ld. pl. a KDB D.595/19/2023. számú határozatát. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.700.981/2024/15. számú ítéletét.

³ Laáb: i. m. 229–235. o.

⁴ A KDB D.20/16/2022. számú határozata, [108] vagy D.215/21/2022. számú határozata, [75].

fogalma általános értelemben lesz használatos, mélyebb számviteli és jogi összefüggések értelmezése nélkül. Ez utóbbi körben például az adójog terén lehetne a költségelszámolás részletes feltételeit vizsgálni (vállalkozás érdekében felmerült költségek, megszorító jelzők alkalmazása a normaszövegben stb.), azonban jelen keretek között ez szükségtelen.

b) Az ajánlattevői indokolás objektivitása és elfogadhatósága szempontjából rendkívül lényeges a *költségek megfelelő számbavétele* (teljeskörű felsorolása), számszerűsítése és szükség szerint különböző dokumentumokkal történő alátámasztása. Ez egészíthető ki azokkal a mélyebb vizsgálatokkal, amelyekről a gazdasági észszerűség körében részletesebben szó volt.

A kiindulópont az, hogy az ajánlattevőnek azt kell bemutatni és igazolni, hogy „[a]z ajánlati ára minden kötelezően felmerülő költségtényezőt a megfelelő mértékben tartalmaz.”⁵ A bemutatandó költségek függenek a közbeszerzés tárgyától, néhány klasszikus példa: bér- és járulékköltségek, anyagköltségek, jogi, telekommunikációs, irodafenntartási, ügyvezetési, adminisztrációs költségek, biztosítási, fuvarozási költségek (anyag és munkaező tekintetében), az útdíj értéke, üzemanyagköltségek, a kapcsolódó közterhek (helyi iparűzési adó, társasági adó, innovációs járulék), közvetett költségek (alvállalkozói koordináció költsége, biztosítás és ügyviteli költségek). Vannak azonban olyan elemei az indokolásnak, amelyek nem költségek, de meg kell őket határozni, és azokhoz kell rendelni a költségeket, mert így, együttesen értelmezhetők, egymásra épülnek, egységet alkotnak. Így például a „[b]eépítendő anyagok teljesítés helyszínére történő szállításánál számolt távolság, anyag bedolgozásánál kalkulált munkaidő [...] önmagában nem értelmezhető az árindokolás körében. [...] a távolság nem költség, ezért a távolság önmagában nem értelmezhető egy árindokolás során, csak és kizárólag a hozzá rendelt árral együtt. [...] az indokolásban és a kiegészítő indokolásban rögzítettek egymással szorosán összefüggő adatok, melyek egymásra épülnek, egységet képeznek. Önmagukban egyes adatok nem

bírnak relevanciával.”⁶ Másik példa: „[a]z árindokolásból nem derült ki, hogy mi módon, megközelítőleg milyen távolságra stb. kerül szállításra a berendezés. A korábbi szállítások költségeinek alapulvétele elfogadható lehet, ugyanakkor ennek alátámasztására az indokolás nem tartalmaz semmiféle adatot, bizonyítékot, mely alapján az ajánlattevő megfelelő mérlegelés eredményeként az indokolás objektív volta, a szerződés adott áron való teljesíthetősége alátámasztásra került volna.”⁷ (A költségek felméréséről, nevesítéséről a későbbiekben még lesz szó.)

Nem feltétlenül elegendő a költségek felsorolása, hanem az is vizsgálható, hogy *tartalmazza-e a számítási, árképzési metódust*. („Az árindokolás az ajánlatkérő által kért összes árelemet tartalmazta, az ajánlati árelem vonatkozásában az alkalmazott számítási, árképzési metódust is, a figyelembe vett költségekkel együtt.”)⁸ Ebben a körben azonban célszerű figyelembe venni azt az általános jellemzőt is, amely szerint „[m]inden ajánlattevő másképp képezi költségeit, más megnevezéssel, más csoportosításban mutatja be a költségeit, ezért nem lehet egy-egy költségtényező kiragadásával megítélni az indokolást, kiegészítő indokolást, hanem egységében, összefüggésében kell vizsgálni.”⁹

Vagyis fel kell mérni azokat a költségeket, amelyek a szerződés teljesítése kapcsán felmerül(het)nek. Nyilván nem merül fel minden egyes költség a teljes egészében, hiszen vannak olyan elemek, amelyeket a közbeszerzési eljárás eredményeként létrejövő szerződésre arányosítani, vetíteni kell (például ügyvezetés, irodahelyiség fenntartásának költségei), de meg kell őket jeleníteni, hiszen az nem lenne objektív válasz, hogy ilyenekkel az ajánlattevő nem számol, mert más szerződések teljesítéséből finanszírozza ezeket, ezzel ugyanis felvetné a tiltott keresztfinanszírozás problémáját.

Szükséges e körben megemlíteni az „árelem” fogalmát is, annak ellenére, hogy ezen a téren sem áll rendelkezésre semmilyen jogszabályi támpont. Viszont megállapítható, hogy egy egyösszegben megajánlott ár árelemekből épül fel.¹⁰ Általános kötelezettség az árele-

⁵ A KDB D.20/16/2022. számú határozata, [112].

⁶ A KDB D.163/18/2023. számú határozata, [77]-[78].

⁷ A KDB D.91/13/2019. számú határozata, [46].

⁸ A Kúria Kfv.III.37.191/2017/7. számú ítélete, [24].

⁹ A KDB D.52/15/2023. számú határozata, [53] vagy a KDB D.161/13/2023. számú határozata, [46].

¹⁰ A KDB D.179/19/2020. számú határozata, [40].

mekkel kapcsolatban egyrészt az, hogy az ajánlati árra vonatkozó indokolás minden kötelezően felmerülő költségtényezőt megfelelő mértékben tartalmazzon, annak ellenére, hogy az ár aránytalanul alacsony jellegűnek tűnik. Ha az ajánlattevő nem tudja indokolásaival minden kétséget kizáróan igazolni, alátámasztani azt, hogy az aránytalanul alacsony ajánlati ára ténylegesen minden árelemet tartalmaz, akkor az ár nem megalapozott, nem igazolt az, hogy a megajánlott áron a szerződés teljesíthető.¹¹ Másrészt pedig az is elvárás, hogy „[e]gy összetett tartalmú, több költségelemet magában foglaló közbeszerzési tárgy esetében az ajánlati ár kizárólag az előre kidolgozott értékű költségelemekből épülhet fel. Nem megfelelő azon eljárás, hogy egy ajánlattevő az egyes költségelemeket utólag, a Kbt. 72. §-a szerinti eljárás során alakítja ki, mivel ezen árképzést minden esetben az ajánlattételt megelőzően kell elvégezni a felelősségteljes és megalapozott ajánlattétel érdekében.”¹² Ellenkező esetben az ajánlattevő módosítani kénytelen a korábbi indokolásban megadott adatait, a jogellenes módosítás pedig érvénytelenséghez vezet, hiszen egy ilyen ajánlattevői lépésből azt a következtetést lehet levonni, hogy az árajánlatot nem megalapozottan tették.¹³ Másképpen fogalmazva: „[a]z árkalkulációnak (melyről az érintett ajánlattevő árindokolása során lényegét tekintve számot ad) nem az ajánlatkérő felhívására kell elkészülnie, annak az ajánlattevő rendelkezésére kell állnia, hiszen az ajánlattevő ennek alapján adja meg az ajánlati árát, az egyes tételekkel való kalkulációját ez alapozza meg. Azzal, hogy az ajánlattevő csupán kinyilvánítja, hogy egy adott tétellel kalkulált, de annak pontos számítási módját, vagy annak az ajánlati árban való kimutathatóságát már elmulasztja megadni, nem alapozza meg az indokolás objektivitását.”¹⁴ Ha viszont az indokolás az ajánlatkérő által kért összes árelemet, költségelemet objektív módon tartalmazza árképzési, számítási metódussal, dokumentumokkal alátámasztva, akkor jogszerű az elfogadás.¹⁵

Ugyanakkor, ha az árelemek közül akár csak egy is vitatható, akkor az egyösszegű nettó ajánlati ár is vitatható: „[a]z aránytalanul alacsony árra vonatkozóan adott indokolásban feltüntetett árelemek alapozzák meg az egyösszegben megajánlott ajánlati árát. Ezen árelemek az ajánlati árát alkotó költségtényezők, melyek alkotják az ajánlati árát. Az *ajánlati ár* ezen az árindokolásban bemutatott *költségtényezők, árelemek összessége*, így az ajánlati árát alkotó valamely árelem, költségtényező vitatása, megalapozatlansága esetén az egyösszegű ajánlati ár kerül megtámadásra, vitatásra. Az egyösszegű ajánlati ár és az azt alkotó árelemek szoros tartalmi egységet képeznek.”¹⁶ A KDB így árelemnek tekintette azt a két elemet, amelynek teljesíthetőségét, megalapozottságát vitatták a jogorvoslati eljárásban, ezek pedig a munkabér és a nyereség voltak. Azért volt fontos az árelemmel kapcsolatos alapvető elméleti megközelítés felvázolása, mert „[a]z ajánlatkérő arra hivatkozott, hogy az egyösszegű nettó ajánlati ár és a mentori szolgáltatás nettó fajlagos díja képezte az ajánlat tárgyát, az ajánlati tartalmat, és az indokolásban bemutatott árelemek nem részei az ajánlatnak, így az egyes árelemek vitatása nem minősül az egyösszegű ajánlati ár megalapozatlansága megtámadásának, megkérdőjelezésének.”¹⁷ A KDB azonban ezt nem fogadta el, és úgy foglalt állást, hogy „Mivel a fentiekben is kifejtettek alapján az indokolásban bemutatott árelemek alapozzák meg a megajánlott egyösszegű ajánlati árát, így egy árelem vitatása, megalapozatlansága kihat az ajánlati árra, egyben az egyösszegű ajánlati ár megtámadását, megkérdőjelezését is jelenti.”¹⁸

Az is lényeges kérdés, hogy a költséget *milyen módon kell kifejezni*? Konkrét összegben, vagy elfogadható az ajánlati ár százalékában megadni az indokolásban? Az ajánlatkérő egy esetben szerződéskötési feltételként írta elő minőségbiztosítási tanúsítvány rendelkezésre állását. A közbeszerzési eljárásban indokolást kért az ajánlattevőtől, ennek részeként kérte megadni a „minőségirányí-

¹¹ A KDB D.179/19/2020. számú határozata, [45].

¹² A KDB D.584/17/2023. számú határozata, [64]. A döntést keresettel támadták.

¹³ A KDB D.584/17/2023. számú határozata, [65]. A döntést keresettel támadták.

¹⁴ A KDB D.636/25/2024. számú határozata, [57].

¹⁵ Ld. a Kúria Kfv.III.37.191/2017/7. számú ítéletének [24] pontját.

¹⁶ A KDB D.179/19/2020. számú határozata, [40].

¹⁷ A KDB D.179/19/2020. számú határozata, [41].

¹⁸ A KDB D.179/19/2020. számú határozata, [41].

tási rendszer kiépítésének és tanúsításának költségét.”¹⁹ Az ajánlattevő csatolta az alátámasztó dokumentumot, és nem egy pontos összegben, hanem az ajánlati ár százalékában kifejezve adta meg a költséget. A KDB a következőképpen fogalmazott: „Az ajánlatkérő helytelenül rögzítette az összegezésben azt, hogy az [ajánlattevő] hibát követett el, amikor a kiegészítő árindokolásban nem konkrét összeget adott meg, ugyanis az ajánlatkérő a kiegészítő árindokoláskérésben nem konkrét összeg megadását kérte, hanem a költség mértékének megadását. Az [ajánlattevő] ennek a kérésnek is eleget tett. Amennyiben az ajánlatkérő a konkrét összeget akarta megtudni, úgy pontosan erre kellett volna rákérdezni a kiegészítő árindokoláskérésben vagy további indokoláskérést kellett volna küldeni az [ajánlattevő] részére.”²⁰

c) Rendkívül fontos feladat a fentieknek megfelelően *a költségek felmérése*. Ebben *támpontokat* adhatnak azok az előírások, amelyeket az ajánlatkérő fogalmazhat meg a közbeszerzési dokumentumokban. Ezek olyan ajánlatkérői rendelkezések, amelyek – az ajánlati kötöttségre, az ajánlattevői indokolás struktúrájára és az ajánlattevői mozgástérre vonatkozó feljebb kifejtett részleteknek megfelelően – kötelező erővel bírnak, a kötőerő hierarchiájában lényegesen magasabb szinten állnak, mint azok az elvárások, amelyeket az ajánlattételi határidő lejártá után fogalmaz meg az ajánlatkérő, az érvénytelenséget kockáztatja az az ajánlattevő, amely ezeket az indokolása elkészítésénél figyelmen kívül hagyja. Példaként említhető a következő eset: „A Döntőbizottság rögzíti, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentáció részeként csatolt útmutató 16-17. oldalain az ajánlati ár képzése kapcsán iránymutatást adott az ajánlattevőknek, mely tartalmazta, hogy kötelező jelleggel, a jogszabályi előírásokból eredően számolniuk kell bizonyos díj/költség tételekkel, továbbá bevétel elemekkel is. Az itt felsorolt tételek tartalmazták többek között, hogy az ajánlattevőknek számolniuk kell a bér emelkedésével a szerződés teljesítésének ideje alatt és az inflációval is. [...] A Döntőbizottság a rendelkezésre álló

dokumentumokból megállapította, hogy az ajánlatkérő egyértelmű előírást tett a közbeszerzési dokumentáció részeként becsatolt útmutatóban a tekintetben, hogy mely költségek feltüntetését kéri kötelezően az ajánlattevőktől. Az ajánlatkérői előírás ellenére az [ajánlattevő] nem kalkulált a béremelkedés és az infláció költségével, amely az árindokolásából és a kiegészítő árindokolásából is megállapítható, erre tekintettel az ajánlatkérő jogszerűen nyilvánította érvénytelenné az [ajánlattevő] ajánlatát.”²¹ Ahogyan arról szó volt a korábbiakban (az indokolás struktúrája körében), az is lényeges, ha az ajánlatkérő az értékelésre kerülő ajánlati ár részletezésére külön dokumentumot bocsát rendelkezésre (költségvetés, ártáblázat, kereskedelmi ajánlat stb.) a közbeszerzési dokumentumok részeként. Végül az is megemlíthető, hogy ha az ajánlatkérői felhívás tartalmaz először konkrét felsorolást arra nézve, hogy az ajánlatkérő szerint milyen költségek bemutatása szükséges az indokolásban. Így például egy esetben „A rezsióradíj megállapítása során figyelembe vett költségek kimutatásához az ajánlatkérő iratmintát is az ajánlattevők rendelkezésére bocsátott, amely alapján lényegében a korábban hatályban volt díjrendelet mellékletében meghatározott költségtételekkel megegyezően kért adatot az ajánlattevők költségképzéséről.”²² Azonban „Abból, hogy az ajánlatkérő meghatározott költségelemek felmerülését feltételezi a kiadott indokoláskérésben, nem következik, hogy ilyen költségelemek ténylegesen felmerültek az adott ajánlat kalkulációja során.”²³

Kérdés lehet az, hogy pontosan meddig terjeszkedhet az ajánlatkérő a *különböző költségek nevesítésének* terén, ugyanis nincs szabályozva, hogy mi az, ami ténylegesen számon is kérhető. A joggyakorlat szerint megalapozottá kell tenni azt, hogy az ajánlati ár minden kötelezően felmerülő költségtényezőt a megfelelő mértékben tartalmaz.²⁴ Vagyis „Az indokolás akkor megfelelő, ha abból az ajánlatkérő meg tudja állapítani a részletezett költségelemek alapján, hogy az ajánlati ár tartalmaz valamennyi jogszabályban és egyéb módon vállalt olyan kötelezettséget, amelynek figyelembevételével az

¹⁹ A KDB D.314/202/2025. számú határozata, [23].

²⁰ A KDB D.314/202/2025. számú határozata, [94].

²¹ A KDB D.107/19/2023. számú határozata, [71]–[75].

²² A KDB D.139/16/2021. számú határozata, [38].

²³ A KDB D.348/18/2024. számú határozata, [87]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 106.K.703.061/2024/22. számú ítéletét.

²⁴ A KDB D.20/16/2022. számú határozata, [112].

[ajánlattevő] az ajánlati ára kialakításakor kalkulált. Az indokolásból ki kell tűnnie, hogy az egyes költségelemeket terhelő, kötelezően figyelembe veendő kiadásokat az ajánlattevő belekalkulálta az ajánlati árába.”²⁵ Valamennyi költség számonkérésére azonban nem jogosult az ajánlatkérő. Így például „A hiteltörlesztés és az abból fakadó bankköltségek díja, biztosítási díjak nem tartozhatnak a tárgyi beszerzés költségei közé, mivel a tárgybani szolgáltatás ellátásához, az előírt feladatok elvégzéséhez szükséges költségeket lehet az árban érvényesíteni. Az árnak a tárgybani szolgáltatás ellátásához tartozó, a körben szükségszerűen felmerülő költségeket kell tartalmaznia, nem tartoznak ide az egyéb okból felvett hitel törlesztésének költségei.”²⁶ Ugyanígy nem róhatta fel a versenytárs ajánlattevő azt, hogy nem számolt a nyertes ajánlattevő a hitel törlesztésének költségvonzatával (hiszen a hitelt nem erre a projektre vették fel), ahogy azt sem, hogy nem számoltak a fejlesztés előfinanszírozásának kamatköltségével. „A likviditási, illetve árképzési stratégia olyan sajátos aspektusát vizsgálja fel az [ajánlattevő], mely nem általánosítható a gazdasági szereplőkre és ezáltal nem is elvárható és nem alapozza meg azt, hogy a szerződés az érdekelt ajánlati árain nem teljesíthető. Ugyancsak nem figyelembe vehető azon hivatkozás sem, hogy az opcionális fejlesztési tételek előfinanszírozása kapcsán a [nyertes ajánlattevőnek] olyan kamatköltsége keletkezne, melyet az árba be kellett volna építenie. Az [ajánlattevő] olyan szélsőséges körülményekre alapította álláspontját, melyet az ajánlatkérő előírásai nem tartalmaztak, és ezt a szerződéses feltételek sem támasztanak alá (kizárólag egyszeri lehívással valamennyi opciós tétel), továbbá az opciós fejlesztés funkciójából sem lehet erre következtetni, mivel ennek célja a későbbi üzemeltetés során kialakuló új igények beépítése.”²⁷ Egy másik, további példa is említhető a kérdés megvilágítására. A KDB a következőkre mutatott rá egy döntésében: „Az összegezésben kiemelt, a vírusvédelmi védekezés és előírás-

sok költsége, mint árelem tekintetében csak utóbb, a kiegészítő árindokolás kérés keretében kért felvilágosítást az [ajánlattevőtől] és tekintette azt szintén érvénytelenségi tényezőnek. A Döntőbizottság leszögezi, hogy az árindokoláskérés törvényi eszköze ugyan valóban arra szolgál, hogy segítségével az ajánlatkérő tájékozódhasson az ajánlati ár, illetve annak egyes összetevői megalapozottsága felől, ha azok az ajánlat értékelése szempontjából lényeges ajánlati elemek. Nem szolgálhat azonban egyúttal az újabb és újabb, az eljárás során ajánlatkérő által nem hiányolt, az értékelés szempontjából lényegesnek korábban nem tartott költségelemek előhívására, figyelemmel a Kbt. 72. § (1) bekezdésére.”²⁸ Így a kiegészítő indokoláskérés „[a] Kbt. 73. § (4) bekezdése körében nem arra irányul, hogy az ajánlatkérő valamennyi környezetvédelmi, szociális és munkajogi követelményt ellenőrizzen. Csak azon körülményeket kell ellenőriznie, amelyek hiánya, nem megfelelő érvényesülése lényegesen befolyásolhatja az ajánlati árat.”²⁹ Ahogyan meg kell húzni az ajánlatkérőnek azt a küszöbértéket, amely alatt az ár felveti az aránytalanul alacsony jelleg gyanúját, ugyanúgy meg kell húzni azt a határt is, amelyen belüli költségek relevánsak a megalapozott döntéshez. Az ezen kívül eső költségek fedezésére például az ajánlattevő által képzett tartalék is fedezetet nyújthat. „Az [ajánlattevő] által képezett tartalék – az általa megjelölt funkcióját és célját tekintve – megfelel annak az elvárásnak, hogy többek között az említett vírusvédelmi előírások és védekezés költségeire is fedezetet nyújtson, indokolt volt ezért azt a kifejezetten ilyen jellegű és célú kiadások fedezetére kialakított tartalék soron figyelembe vennie.”³⁰ Ugyanakkor nem téveszthető szem elől az a korlát, amely szerint a „[t]artalékok nem képezhetik deklarált, de esetlegesen rosszul kalkulált költségek forrását.”³¹ (A tartalék kérdéséről a későbbiekben még lesz szó.) Említést kell tenni a szerződést biztosító mellékkötelezettségekről is, két példával kiemelve azt, hogy nem feltétlenül

²⁵ A KDB D.432/15/2024. számú határozata, [42]. A 2. kérelmi elem vonatkozásában megsemmisítette és e körben a KDB-t új eljárásra kötelezte a Fővárosi Törvényszék 106.K.703.443/2024/19. számú ítélete.

²⁶ A KDB D.52/15/2023. számú határozata, [48].

²⁷ A KDB D.78/25/2024. számú határozata, [146]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.701.972/2024/13. számú ítéletét.

²⁸ A KDB D.222/17/2021. számú határozata, [91].

²⁹ A KDB D.222/17/2021. számú határozata, [91].

³⁰ A KDB D.222/17/2021. számú határozata, [91].

³¹ A Fővárosi Törvényszék 103.K.700.964/2018/9. számú ítéletét idézi a KDB D.470/15/2021. számú határozata, [35].

minden, az ajánlattevőt terhelő pénzügyi teher jeleníthető meg árelemként az ajánlati ár részeként. Az első példa a *meghiúsulási kötbér*. A bíróság szerint ha az ajánlati ár részét képezné ennek költsége, akkor elveszne a szankciós jellege, hiszen az ajánlattevő átháríthatná annak összegét az ajánlatkérőre. A Kúria úgy fogalmazott, hogy „[a]z ajánlati árnak, a vállalási árnak nem kell tartalmaznia a meghiúsulási kötbér összegét, mert nem a vállalási árnak, nem a várható haszonnak kell fedezetet nyújtania a meghiúsulási kötbérre. Amennyiben az [ajánlatkérő] álláspontja helyes lenne, akkor a meghiúsulási kötbért tartalmazó vállalási ár elfogadásával az ajánlattevő a kötbér megfizetését is áthárítaná az ajánlatkérőre és az elveszítene szankció jellegét. A meghiúsulási kötbér ugyanis annak a szankciója, hogyha az ajánlattevő nem vagy nem a szerződés szerint teljesít, köteles a kötbért megfizetni, ezáltal arra ösztönzi, hogy minőségi munkát végezzen, kötbérfizetési kötelezettség ne terhelje.”³² A második példa a *jótállás*. Ennek feltételei is különbözőek lehetnek attól függően, hogy ki vállalja. Ha a gyártó vállalja, akkor az alkatrészcsere költségvonzata is nála merül fel, így az ajánlattevőnek nem kell számolnia vele, ennek megfelelően a beszerzési árba van kalkulálva. [„Az árindokolás maga rögzíti, hogy a gyártó biztosít 24 havi jótállást, így a jótállás körébe eső költségek nem az ajánlattevőnél, hanem a gyártónál merülnek fel, ennek megfelelően az a beszerzési árba kalkulálva lett. Ugyanakkor az ajánlattevőnek az árindokolás körében e tekintetben nincs további kötelessége, s jogszerűen nem kötelezhető arra, hogy e tekintetben további indokolást adjon (Székesfehérvári Törvényszék 2.Kf.16/2017/6.)”]³³

Elméleti szempontból azonban el kell határolni azokat a biztosítékokat, amelyeket „előre”, azaz a nem szükségszerű jogsértés (szerződésszegés) megtörténtét megelőzően kell rendelkezésre bocsátani – és ezért biztosabb megoldás az ajánlatkérő szempontjából –, hiszen egy kötbért akkor kell megfizetni, ha már megtörtént például a késedelem vagy a meghiúsulás. Egy kötbér kifizetése ugyanakkor bizonytalan, hiszen alapjaiban függ

a nyertes ajánlattevőként szerződő fél fizetési képességétől és készségétől. A biztosíték azonban több évig is az ajánlatkérőként szerződő félnél van, illetve egy garanciaszerződés akkor is költséget okoz a nyertes ajánlattevőként szerződő félnek, ha előírás- és szerződésszerűen teljesít, ezért is indokolt a Kbt. rendelkezései között korlátozni az ilyen biztosítékok mértékét.³⁴ Az ilyen biztosítékok szankciójellegének meghatározhatósága tehát más irányból közelíthető meg. Említhető olyan indokoláskérés is példaként ennek megfelelően, amikor az ajánlatkérő az „egyéb, a teljesítéshez szükséges költségek” körében kifejezetten kérte megadni például a teljesítési biztosíték költségét.³⁵

d) Azonban nem lehet eltekinteni attól, hogy a *szükséges költségeket megfelelő módon számításba vegye és elkülönítse* az ajánlattevő, hiszen az „[i]ndokolásadások során visszaélésre adhatna okot, ha egy ajánlattevő egy-egy költségtényezőt beleérthetne egy másik költségelembe, vagy akár a nyereségbe. Épp ezért fontos 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, nem mutatja be konkrétan, 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.”³⁶ Másfelől ugyancsak korlátot jelent az, hogy az ajánlattevő egyoldalúan nem zárhat ki valamely költségelemet „szuverén módon”: „[a] bíróság szerint az ajánlattevő [...] nem mondhatja meg 'szuverén módon' azt, hogy neki egyes költségei nincsenek. Arra nézve tehát nincsen [...] ajánlattevőnek szuverén autonómiája, hogy meghatározza, hogy milyen költségei merülnek fel és milyenek nem [...]. A bíróság ezzel kapcsolatban utal arra, hogy ha ezzel elmentéses értelmezést fogadnánk el, akkor az ajánlattevő

³² A Kúria Kfv.II.37.747/2014/9. számú ítélete.

³³ A KDB D.91/13/2019. számú határozata, [52].

³⁴ A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény módosításáról szóló 2010. évi LXXXVIII. törvény 15. §-ához fűzött részletes indokolás.

³⁵ Ld. a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 27.K.33.704/2014/10. számú ítéletét.

³⁶ A KDB D.20/16/2022. számú határozata, [111].

végül is azt is mondhatná, hogy neki tulajdonképpen semmilyen költsége nem merül fel, mivel a 'szuverén autonómiája' alapján így döntött."³⁷

Vagyis egy ajánlattevő nem állíthatja, hogy bizonyos jellemző okán valamilyen feladatra nézve nem merül fel költsége, összhangban az előzőekben említett „költség-szuverenitás” hiányával. Ez átvezet ahhoz a kérdéshez is, hogy egy adott tevékenység jár költségvonzattal, ha másként nem, hát *arányosítva* az adott szerződésre. Ennek megfelelően egy esetben nem volt elfogadható az az érvelés, amely szerint a palackok saját munkavállaló általi összeszerelése és a saját tulajdonú telephelyen való tárolása nem jár sem az összeszereléssel, sem a raktározással, sem pedig a bérleti díjjal kapcsolatban költséggel, mert arányos költség merül fel ezek körében. Nem volt így elfogadható az a megközelítés, amely szerint a palackok összeszerelésével kapcsolatos munkabér költséget az ajánlattevő nem a palackok bérleti díja körében kívánta elszámolni, amint ahogy az sem, hogy a palackok bérleti díja körében raktározási költség nem merült fel, még a Just in Time rendszerű termelést is tekintve, mivel a telephely rezsiköltsége olyan költség, amelyet e körben kellett volna kalkulálnia az ajánlattevőnek.³⁸

e) Az ajánlattevők is hibázhatnak a költségek számítása terén, ezek a *hibák, tévesztések, hiányok, ellentmondások* az ajánlatkérő számára nyilvánvalóvá válhatnak. Az ajánlattevőnek tehát az árképzése során kellő körültekintéssel kell eljárnia, tudatosan célszerű az ajánlati ára meghatározásakor a költségeket felmérni, és azokat az ajánlati árba megfelelő módon beépíteni. Ha nem így tesz, akkor már az ajánlati kötöttséggel terhelt ajánlati árának alátámasztása meghiúsulhat, az ajánlata érvénytelenségét kiváltva ezzel. Így ha az ajánlattevő a további, kiegészítő indokolása körében próbálja meg az ilyen jellegű hiányosságokat kiküszöbölni, akkor az indokolása objektivitása megdőlhét. Egy esetben az ajánlattevő a tévesen megadott összesített bérköltségre (és összesített költségre) utólag próbált magyarázatot adni, ez azonban nem állt összhangban a korábbi nyilatkozatá-

val. Ez olyan eltérést eredményezett az eredeti indokoláshoz képest, a költségelemet (a diszpécser-létszámot) úgy változtatta meg, „[a]mely már az eredeti indokolás átértelmezésének, megváltoztatásának minősül, és mint ilyen, nem felel meg az indoklás egészével szemben támasztott objektivitás követelményének. A jelen ügyre vonatkoztatva a fenti elvárásokat, nem felel meg az objektív alapú indokolás követelményének, ha az ajánlattevő az ajánlatkérő árindokolás-kérésére és kiegészítő árindokolás-kérésére egymáshoz viszonyítva eltérő válaszokat ad, az indokolását, az abban foglalt adatokat módosítja, az egyes költségelemeket átírja, újabb elemekkel bővíti.”³⁹ Egy másik esetben az ajánlattevő újrakalkulálta az indokolásában megadott óraszámokat, és ezt a hibát rögzítette is a további, kiegészítő indokolásában, javított költségtáblázatokat is csatolva. A KDB szerint ez érdemi változtatást jelentett, nem adminisztratív, számítási hiba volt, hiszen mindez hatással volt a létszámra és a költségekre is.⁴⁰ („[a] nem az ajánlatkérő által előírt óraszámval való kalkulálás érdemi hibát jelent, nem számítási hibát takar. Továbbá az indokolások így nem ténytiszta, nem objektívek, mivel az indokolásban foglaltakat nem kiegészítette, megerősítette az [ajánlattevő] a kiegészítő indokolásában, hanem egy új tartalmú indokolást nyújtott be.”)⁴¹ Ugyanakkor további, kiegészítő indokoláskérés is szükséges lehet jelentős eltérések feloldása érdekében, ennek elmaradása az ajánlat érvényességének jogsértő megállapításához vezethet. Egy döntésében „A Döntőbizottság megállapította, hogy az árindokolásban a nyertes ajánlattevő által feltüntetett teljes érték a fentiekben hivatkozott elemeket nem tartalmazta. A második elem körében látszik tehát, hogy valóban olyan érték eltérés (2.518.500.-Ft.) jelentkezett, mely jelentős és amely tekintetében az ajánlatkérőnek további, a Kbt.-ben foglalt bírálati cselekmények elvégzésére lett volna a kötelezettsége. Az ajánlatkérőnek a számításban keletkezett érték különbség tisztázása érdekében, kiegészítő árindokolást kellett volna kérnie a nyertes ajánlattevőtől.”⁴² Az is lényeges elvárás, hogy az ajánlattevőnek a vállalat az ajánlattételi határidő lejártáig kell megtenni, a

³⁷ A Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 14.K.27.493/2016/19. számú ítélete.

³⁸ A Kúria Kfv.VI.37.788/2017/5. számú ítélete, [36]–[37].

³⁹ A Fővárosi Törvényszék 106.K.703.443/2024/19. számú ítélete, [55].

⁴⁰ A KDB D.506/24/2025. számú határozata, [52].

⁴¹ A KDB D.506/24/2025. számú határozata, [52].

⁴² A KDB D.671/20/2025. számú határozata, [20].

vállalás vizsgálata nem lehet feltételes, jövőbeli vagy változó mértékű, ennek megfelelően szintén alapkövetelmény mind a tudatos ajánlattétel, mind pedig a tudatos indokolásadás. („Nem fogadható el az az [ajánlattevői] álláspont, hogy a szerződéskötést követően ellenőrzi az [ajánlattevő] a helyszínt és ennek megfelelően látja el a szükséges és indokolt ellenőrzéseket. A vállalást az ajánlattételi határidőig kellett megtenni, a megajánlott mennyiség megalapozottságát az indokolásban kellett alátámasztani. Az ajánlatkérő kötelezettsége az egyértelműen meghatározott vállalás vizsgálata, az nem lehet jövőbeli, feltételes vagy változó mértékű. [...] Csak a jogorvoslati kérelemben hivatkozott az [ajánlattevő] arra, hogy 'a csővezetéken sok ellenőrizni való nincsen', illetve az ellenőrzés más feladatokkal párhuzamosan is kivitelezhető, így ezt az ajánlatkérő nem vehette figyelembe a döntése meghozatala során.'")⁴³ Vizsgálni kell végül adott esetben azt, hogy mekkora jelentőségű az adott hiba: „Megjegyzi a Döntőbizottság, hogy ha esetlegesen az érdekelt számítása, indokolása hibás is lenne ezen árelem tekintetében, önmagában ez nem eredményezné az ajánlata érvénytelenségét figyelemmel arra, hogy az [ajánlattevő] által megjelölt többletköltség minimális töredéke lenne a havi szolgáltatási díjnak, a szerződés teljesíthetőségét ez nem befolyásolja. A fentiek alapján a Döntőbizottság ezen árelem tekintetében sem állapított meg jogsértést, így az [ajánlattevő] ajánlatának érvénytelenségét sem.”⁴⁴

f) Ha valamely felsorolás nem tér ki egyenként a költségekre, nem elég részletes, akkor ez a sajátosság nem eredményez minden további nélkül érvénytelenséget, hanem megalapozza a további, kiegészítő indokoláskérés szükségességét, amelyről a későbbiekben részletesen szó lesz, azonban egy példa megemlíthető ebben a körben is. „A közvetett költségek bemutatása során felsorolás jelleggel utal az [ajánlattevő] a munkavédelmi, munkaegészségügyi díjakra, a képzési díjakra és egyéb előre nem várható költségekre. Ezen költségelemeket egyenként nem mutatja be az [ajánlattevő], csak mint a közvetett költség részeit egyösszegben meghatá-

rozva annak mértékét. A szabadságok miatti helyettesítések, betegszabadságok költségeire a munkaviszonyban foglalkoztatott hostessek esetében tért ki. Így az [ajánlattevő] indokolása megemlíti a hivatkozott költségelemeket, melyre tekintettel lehetőség nyílik a kiegészítő indokoláskérésre, amely lehetőséget ad ezen elemek további részletesebb bemutatására. Minderre tekintettel a fentiekben hivatkozott költségelemek nem elég részletes bemutatásának hiánya érvénytelenséget – kiegészítő indokolás nélkül – nem alapoz meg.”⁴⁵

g) Kulcskérdés a költségek körében a munkadíj mértéke, illetve az egy egységre jutó munkadíjra számított költségelemek (létszám, bér, járulék stb.). Mindez pedig attól függ, hogy az ajánlattevő hogyan tervezte a teljesítéshez szükséges létszámadatot, viszont lényegi követelmény, hogy e költségelemek „[e]gyértelműen meghatározhatóak és lekövethetőek legyenek.”⁴⁶ Mivel „Az ajánlatkérőnek kötelezettsége, hogy az ajánlat teljesíthetőségéről meggyőződjön, így – függetlenül attól, hogy a kiírás szerint a létszám adatok megadását nem várta el – az ajánlati ár elemeinek vizsgálata szükségképpen maga után vonta annak vizsgálatát, amikor annak tisztázása vált szükségessé, hogy a beszerezni kívánt egyes tételekre megadott mennyiségek egy egységre bontva reális anyag- és bérköltséggel számítottak-e.”⁴⁷ Példa egy megfelelő indokolásra: „[a] költségvezetés részletes, objektív, ismerteti a szerződés teljesítése során felmerülő lényegi költségelemeket, számításokat. A szakemberek kapcsán a feladatokat megjelölte, munkaóra ráfordítást, bérköltséget, alvállalkozói díjat, rezsi és adminisztrációs költséget, utazási költséget, nyereséget, adót, az eszközök, illetve a licence költségeit. A munkavállalói bérköltség alátámasztására benyújtotta a bérlapokat.”⁴⁸ Ahogyan arról néhány bekezdéssel korábban szó volt, az ajánlattevő az indokolása objektivitását és az ajánlata érvényességét kockáztatja, ha a tervezett létszámadat körében hibázik az első indokolásában, és azt a további, kiegészítő indokolása keretében szándékozik kijavítani.⁴⁹

⁴³ A KDB D.292/12/2017. számú határozata, [67]–[70].

⁴⁴ A KDB D.170/15/2023. számú határozata, [37].

⁴⁵ A KDB D.470/15/2021. számú határozata, [32].

⁴⁶ A Fővárosi Törvényszék 3.Kf.650.175/2015/7. számú ítélete.

⁴⁷ A Fővárosi Törvényszék 3.Kf.650.175/2015/7. számú ítélete.

⁴⁸ A KDB D.52/15/2023. számú határozata, [53].

⁴⁹ Ld. a Fővárosi Törvényszék 106.K.703.443/2024/19. számú ítéletének [55] pontját.

Vannak olyan költségek, amelyek felmerülésének jogszabályi feltételeit meg kell vizsgálni, így például a *környezetvédelmi, szociális és munkajogi követelményeknek* való megfelelés is kulcskérdés.⁵⁰ Ebből adódóan lényegesek azok a bérelemek, amelyek juttatási kötelezettségét a *munkajogi szabályok* határozzák meg: „[a]z ajánlatkérő aránytalanul alacsony árra, és ezzel összefüggésben az indokolás megfelelőségére vonatkozó vizsgálati kötelezettsége kiterjed a munkajogi jogszabályok ajánlattevő általi betartásának vizsgálatára is. Ebbe a körbe tartoznak különösen az Mt. szabályai, annak is az ajánlati árral leginkább összefüggő, a munka- és pihenőidőre, a munkaszüneti napokon, illetve az éjszaka történő munkavégzésre, valamint a munkabérre, bérpótlékokra vonatkozó előírásai. Ezen – a munkabéreköltséget nagymértékben befolyásoló – szabályok ajánlattevő általi betartását akkor tudja az ajánlatkérő érdemben vizsgálni, ha az ajánlattevő erre vonatkozóan is minden tény, adatot, kalkulációt a rendelkezésére bocsát az indokolásban.”⁵¹ Így ha például nem teljesülnek a műszakpótlék azon munkajogi feltételei, amelyeket a Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (Mt.) állapít meg, akkor az eseti megrendelésekhez kapcsolódóan nem lehet vele számolni. Ehhez azonban el kell végezni az „eseti” és a „rendszeres” fogalmak értelmezését. A következőképpen teljesült mindez egy döntésben: a „[j]ogszabályi rendelkezésekből jól látható, hogy a műszakpótlék megállapításához konjunktív feltételek fennállása szükséges. E feltételek egyike a rendszeresség. A vitatott pontban a műszakpótlék kérdése az eseti megrendelések kapcsán merült fel. Rendszerességnek tekinthető egy cselekmény ismétlődése, ha az meghatározott időközönként történik, míg az eseti megrendelés csupán alkalmoszerű. Az eseti megrendelések tekintetében nem tudható, hogy azokra milyen időközönként kerül sor, mikor kezdődnek és mikor fejeződnek be, ezért nem lehet hozzájuk rendszerességet kapcsolni, és nem lehet megállapítani azt sem, hogy az Mt.-ben meghatározott legalább négy óra eltérés megvalósul-e.

Mindezekre tekintettel a Döntőbizottság álláspontja szerint az [ajánlattevőnek] az eseti megrendelések tekintetében nem kellett számolnia műszakpótlékkal, így a műszakpótlékkal való kalkuláció hiánya nem róható fel részére, ezen okból nem lehet megállapítani az ajánlatának érvénytelenségét.”⁵² Előfordulhat, hogy a munkaszerződés egyes feltételeit (például a szabadságok mértékére, a kiadásuk rendjére vonatkozó szerződéses rendelkezéseket) is vizsgálni kell, ha az Mt.-től való eltérés lehetősége fennáll, hiszen az adott szakember szabadságának költsége is megjelenhet egy munkaóra vetítve. Lényeges az is, hogy kerültek-e a munkaszerződésben kikötésre további bérpótlékok, vannak-e különleges rendelkezések a vezető állású munkavállalókra. Ezek olyan munkajogi körülmények, amelyek befolyásolhatják az ajánlati árat, amely a megkötött, érvényes munkaszerződések bekérésével tisztázhatók, ellenőrizhetők.⁵³ Azonban „[n]incs olyan jogszabályi rendelkezés, amely azt írná elő, hogy az ajánlatkérőnek az általa elfogadott munkajogi megoldásokat rögzítenie kellene, a perbeli esetben pedig az [ajánlatkérő] a közbeszerzési eljárás tárgyát képező feladat készenléti jellegű munkakörben történő ellátását nem zárta ki. [...] az árak további indokoltatása [...] indokolatlan lett volna, mert az a [KDB] által kifogásolt különbözőség (készenléti jellegű vagy rendelkezésre állási jellegű munkakör) feloldására e jogintézmény nem alkalmas.”⁵⁴ Ebben a körben is lényegesek a megfelelő mélységi vizsgálatok, szükség szerint a további, kiegészítő indokolás kérése a részletek tisztázása érdekében, ennek elmaradása jogsértés megállapításához vezethet. („A Döntőbizottság a fentiek alapján megállapította, hogy az ajánlatkérő jogsértően állapította meg az egyéb érdekelt indokolásainak megfelelőségét, ezáltal ajánlatának érvényességét, mivel a fenti bérpótlékok hiányára, illetve az azt esetlegesen jogszerűvé tevő speciális foglalkoztatási, munkaidő-beosztási módok alkalmazására vonatkozóan további kiegészítő indokolást kellett volna kérnie az [ajánlattevőtől].”)⁵⁵ A foglalkoztatáshoz és a

⁵⁰ Ld. a Kbt. 72. § (4) bekezdését, valamint a 73. § (4) bekezdését, illetve 2026. január 1-jét követően a 73. § (1) bekezdés g) pontját.

⁵¹ A KDB D.95/15/2021. számú határozata, [69].

⁵² A KDB D.107/19/2023. számú határozata, [67]–[68].

⁵³ Ld. a KDB D.95/15/2021. számú határozatának [73]–[74] pontjait.

⁵⁴ A Kúria Kf.II.39.261/2022/5. számú ítélete, [41]–[42] „Az, hogy a kérelmező az ajánlati árat úgy számolta ki, hogy a készenléti jellegű munkavégzés alapján kalkulálta a munkavállalók bérét, nem eredményezi az ajánlatok összehasonlíthatatlanságát.” Uo. [40].

⁵⁵ A KDB D.60/21/2025. számú határozata, [60].

foglalkoztatási jogviszonyokhoz kapcsolódó jogszabályi és szerződéses rendelkezések vizsgálata, bér- és közterhek felmérése, megítélése, számításainak ellenőrzése külön jártasságot igényelhet, ennek megfelelően azon közbeszerzések esetében, amelyeknél az élömunkaerő bevonása jelentős súlyú, olyan szakértő bevonása lehet indokolt az ajánlatkérő részéről, aki az ebből fakadó pénzügyi kérdéseket megfelelő tapasztalat és felkészültség birtokában meg tudja válaszolni.

A tényleges *munkaerőszükségletet* nem feltétlenül létszámadatok alapján lehet meghatározni, hanem munkaórán és óradíjban is. „Amennyiben ‘a feladatok elvégzéséhez szükséges óraszámok alapján’ kalkulálják a ‘bér és egyéb költséget’, ‘nem releváns a szabadság, betegszabadság, helyettesítés értéke’, a Döntőbizottság nem látta indokát, hogy ezen általános megállapítástól a jelen ügyben eltérjen.”⁵⁶ Tehát vizsgálni kell azt is, hogy kell-e gondoskodni helyettesítésről vagy sem, végezhet-e más feladatot a kieső időben az adott személy, vagy sem, illetve mit írt elő az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumokban. „Az ajánlatkérő a közbeszerzés leírásában nem írta elő, hogy bizonyos feladatokat kizárólag egy meghatározott személy végezhet, más nem. Meghatározta az egyes feladatok ellátásának időigényét napokban, illetve egy esetben, órában, azt azonban nem rögzítette, hogy bármely tevékenységet [...] kizárólag ugyanazon, egy fő végezheti el.”⁵⁷ Így „A Döntőbizottság szerint ‘kieső idővel’ nem volt szükséges kalkulálni az ajánlattevőknek, mert ha az ajánlattevő meg tudja oldani, hogy a tárgyban beszerzés kapcsán az ajánlatkérői több napos válaszadási idő alatt a munkatárs addig más feladatokat végezzen, akkor arra lehetősége van, ez nem volt kizárt. A szabadság, betegszabadság, helyettesítés költségét az indokolás alapján a nettó óradíj eleve tartalmazza, mivel [...] a feladatok elvégzéséhez szükséges óraszámok alapján kalkulálta a bér és alvállalkozói költséget, így óradíj alkalmazása esetén a költségek mértéke kapcsán a továbbiakban nem releváns a szabadság, betegszabadság, helyettesítés értéke.”⁵⁸

Egy másik esetben az *időráfordítás* (a munkaórák) kapcsán az ajánlatkérő nem tett előírást a közbeszerzési dokumentumokban, mégis vizsgálnia kellett azt, hogy az ajánlattevő hogyan számolt. Egy esetben „[a] z ajánlatkérő valóban nem határozta meg a kötelezően figyelembe veendő munkaórák számát, ugyanakkor azzal, hogy az [ajánlattevő] áringokolásában maga választotta az időráfordítás alapján történő indokolásadást – az egyes részfeladatokhoz pontos időtartamot kapcsolt, melyhez a kapcsolódó költségeket hozzárendelte – az ajánlatkérői bírálatnak a munkaórák elfogadhatóságának és megalapozottságának vizsgálatára szükségszerűen ki kellett terjednie. Az ajánlatkérő – mint felelős gazdálkodó – a megfelelő bírálat érdekében nem kötelezhető az egyes óraszámok fenntartás nélküli elfogadására, így az ajánlatkérő – az [ajánlattevő] által – a bírálat részévé tett időráfordítás mértékének vizsgálata körében figyelemmel lehet saját tapasztalatára, vagy más olyan támpontra – jelen esetben a kamarai ajánlásra –, melyek alapot adhatnak a vizsgálatnak – még abban az esetben is, amikor erre vonatkozó kifejezett előírás a közbeszerzési dokumentumokban nem kerül megjelenítésre és az elszámolás alapja nem időalapú. Vizsgálat nélkül ugyanis az ajánlat és az áringokolások közötti koherencia nem ítéhető meg, az pusztán egy kimutatás egyszerű elfogadása lenne mögöttes szakmai tartalom megítélhetősége nélkül, mely a Kbt. 2. § (4) bekezdése szerinti alapelvi követelménnyel nem összeegyeztethető.”⁵⁹ Egyébként az ajánlat érvénytelenségét „[n]em az eredményezte, hogy az áringokolása körében ismertetett munkaórákkal kalkulálta ajánlati árát, hanem az, hogy ezen munkaórák ténytzerűsége, alátámasztottsága nem igazolódott be, kiegészítő indokolásában nem tudott magyarázatot adni mindannak a levezetésnek, melyet az áringokolásában ő maga adott meg.”⁶⁰

h) Említhetők olyan költségek is, amelyek alakulására a szerződés teljesítésének konkrét körülményei fognak döntő hatást gyakorolni, azonban ezekkel már az ajánlattétel időszakában is megfelelő módon számolni kell.

⁵⁶ A KDB D.52/15/2023. számú határozatában kifejtett álláspontot idézi a KDB D.763/20/2024. számú határozata, [51].

⁵⁷ A KDB D.763/20/2024. számú határozata, [51].

⁵⁸ A KDB D.52/15/2023. számú határozata, [53].

⁵⁹ A KDB D.350/21/2025. számú határozata, [47].

⁶⁰ A KDB D.350/21/2025. számú határozata, [48].

Egy hostess-szolgáltatások beszerzése tárgyú közbeszerzési eljárásban az ajánlattevő azt rögzítette az indokolásában, hogy rendelkezik formaruhával, ezért e körben nem számolt költséggel. Ezt azonban a KDB nem fogadta el, mert az ajánlatkérő még nem ismertette, hogy milyen formaruhát kell az ajánlattevőnek biztosítania, tehát megvan az esélye annak, hogy olyan formaruhát igényel az ajánlatkérő, amellyel az ajánlattevő még nem rendelkezik, vagy ha rendelkezik is, előfordulhat, hogy később arculatváltás lesz, és ennek megfelelően újak beszerzésének költségével kell tervezni. Emellett a szerződés időtartama több, mint egy év, ez idő alatt számolni kell a ruhák amortizációjával, tisztíttatásával is. „Így az, hogy az [ajánlattevő] nem kalkulált egyáltalán erre vonatkozóan költséggel, nem megfelelő, hiányos. Az indokolásban foglaltak alapján ezért megállapítható, hogy nem tartalmaz minden felmerülő költséget az [ajánlattevő] ajánlati ára. Nem megfelelő továbbá az az [ajánlattevői] hivatkozás, hogy a közvetett költségek között az egyéb előre nem várható költségek között kalkulált az [ajánlattevő] az esetlegesen e körben felmerülő költségekkel, mert a közvetett költségek az [ajánlattevő] által az indokolásban megjelöltek szerint más tartalmú költségeket foglalnak magukban, továbbá a formaruhákkal kapcsolatos költségek előre nem várható költségnek nem minősülnek, mivel a formaruha szükségességét az [ajánlattevő] tudta előre, így az azzal kapcsolatos költséggel előre számolni kell.”⁶¹ Egyébként a KDB azt is rögzítette, hogy a tartalékokra sem lehet hivatkozni eredményesen ebben a körben, valamint a további, kiegészítő indokolás sem szolgálhat alapul a korrekcióra, mert hiányzó tételek pótlására nincs lehetőség.⁶²

i) Szükséges említést tenni a tartalékról⁶³ (a tartalék-képzésről), hiszen valóban lehetnek olyan előre nem látható kockázatok, amelyek költségei fedezésének hasznos forrása lehet a szerződés teljesítésének időszakában.

A tartalék is részét képezi az ajánlattevői árképzésnek, vita tárgyát képezheti az, hogy az alultervezett-e vagy sem. Egy esetben a versenytárs ajánlattevő azzal érvelt, hogy a másik ajánlattevőnek a tartalékkeretet esetleg alacsonyabb arányban kellett volna figyelembe vennie. A KDB azonban úgy ítélte meg, hogy ezek a feltételezések nem változtatnak azon, hogy az ajánlattevő tartalékkerettel számolt, és mivel nem állították, hogy a tartalékkeret oly mértékben alultervezett, hogy nem is jelenhet meg az árképzésben, a KDB nem látott okot sem az ajánlati ár megalapozatlansága miatti érvénytelenségre, sem pedig a további ajánlatkérői indokoláskérés alkalmazhatóságára.⁶⁴

A tartalék kapcsán fontos az, hogy az ajánlatkérő mit írt elő. Erre a területre is igaz, hogy a jogszabály meglehetősen szűkszavú, így az ajánlatkérői előírások némely esetben vita tárgyát képezhetik. Egy esetben a következőképpen fogalmazott a bíróság: „A tartalékkeret képzését az [ajánlatkérő] nem írta elő az ajánlattevők számára, mivel erre elsősorban építési beruházások esetén van szükség. A nyertes ajánlattevőn nem kérhető számon az, hogy a teljesítés során milyen fokú kockázattal kalkulál, és ennek extra költségeit külön költség soron miért nem jeleníti meg.”⁶⁵ Megjegyzendő ebben a körben, hogy az építési beruházások esetén alkalmazandó tartalékkeret,⁶⁶ az egyébként kiköthető opció és az ajánlati árban megvalósítható tartalékképzés nem ugyanaz, bár „[s]em a Kbt., sem a Korm. rendelet nem tartalmazza az opció fogalmát, a tartalékkeretről ezzel szemben a jogszabályok kifejezetten rendelkeznek.”⁶⁷ A tartalékkeret „Tipikusan a kivitelezés során felmerült pót- vagy többletmunkák ellentételezésére szolgál, amelynek összegét, mint opcionális részt a közbeszerzés becsült értékebe is be kell számítani. A tartalékkeret terhére csak az építési beruházás teljesítéséhez, a rendeltetésszerű és biztonságos használathoz szükséges

⁶¹ A KDB D.470/15/2021. számú határozata, [35].

⁶² Ld. a KDB D.470/15/2021. számú határozata, [35]–[36] pontjait.

⁶³ „Későbbi felhasználás végett megtakarított, félretett v. felhalmozott pénz v. más anyagi eszköz.” Bárczi Géza – Ország László (szerk.): A magyar nyelv értelmező szótára 6. Sz-Ty (Akadémiai Kiadó, Budapest, 1962) 527. o.

⁶⁴ Ld. a KDB D.265/17/2021. számú határozatának [104]–[105] pontjait.

⁶⁵ A Fővárosi Törvényszék 104.K.701.001/2020/6. számú ítélete, [31].

⁶⁶ Ld. az Épköz. 20. §-át.

⁶⁷ A KDB D.119/9/2020. számú határozata, [36]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék, 103. K.704.941/2020/29. számú ítéletét.

munkák számolhatóak el.”⁶⁸ Ennek megfelelően kell megítélni azt a helyzetet, ha az ajánlattevő az egyik ajánlati elemre, a tartalékkeretre 0%-os vállalást tesz a költségvetés vonatkozó sorában úgy, hogy az ajánlatkérő a tartalékkeretre nézve semmilyen előírást nem tett sem a mérték, sem pedig a felhasználás körében. A KDB – az akkori szabályok szerint – úgy fogalmazott, hogy az ajánlatkérő nem értékelte önállóan a költségvetési főösszesítőben szereplő tételt, emiatt nem minősül az ajánlati ár aránytalanul alacsonynak. Emellett megállapították, hogy a „[t]artalékkeret egy olyan kockázati tétel, amelyhez műszaki tartalom nem társul, ezáltal egy olyan árnövelő tétel, amely amennyiben beárzásra nem kerül, az az ajánlat érvényességét nem befolyásolja, mivel műszaki tartalmat nem érint, így a szerződés teljesítését nem veszélyezteti.”⁶⁹ Ha az ajánlatkérő nem ír elő tartalékkeretet, akkor ehhez célszerű igazítania az árazatlan költségvetés sorait is, a felesleges jogviták elkerülése érdekében. Egyébként a tartalékkeret előírása alapvetően az ajánlatkérő döntésétől függ, de vannak esetek, amikor azt jogszabály alapján kötelező alkalmazni és az ennek megfelelő rendelkezéseket a kivitelezési szerződés részévé kell tenni.⁷⁰

Az is hangsúlyos, hogy az ajánlattevő a tartalékszámítása kapcsán milyen kifejezést használ. Egy esetben a nyertes ajánlattevő az indokolásában úgy fogalmazott, hogy a nyereségéből adott százalékban „eredménytartalékot” képez a következő évre tervezett minimálbér- és garantált bérminimum-emelés fedezetének biztosítására. A KDB a vonatkozó jogorvoslati eljárásban megvizsgálta, hogy a nyertes ajánlattevő által használt „eredménytartalék” fogalom mit jelent az Sztv. rendszerében, arra is tekintettel, hogy sem az indokolásában, sem a további, kiegészítő indokolásában nem „[t]ett arra vonatkozó nyilatkozatot [...], hogy az eredménytartalék kifejezést nem az Sztv. szerinti saját tőke elemként értelmezve használta. Ezt kizárólag az ajánlatkérő állította

a jogorvoslati eljárás során benyújtott észrevételében...”⁷¹ Abból az egységes joggyakorlatból indultak ki, amely szerint „[v]alamennyi ajánlati elem vonatkozásában ténylegesen felmerülő valamennyi költséget ott kell elszámolni, ahol az valójában felmerül, az egyes költségtényezők nem csoportosíthatók át. A Döntőbizottság rögzíti, hogy ezt a körülményt egy objektív alapú áringokolásnál nem lehet figyelmen kívül hagyni, különösen az Sztv. 15. § (3) és (7) bekezdései alapján.”⁷² A KDB ebből adódóan nem fogadta el objektívnek a nyertes ajánlattevői indokolást, ugyanis az „Az áringokolás [...] tekinthető objektív alapúnak, amely egyértelműen alátámasztja a tényleges helyzetet. A Döntőbizottság rámutat, hogy az eredménytartalék a gazdasági társaság saját tőkéjének része, amely nem likvid, így az a béremelésre jogszerűen nem használható fel.”⁷³ Ebből következően arra az álláspontra helyezkedtek, hogy az ajánlatkérőnek további, kiegészítő indokolást kellett volna kérnie, hiszen az ajánlatkérőnek „[t]isztáznia kell, hogy a [nyertes ajánlattevő] pontosan mit ért az eredménytartalék kifejezés alatt, hogy mely soron áll rendelkezésre a [...] béremelések fedezete. Az ajánlatkérő [úgy] hozott döntést a [nyertes ajánlattevő] ajánlata érvényessége kérdésében, hogy nem tisztázta további kiegészítő áringokolás-kérés útján azt, hogyan képezte az eredménytartalékot az ajánlattevő, ezzel az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 72. § (3) bekezdését.”⁷⁴ A KDB ahhoz a feltételhez kötötte az eljárás folytatását, hogy az ajánlatkérő „további kiegészítő áringokolás-kérés keretében tisztázza,” hogy a nyertes ajánlattevő „kiegészítő áringokolása az [...] Sztv. 15. § (3) és (7) bekezdéseinek megfelelő-e az, hogy a következő évhez kapcsolódó „béremelés költsége fedezetére eredménytartalékot képezett.”⁷⁵

Ahogy arról szó volt a korábbiakban, a tartalék például vírusvédelmi előírások és védekezés költségeire is fedezetet nyújthat, azok kifejezetten ilyen jellegű és

⁶⁸ A KDB D.119/9/2020. számú határozata, [36]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék, 103. K.704.941/2020/29. számú ítéletét.

⁶⁹ A KDB D.392/15/2012. számú határozata.

⁷⁰ Ld. pl. az állami építési beruházások rendjéről szóló 2023. évi LXIX. törvény 48. §-át.

⁷¹ A KDB D.691/17/2025. számú határozata, [57].

⁷² A KDB D.691/17/2025. számú határozata, [58].

⁷³ A KDB D.691/17/2025. számú határozata, [58].

⁷⁴ A KDB D.691/17/2025. számú határozata, [59]–[60].

⁷⁵ A KDB D.691/17/2025. számú határozatának rendelkező része.

célú kiadások fedezetére kialakított tartalék soron figyelembe vehetők.⁷⁶ Ugyancsak elfogadható volt a „költésértartalék” fedezetként akkor, amikor az ajánlattevő már nyújtott korábban a közbeszerzés tárgyát képező szolgáltatásokat, és így induló költségekkel nem számolt. („[é]letszerűek és elfogadhatóak a nyertes ajánlattevő különlegesen előnyös körülményekre való hivatkozásai is miszerint a korábban már nyújtott ilyen jellegű szolgáltatásra való tekintettel, ezen költségelemek tekintetében induló költségekkel, illetőleg jelentős költségráfordításokkal nem kellett számolnia, illetőleg ezekre a költségtartalék megfelelő fedezetet nyújt.”)⁷⁷ Azonban nem lehet minden esetben feltétel nélkül hivatkozható végső mentsvárként alkalmazni akkor, ha az ajánlattevő nem megfelelően tervezett a szükséges költségekkel, illetve akkor, ha saját maga jelöli meg a tartalék felhasználásának kereteit, funkcióit, tekintettel arra, hogy „A Döntőbizottság kialakult joggyakorlata szerint a tartalék nem képezheti az előre meghatározott, de rosszul kalkulált költségek forrását.”⁷⁸ Egy másik, az iparűzési adóra vonatkozó jogvita során a KDB a következőképpen foglalt állást: „A Döntőbizottság gyakorlata konzekvens a tekintetben, hogy a teljesítés során felmerülő minden költséget ott kell figyelembe venni, ahol, vagy amivel kapcsolatban az felmerül. Így az iparűzési adóval kapcsolatos hiány nem orvosolható a tartalékból való feltöltéssel, átcsoportosítással. Az [ajánlattevő] ajánlatának teljesíthetőségét és a jogszabályoknak való megfelelését az ajánlattétel időpontjában az ajánlatban feltüntetett adatok alapján kell megítélni. Az ajánlat helyi iparűzési adó tekintetében tett mértéke akként rögzült, ahogy azokkal az [ajánlattevő] az ajánlat megtételének időpontjában kalkulált, és ennek forrása az ajánlatban nem az [ajánlattevő] által képzett tartalék összege. Az ezzel ellentétes joggyakorlat arra vezetne, hogy az aránytalanul alacsony árra folytatott vizsgálat objektív keretei elmosódnának, és az ajánlatkérők nem tudnának objektív módon vizsgálatot lefolytatni az ajánlat adott áron való teljesíthetőségéről. Ez pedig alkalmas lenne a közbeszerzések átláthatóságának veszé-

lyeztetésére.”⁷⁹ A bíróság is osztotta a KDB álláspontját, mivel az ajánlattevő az alábbiak szerint határozta meg a tartalék célját: olyan vállalkozói költségekre és kockázatokra nyújt fedezetet, amelyek a teljesítés során vagy azzal összefüggésben merülnek fel, amelyekkel tehát az ajánlattevő előzetesen nem kalkulált. „A KDB mind-ebből következően helytállóan vette figyelembe a tartalék [ajánlattevő] által megjelölt funkcióját és megfelelő súlyt tulajdonított annak, hogy utóbb azt más módon kívánta volna felhasználni. A döntése helyességét nem teszi kétségessé, hogy az [ajánlattevő] a későbbiekben, a jogorvoslati eljárás során tett nyilatkozatában, illetve a keresetlevelében a képzett tartalékot már más jellemzőkkel kívánta felruházni. Az [ajánlattevő] a tartalék összegét a saját maga által az Indokolásban felállított kritériumok alapján sem használhatta volna fel a megemelt hipa összegének kiegészítésére.”⁸⁰ Egy-egy jogvita szempontjából az is lényeges lehet tehát, hogy ha az ajánlattevő tartalékot képez, és ennek a rendeltetését, a felhasználás kereteit is meghatározza, akkor az ehhez való kötöttséget is figyelembe kell venni.

Megjegyzendő, hogy említhető a korábbi joggyakorlat időszakából olyan döntés, amely másképpen foglalt állást a helyi iparűzési adó tartalékból történő finanszírozása kapcsán. Egy esetben az ajánlatkérő az indokoláskéréseiben a helyi adók tételét külön szempontként nem szerepeltette. A kérelmet benyújtó közös ajánlattevők is a helyi iparűzési adó tételét az árindokolásuk kockázati fedezet tételében mutatták ki havi rendszerességgel. A KDB azt vizsgálta, hogy a támadott ajánlatot benyújtó közös ajánlattevők az árindokolásukban meghatározott tartalék és irodai adminisztrációs és központi költségekre vonatkozó Ft/hó összeg fedezetet nyújt-e az általuk kalkulált havi iparűzési adóra, vagy sem. Úgy foglaltak állást, hogy „[a] tartalék, illetőleg az adminisztrációs és központi költségek az iparűzési adó fenti összegére elégséges fedezetet nyújtanak akként, hogy a tartalék és a központi költségek tételét összeadva annak mintegy harmadát teszi ki, ekként a közös ajánlattevők által megjelölt ezen költségteleken kívül a tartalék egyéb

⁷⁶ A KDB D.222/17/2021. számú határozata, [91].

⁷⁷ A KDB D.161/13/2023. számú határozata, [45].

⁷⁸ A KDB D.66/23/2024. számú határozata, [80]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.701.388/2024/12. számú ítéletét.

⁷⁹ A KDB D.66/23/2024. számú határozata, [82]-[83].

⁸⁰ A Fővárosi Törvényszék 103.K.701.388/2024/12. számú ítélete, [19].

célra is fedezetet nyújt.”⁸¹ A bíróság úgy foglalt állást, hogy az ajánlatkérő megemlítette az indokoláskérésében a közterheket, de azokat nem bontotta szét, így a kérelmet benyújtó közös ajánlattevők is a helyi iparűzési adót az árindokolás kockázati fedezeti tételében mutatták ki havi rendszerességgel és a nyertes ajánlattevők tekintetében is ehhez képest – az egyenlő elbánás elvére tekintettel – a KDB megfelelően vette figyelembe a tartalék/irodai adminisztrációs és központi költségek tételét. „Önmagában nem teszi elfogadhatatlanná az árindokolást az, ha külön e tétel megnevezésre nem kerül, de kimutatható a rendelkezésre álló adatok alapján, hogy a helyi adó költsége fedezve van, az teljesíthető a tartalék összegére is figyelemmel.”⁸²

Az *árfolyamkockázat* kezelése (képez-e vele kapcsolatban tartalékot az ajánlattevő vagy sem) is volt már jogvita tárgya. Egy esetben az ajánlatkérő – többek között – azzal indokolta az ajánlat érvénytelenségét, hogy az ajánlattevő nem számolt az árfolyamváltozással. Az ajánlattevő az ajánlatkérői felhívásra úgy nyilatkozott, hogy „árfolyam kockázattal összefüggő költség” nem merül fel az esetében, az indokolás mellékletét egy gazdasági szereplőtől származó, forintban megadott árajánlat is képezte, az árajánlat pedig tartalmazta az ajánlatot adó általános szerződési feltételeinek internetes elérhetőségét is. A KDB megvizsgálta a hivatkozott általános szerződési feltételeket, és megállapította, hogy az kifejezetten lehetővé tette a szállítói áremelést például árfolyamváltozás miatt, ennek megfelelően a KDB szerint az ajánlat érvénytelen, mert nem adott objektív választ azzal összefüggésben, hogy mely okból nem tartja indokoltnak árfolyamkockázattal kapcsolatos tartalék képzését, hiszen az ajánlattevő a kiegészítő indokolásában kizárólag arról nyilatkozott, hogy ajánlati árai forintban értendők és öt évre vonatkoznak. Mindebből azonban az következett – osztva az ajánlatkérői álláspontot –, hogy az ajánlat árfolyamkockázattal összefüggésben nem került objektív módon alátámasztásra. A KDB rámutatott azon joggyakorlatra, „[a]mely szerint az ajánlati árakat az ajánlatadás pillanatában

fennálló, ajánlattevő rendelkezésére álló ajánlati áron kell kalkulálni”, de ebben az ügyben nem ez okozott érvénytelenséget, mert az ajánlattevő a folyamatban lévő közbeszerzési eljárás során a joggyakorlatnak megfelelően, az általa az ajánlattételkor ismert ajánlati áron képezte ajánlati árát. Az indokolás során azonban azt nem tudta alátámasztani, hogy a jelentős értékben adott szállítói árajánlat esetében az öt éves szerződéses időszakban nem történik áremelkedés, „[s]őt az általa csatolt iratok az ajánlatkérő állításával egyezően kifejezetten az ellenkezőket – az árfolyamváltozásból eredő költségváltozás lehetőségét – igazolták.”⁸³

A tartalék jó szolgálatot tehet azokban az esetekben, amikor az ajánlattevő a közbeszerzési jogi környezetből eredően, az abban rejlő lehetőségeket kihasználva kerül abba a helyzetbe, hogy nem tud konkrétumokat előadni, viszont számol annak a lehetőségével, hogy a későbbiekben az általa kalkulált költségnél magasabbal kell számolni. Az alvállalkozók körében részletesebben lesz erről a kérdéstről szó, azonban ebben a körben röviden megemlíthető a következő példa. A Kbt. szabályozásából adódóan csak az ajánlattételkor ismert alvállalkozókat kell megjelölni az ajánlatban, feltéve, hogy ezt az ajánlatkérő előírta.⁸⁴ Nem törvényi követelmény tehát, hogy az ajánlattevő személy szerint megnevezze az alvállalkozóit. Ha nem kötelező kiválasztania őket az ajánlattételi határidő lejártáig, akkor nyilván nem tudhatja, hogy azt a feladatot, amelyet ő alvállalkozásba kíván majd adni, ki és mennyiért, milyen árképzés eredményeként fogja teljesíteni, tehát nem lehet még kitől konkrétumokat (számításokat, levezetéseket, egyértelmű ajánlatokat) kérni. Egy esetben az ajánlattevő ezt úgy hidalta át, hogy indikatív ajánlatokat kért, és a legalacsonyabbakat csatolta. Ezek sem voltak aggálytalanok, azonban fontos elvi kiindulópont lehet, hogy „A Döntőbizottság álláspontja szerint indokolt lehet, hogy ilyen esetben az ajánlattevő a megalapozott ajánlattételhez több – akár hosszabb ajánlati kötöttségű – indikatív ajánlatot is beszeressen az alvállalkozói bevonással érintett részre, továbbá a

⁸¹ 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.

⁸² A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 12.K.32.221/2015/5. számú ítélete, amelyet hatályában fenntartott a Kúria Kfv.II.37.156/2016/5. számú ítélete.

⁸³ A KDB D.763/20/2024. számú határozata, [56]–[58].

⁸⁴ Ld. a Kbt. 66. § (6) bekezdését.

tartalék összegét a szokásosnál magasabb mértékben állapítsa meg.”⁸⁵ A megfelelő indikatív ajánlatok mellett tehát a tartalék számítása is lényeges lehet, hiszen nem lehet tudni, hogy pontosan mennyiért is fogják majd a feladat teljesítését vállalni a jövőben az alvállalkozók, tehát nyilván fedezetet kell biztosítani arra az esetre, ha végül csak magasabb összegben sikerül megkötni az alvállalkozói szerződéseket.

A tartalék azonban *nem szükségszerű eleme* az indokolásnak. „Áttekintve az [ajánlattevői] indokolásokat azonban az volt megállapítható, hogy az [ajánlattevő] kifejezetten tartalékot nem mutatott ki, kizárólag nyereséggel számolt, mely azonban nem azonos a tartalék fogalmával.”⁸⁶ Az árindokolás összeállításának is van

költsége, ugyanakkor „[a]z ajánlati ár alátámasztásának kötelezettsége nem függ sem a beszerzés értékétől, sem az ezzel járó munkateher mértékétől. Ilyen 'arányosítást' ezért az KDB sem vizsgálhat.”⁸⁷ Azonban „Az ajánlattevőknek nem kell tartalékot sem képeznie az ajánlati ár alátámasztásának munkaköltségére, mert már az ajánlati ár kialakításakor is számítania kell arra, hogy az árképzését majd alá kell tudni támasztania.”⁸⁸ Különösen igaz ez azokra a helyzetekre, amikor az ajánlattevőnek tudnia kell, hogy az ajánlati árának a becsült értékhez viszonyított különbsége miatt az ajánlati ára aránytalanul alacsonynak minősül, így – a Kbt. előírásai alapján – mindenképpen árindokolást fog kérni tőle az ajánlatkérő.⁸⁹

⁸⁵ A KDB D.94/21/2021. számú határozata, [56].

⁸⁶ A KDB D.1/13/2019. számú határozata, [55].

⁸⁷ A Fővárosi Törvényszék 106.K.702.915/2024/13. számú ítélete, [42].

⁸⁸ A Fővárosi Törvényszék 106.K.702.915/2024/13. számú ítélete, [42].

⁸⁹ A Fővárosi Törvényszék 106.K.702.915/2024/13. számú ítélete, [42].