

KÖZBESZERZÉSI IRÁNYTŰ

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

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.2026.4.3

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 nyereség kérdése – a profit és a veszteség

A közbeszerzési eljárásokban mind az ajánlatkérői, mind pedig az ajánlattevői oldal célja, hogy szerződést kössön: az ajánlatkérő a szerződés odaítélésével és teljesítésével kielégítheti a beszerzési igényét, a nyertes ajánlattevőként szerződő fél pedig hozzájuthat az ebből fakadó előnyökhöz. Vagyis „A közbeszerzésekben ajánlatkérő joga, jogos érdeke, hogy a beszerzési igénye

megvalósítása érdekében szerződést kössön, mégpedig azzal az ajánlattevővel, aki az általa előre meghatározott értékelési szempont szerint a legkedvezőbb érvényes ajánlatot tette és a szerződést a megajánlott ellenszolgáltatásért szerződésszerűen teljesítené. Az ajánlattevőknek pedig az a céljuk, joguk, jogos érdekük, hogy a közbeszerzési eljárásban nyertes ajánlattevőként kivá-

lasztásra kerüljenek, jogosulttá váljanak a szerződés megkötésére, majd teljesítésére,¹ és ebből adódóan „[a] szerződés teljesítését követően annak az eredményével (referencia, gazdasági haszon)” gazdagodjanak.² Az említett „előny” tehát elsősorban a pénzügyi nyereség,³ a profit,⁴ azonban az ajánlati árnak fedezetet kell nyújtania valamennyi költségre, hiszen ennek hiányában a szerződés előírás- és szerződésszerű teljesítése, továbbá a közterhek megfizetése, az alvállalkozók kifizetése sem lenne biztosított. Az előny többféleképpen is megjelenhet: „[k]özgazdasági értelemben a profit valóban egy vállalkozási tevékenység velejárója, azonban a közbeszerzések tekintetében a gazdasági ésszerűség ennél szűkebb kategória. A Kbt. kifejezetten nem írja elő, hogy az ajánlati árnak profitot is mindenképpen tartalmaznia kell, a közbeszerzés szabályrendszerében a gazdasági ésszerűséget megalapozza az, ha a szolgáltatásért fizetendő költségeket az ajánlattevő kalkulálja az ajánlati árban. Az ajánlattevő ajánlati árának meghatározásakor figyelembe veheti a piacszerzésből, illetve egyéb számára kedvezőbb feltételek előnyösségét is, melyre tekintettel alacsonyabb mértékű profittal kalkulál, vagy adott szolgáltatás tekintetében nem számol profittal.”⁵ Így ha az ajánlattevő nonprofit szervezet, akkor a nyereség elérése elviekben számára nem feltétlenül hangsúlyos. Egy esetben az egyesület ajánlattevő úgy fogalmazott már a jogorvoslati eljárásban, hogy nem elsődleges célja a profitszerzés, hanem a működési költségekre a fedezet biztosítása, a munkavállalók megtartása és számukra munka biztosítása az alapszabályban rögzített célok elérése érdekében.⁶ A KDB azt állapította meg,

hogy e nyilatkozat ellenére nem tért ki arra, hogy kalkulált-e nyereséggel.⁷

A fentiekből adódóan lényegi kérdés az, hogy mennyiben kell tervezni profittal is az ajánlattevőnek, vannak-e ennek kimutatásával kapcsolatban olyan elvárások, amelyeket a joggyakorlat munkált ki? Nem szabad megfelelkezni arról ebben a körben, hogy „A közbeszerzési jog területe szorosan kötődik a gazdasági élethez, a közbeszerzési eljárás a felek szerződéskötést megelőző magatartását határozza meg, az eljárásban részt vevő felek cselekményeit gazdasági motivációk határozzák meg.”⁸

Az első kiindulópont az, hogy „A Döntőbizottság hangsúlyozza, hogy a Kbt. rendszerében visszterhes szerződés megkötésére kerül sor, ezért amennyiben az ajánlati ár kimutathatóan tartalmaz pozitív nyereséget, a nyereség alacsony mértéke önmagában nem alapozza meg annak kimondását, hogy a szerződés a közölt ajánlati áron nem teljesíthető.”⁹ Az ajánlattevő mozgástere igen tág, hiszen „A nyereség mértékét [...] minden ajánlattevő maga döntheti el az ajánlati ára meghatározásakor.”¹⁰ Vagyis „A vállalkozó gazdaságossági döntési kompetenciája, hogy milyen nyereségtartalommal kíván dolgozni, illetve a piac milyen mértéket fogad el.”¹¹ Adott időszakra vonatkozó, adott „iparági standardok” (például informatikai eszközök területén) is rendkívül lényegesek ennek megfelelően. („Tényként megállapítható, hogy az [ajánlattevő] 5%-os hasznot kívánt érvényesíteni az indokolásában, ami az iparági standard szerint általánosnak mondható. Indokolásában összességében adta meg a haszon értékét és annak mértékét,

¹ A KDB D.66/2/2015. számú végzése. Ld. még a KDB D.792/14/2016. számú határozatát.

² A KDB D.224/14/2024. számú végzése, [76].

³ „Ügyletből, vállalkozásból v. (bizonyos időn át folytatott) adásvételből származó tiszta jövedelem, haszon, az a többlet, amely a kiadás és a bevétel közt mutatkozik.” Bárczi Géza – Országh László (szerk.): A magyar nyelv értelmező szótára 5. Mo-S (Akadémiai Kiadó, Budapest, 1961) 269. o.

⁴ „[a]z értéktöbblet átalakult formája. [...] Előny, haszon, nyereség.” Bárczi Géza – Országh László (szerk.): A magyar nyelv értelmező szótára 5. Mo-S (Akadémiai Kiadó, Budapest, 1961) 840. o.

⁵ A KDB D.970/18/2010. számú határozata.

⁶ Ld. a KDB D.179/19/2020. számú határozatának [30] pontját.

⁷ Ld. a KDB D.179/19/2020. számú határozatának [44] pontját.

⁸ A KDB D.470/13/2023. számú határozata, [56]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.700.262/2024/13. számú ítéletét.

⁹ A KDB D.265/17/2021. számú határozata, [104]. Idézi a KDB D.597/28/2025. számú határozata, [71].

¹⁰ A KDB D.970/18/2010. számú határozata.

¹¹ A KDB D.671/14/2009. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Bíróság 7.K.30.045/2010/14. számú ítéletét.

ami ténylegesen az összesített ajánlati ár 5,1%-át jelentette.”¹²

De vajon szükségszerű nyereséggel számolni, vagy elegendő lehet már a külön profitot nem tartalmazó *önköltségi ár*¹³ megfelelő ajánlati ár megajánlása, figyelembe kell-e venni egyéb szempontokat is az elfogadhatóságra vonatkozó ajánlatkérői álláspont kialakításakor? Különösen fontos ez a kérdés gazdasági válságok idején, hiszen ilyenkor hangsúlyos igényként merülhet fel a piac megtartása, amelyet rendkívüli mértékben megnehezít a piac szűkülése és ezzel együtt az ajánlati árak csökkenése. (Ld. a már említett „lihegő” vagy „fojtogató verseny,”¹⁴ illetve a „felfaló ár”¹⁵ kérdését.)

Tehát tovább lehet értelmezni azt az előzőekben említett tételt, amely szerint az *önmagában alacsony mértékű nyereség nem alapoz meg érvénytelenséget*. Sőt, más szempontok is érvényesíthetők, így például „A tulajdonos és képviselője ellenszolgáltatás nélküli mérnöknapi tudatos döntés eredménye a csökkentett nyereségtartalommal elvállalt nagy referenciaértékű munka elnyerése érdekében, amely méltányolható körülmény a gazdasági válság sújtotta időben és az élesedő konkurenciaharc közben.”¹⁶ Vagyis „A kirívóan alacsony ár akkor alapozhat meg érvénytelenséget, amikor az már átlépi a gazdaságosság kérdéskörét és veszélyezteti a teljesítés realitását. Méltányolható és elfogadható indok egyébként az alacsony nyereségre az, hogy a terület elhagyása költségekkel járna, így a kisebb eredmény elvárása mellett célja volt a meglévő termelési kapacitás kihasználtságának a fenntartása is.”¹⁷

Feltétlenül szükséges azonban az, hogy *valamilyen mértékű profit* megjelenjen az árban, vagy enélkül is elfogad-

ható az indokolás? A válasz a következő lehet erre a kérdésre: „A Döntőbizottság utal a D.456/2019. számú ügyben hozott határozatára, melyben megállapította, hogy az aránytalanul alacsony ellenszolgáltatás megítélése szempontjából a nyereség mértékének nincs relevanciája, elsősorban azért, mert az árindokolásnak a teljesíthetőséget, és nem a nyereséges teljesítést kell alátámasztania.”¹⁸ Hogy az ajánlattevő hogyan mond le a nyereségről, az az ő döntési jogkörébe tartozik: „A bíróság rámutat arra, hogy a kirívóan alacsony ár alatt nem az ajánlatok árkülönböztetét, nem is az esetleges korábbi vagy más közbeszerzési eljárások során kötött szerződésekben foglaltaktól való eltérést, hanem az adott konkrét szolgáltatás piaci árától, illetve az ár valós helyzettől való jogellenes eltérését kell érteni. Nem állapítható meg kirívóan alacsony összegű ellenszolgáltatás akkor sem, ha az ajánlatok közötti árkülönbséget – részben – az eredményezi, hogy az ajánlattevő az ajánlati árat úgy csökkenti, hogy a saját hasznának egy részéről lemond a szerződés elnyerése érdekében, illetve a költségeit minimalizálja, vagy az ajánlatát önköltségi áron kalkulálja.”¹⁹ Tehát adott esetben „Nem hagyható figyelmen kívül az a tény sem, hogy [az ajánlattevő] nyilatkozata szerint milyen mértékben csökkentette a nyereségtartalmat a jelenlegi árához képest az ajánlatában.”²⁰

Vagyis lehet *valamely ajánlati elem esetében is önköltségi ár*ra hivatkozni, azonban ezt is megfelelően alá kell tudni támasztani, általános indokolás nem fogadható el. Így nem elegendő régi üzleti kapcsolat miatt elért árengedményt, saját üzemben történő teljesítést stb. megjelölni az indokolásban. Ugyanis „Amennyiben az ajánlattevő valamely ajánlati elemre vonatkozóan saját

¹² A KDB D.98/13/2025. számú határozata, [87].

¹³ Önköltségi ár „az az ár, amely éppen akkora, mint az önköltség, vagyis amelyet haszon felszámítása nélkül állapítottak meg.” Önköltség pedig „Azoknak a ráfordításoknak pénzben kifejezett összege, amelyek vmely gazdasági termék, gyártmány, iparcikk előállításához szükségesek (nyersanyagok, segédanyagok, munkaeszközök elhasználódása, ún. amortizációja, munkabér, adó, kamat, különféle költségek együttevő).” Bárczi Géza – Ország László (szerk.): A magyar nyelv értelmező szótára 5. Mo-S (Akadémiai Kiadó, Budapest, 1961) 479. o.

¹⁴ Földes: i. m. 52–55. o.

¹⁵ Ld. a KDB D.407/12/2012. számú határozatát.

¹⁶ A Kúria Kfv.VI.37.218/2011/10.számú ítélete (EBD.2012.K.12.).

¹⁷ A KDB D.671/14/2009. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Bíróság 7.K.30.045/2010/14. számú ítéletét.

¹⁸ A KDB D.215/21/2022. számú határozata, [80]. A Fővárosi Törvényszék 104.K.701.001/2020/6. számú ítéletét is említve idézi a KDB D.597/28/2025. számú határozata, [72].

¹⁹ A Fővárosi Bíróság 7.K.30.843/2010/10. számú ítélete.

²⁰ A KDB D.671/14/2009. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Bíróság 7.K.30.045/2010/14. számú ítéletét.

üzemben, visszamaradt anyagból, karbantartási szerződéssel lekötött kapacitásra, próbaüzemi gyártásra és önköltségi áron való teljesítésre hivatkozik, akkor különös gonddal kell vizsgálni, hogy a szerződés teljesítése ilyen feltételek mellett valós gazdasági indokokkal alátámasztottan biztosított-e, az adott ár valós-e, az ajánlati elem megalapozott-e, a gazdasági ésszerűséggel a hivatkozott indokolás összeegyeztethető-e. [...] A nyertes ajánlattevőnek az általa felsorolt körülményeket – amelyek számos megválaszolatlan kérdést vetnek fel, további kétséget támasztanak, és amelyek önmagukban nem indokolják és igazolják az alacsony önköltségi árat – nem lehetett objektív alapú indokolásnak elfogadni.”²¹

A veszteség azonban már *nem megengedett*, ezt a gazdasági ésszerűség fogalmából vezette le a KDB egy feljebb már idézett döntésében: „A gazdasági ésszerűség fogalmát a Kbt. nem határozza meg. 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 áron nem teljesíthető, illetőleg a teljesítés csak veszteségesen biztosítható.”²² Tehát „[a] szerződés veszteséges teljesítése, vagyis amikor a megajánlott ár nem teremt fedezetet minden ajánlattevői költségre a Kbt. rendszerében nem lehetséges.”²³ Nemcsak az adott szerződés teljesíthetőségét érintő kérdés az, hogy a szabályozás – pontosabban az arra épülő joggyakorlat – nem engedi meg a veszteséggel történő ajánlattételt. Egy bírósági ítélet rámutatott arra, hogy ennek tágabb, versenypolitikai okai is vannak, hiszen a tőkeerősebb vállalkozások kiszoríthatnák a piacról a kisebb versenytársait: „A Kbt. 72. § (3) bekezdése ugyanis kifejezetten azt határozza meg feltételként, hogy a szerződés az adott áron – vagyis veszteség nélkül – teljesíthető legyen. Olyat pedig nem tesz lehetővé, hogy a szerződés veszteségesen is teljesíthető arra tekintettel, hogy az ajánlatte-

vő gazdasági társaság milyen jellemzőkkel bír, így például mennyire tőkeerős. Ezzel szemben [...] pont, hogy kizárólagosan egy szempont van a Kbt. 72. § (3) bekezdése alapján, vagyis az, hogy adott áron – vagyis veszteség nélkül – lehet-e a szerződést teljesíteni és az árnak kell megfelelőnek, a szerződés teljesítését biztosítónak lennie, és nem pedig másnak. A bíróság ezzel kapcsolatban rámutat arra is, hogy a Kbt. ezen szabályozásának pont az a célja, hogy megakadályozza azon helyzeteket, amikor egy tőkeerős ajánlattevő a szerződés teljesítését nem biztosító árat ajánl meg abból a célból, hogy az általa vállalható – máshonnan vagy máshogyan finanszírozható – veszteség mellett a kisebb, kevésbé tőkeerős piaci vetélytársait kiszorítsa a közbeszerzés területéről. Ezek alapján tehát a köztudottan tőkeerős [ajánlattevőnek] tőkeerősége és más jellemzői nem bírtak relevanciával.”²⁴

Akárcsak a tartalék, a *profittal való számolás sem jelenthet végső mentesítést* a nem megfelelően, illetve hiányosan kezelt költségek kezelésére, tehát önmagában nem jelent garanciát az indokolás elfogadhatóságára az, ha az ajánlattevő kimutatott nyereséget. A következőképpen jelenik ez meg a joggyakorlatban: „Nem foghat helyt azon [ajánlattevői] álláspont, mely szerint amennyiben kimutatható haszonnal számol egy ajánlattevő, akkor az ajánlatkérő nem nyilváníthatja nem megfelelőnek az árindokolását. A Döntőbizottság osztja az ajánlatkérő azon álláspontját, miszerint a kialakult gyakorlat konzekvens a tekintetben, hogy a teljesítés során felmerülő minden költséget ott kell figyelembe venni, ahol, vagy amivel kapcsolatban az felmerül, továbbá az ajánlatkérő az árvizsgálat során teljesítéssel együtt járó kötelezettségek és terhek alátámasztását és megalapozottságát vizsgálja a teljesíthetőség tekintetében, nem pedig a mindezek felül jelentkező haszon ésszerűségét vagy nagyságát.”²⁵ Másképpen fogalmazva: „Az ajánlattételkor kalkulált ajánlati ár egyes elemeinek téves számítása miatt nem alkalmazható a nyereség terhére történő elszámolás, az adott költségelemet ott

²¹ A Legfelsőbb Bíróság Kfv.VI.37.118/2009/6. számú ítélete.

²² 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.

²³ A Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 14.K.27.045/2017/68. számú ítélete, [82].

²⁴ A Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 14.K.27.045/2017/68. számú ítélete, [83]–[84].

²⁵ A KDB D.215/21/2022. számú határozata, [80].

kell feltüntetni, ahol az felmerült, nem terhelhető a nyereség összegébe (keresztfinanszírozás tilalma).²⁶ Különösen akkor nem fogadható el a nyereségre való hivatkozás, ha erre már később, például előzetes vitarendezési vagy jogorvoslati eljárásban kerül sor, hiszen ilyenkor is az a rendkívül fontos elvi korlát szolgál kiindulópontként, amely szerint „Az ajánlatkérő kizárólag az indokolásokat köteles ebből a szempontból vizsgálni, az előzetes vitarendezési eljárás során pedig kizárólag az érvénytelenségi döntés jogszerűsége vizsgálható felül, további, a Kbt. 72. §-a körébe tartozó indoklás előterjesztésének nincs helye.”²⁷ Ennek megfelelően fogalmaztak úgy egy másik döntésben, hogy a „[a]z ajánlattevő csak a jogorvoslati kérelmében hivatkozott arra, hogy az ajánlatában külön nem szereplő tételeket a nyereségből fogja fedezni, amelynek következtében az utóbb ismertetett álláspontot az ajánlatkérő nem vehette figyelembe.”²⁸

A nyereségre is vonatkozik az az általános tétel, amely szerint „[a]z egyes felmerülő árelemeket azon költségek sorában kell kalkulálni és feltüntetni, ahol azok ténylegesen felmerülnek.”²⁹ Egy esetben az ajánlatkérő az egyesület ajánlattevőt az indokoláskérésében felhívta arra, hogy jelölje meg, kalkulált-e nyereséggel, és ha igen, mekkora összeggel. A profit összegére nézve csak a kiegészítő indokolásban nyilatkozott, és azt rögzítette, hogy kalkulált nyereséggel is a munkabérben és az utazási költségekben, melynek mértékét nem jelölte meg. Az előzőekben idézett megközelítést alkalmazva a KDB úgy fogalmazott, hogy „A nyereség kalkulálása a munkabérben vagy az utazási költségekben teljesen indokolatlan, ezen tételek közé nem sorolható. [...] nem teszi megalapozottá az árképzést, hogy az ajánlattevő a nyereség összegét az utazási költségekben vagy a mun-

kabérben kalkulálja, ezáltal az indokolás, az ajánlati ár megalapozottsága, objektivitása nem lesz megállapítható. Az indokolásokban a nyertes ajánlattevő arra nem hivatkozott, csak a jogorvoslati eljárásban az észrevételében, hogy nem elsődleges célja a profitszerzés. Az ajánlatkérő csak az indokolásokban bemutatott költség-elemeket, hivatkozásokat tudja figyelembe venni az ajánlatok értékelése során.”³⁰

Az alvállalkozók bevonása – az alvállalkozói ajánlatok és a kapcsolódó árképzés kérdései

A közbeszerzési szabályozásban rendkívül nagy mozgástérrel rendelkeznek az ajánlattevők azon a téren, hogy a szerződés teljesítésébe alvállalkozót, illetve alvállalkozókat vonjanak be. E körben alapvetően az ajánlattevő a saját belátása szerint járhat el, a kizáró okok és adott esetben a „bizonyos alapvető fontosságú feladatok” ajánlattevői teljesítésére nézve megfogalmazott ajánlatkérői követelményre vonatkozó korlátok³¹ szabnak határt az alvállalkozó(k) kiválasztásában. Nem lehet például tagállami szabályozásban korlátozni a százalékos közreműködés arányát,³² alkalmassági követelmény sem írható elő rájuk nézve (a régi Kbt. hatályba lépésétől számítva).³³ Az alvállalkozóra vonatkozó törvényi definíció egyes elemei (például mit jelent a bevonás tekintetében megállapított „közvetlen” kifejezés) és a kivételek³⁴ értelmezése fontos lehet egyes jogvitákban (például szabályszerűen be kell-e jelenteni a szerződés teljesítésének időszakában vagy sem az adott gazdasági szereplőt). Alapvetően „Az alvállalkozói pozíció tehát az ajánlattevői döntés függvénye. [...] Az ajánlatkérő olyan döntésre nem kényszerítheti az ajánlattevőket, hogy alvállalkozót vegyenek igénybe, főként nem határozhatja meg annak a személyét.”³⁵

²⁶ A KDB D.471/11/2019. számú határozata, [34]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.700.536/2019/13. számú ítéletét.

²⁷ A KDB D.763/20/2024. számú határozata, [58].

²⁸ A KDB D.292/12/2017. számú határozata.

²⁹ A KDB D.179/19/2020. számú határozata, [44].

³⁰ A KDB D.179/19/2020. számú határozata, [44].

³¹ Ld. a Kbt. 65. § (10) bekezdését.

³² Ld. az EUB C-406/14. számú ügyben 2016. július 14-én meghozott ítéletének [37] és [52], 1. pontjait.

³³ Vö. a Második Kbt. 66. § és 67. §-át, valamint az azokat felváltó közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról szóló 310/2011. (XII. 23.) Korm. rendelet 14. § és 15. §-át.

³⁴ Ld. a Kbt. 3. § 2. pontját.

³⁵ A Fővárosi Törvényszék 3.Kf.649.989/2013/4. számú ítélete.

Az ajánlattevői döntéstől függ tehát, hogy kell-e egyáltalán számolnia az alvállalkozókhoz kapcsolódóan költségekkel vagy sem, azokat kell-e igazolni. Egy esetben a hivatalbóli kezdeményező azon alapon állította az ajánlatkérői bírálati kötelezettség megsértését, hogy az ajánlattevői indokolásból hiányoztak az alvállalkozói oldalon felmerülő díj- és költségelemek, pedig az ajánlatkérő az indokoláskérésében kifejezetten előírta, hogy amennyiben valamely munkanem teljesítését alvállalkozó bevonásával tervezik teljesíteni, akkor ezeket objektív módon igazolni kell. A KDB szerint azonban nem történt jogsértés, hiszen az ajánlattevő úgy nyilatkozott az ajánlatában, hogy a szerződés teljesítéséhez nem kíván alvállalkozót igénybe venni, így az indokolásában az alvállalkozói költségeket nem szerepeltette, és az ajánlatkérői előírások alapján nem is kellett szerepeltetnie, az ajánlat ennek megfelelően nem volt hiányos.³⁶

Ha azonban alvállalkozók valóban bevonásra kerülnek, akkor az alvállalkozók költségeinek vizsgálata és alátámasztása is lényeges szempont lehet, hiszen ilyen esetben az ajánlattevők az ajánlatuk összeállításakor olyan költségtényezőkkel, árelemekkel is számolnak, amelyek nem az ő saját árképzési döntésükön alapulnak, hanem az alvállalkozók ajánlatain, és ők az abban meghatározott összegeket csak beépítik a saját ajánlatukba. (Azzal, hogy az ajánlattevő „[a]lvállalkozót kívánt igénybe venni, szükségképpen a bírálat szempontját jelentő ajánlati árát úgy kalkulálta, hogy annak szállítási költségrésze harmadik személy által kialakított árelemt tartalmazott.”)³⁷ Ennek megfelelően szükséges áttekinteni az alvállalkozókhoz kapcsolódó azon főbb jogi kérdéseket is, amelyek az aránytalanul alacsony ár vizsgálata körében merülhetnek fel.

a) Az ajánlatkérő dönti el, hogy kéri-e az ajánlatban az alvállalkozókra vonatkozó adatok megadását vagy sem,³⁸ ennek megfelelően kell az ajánlattevőknek az *alvállalkozói nyilatkozatot* benyújtaniuk. Ha az ajánlatkérő előírta a nyilatkozat benyújtását, az ajánlattevő pedig e kötelezettségének eleget tett úgy, hogy megjelölt alvállalkozókat bizonyos feladatok teljesítésére, akkor az aránytalanul alacsony árra vonatkozó indokolásban nem tehet ellentmondó kijelentést. Egy esetben az indokolásban az ajánlattevő úgy fogalmazott, hogy jelentősen alacsonyabb üzemeltetési költségekkel számolt, mert a jövőben az üzemeltetés ellátását alvállalkozó bevonása nélkül tervezi. Azonban az ajánlatában kifejezetten arról nyilatkozott, hogy bizonyos informatikai szoftverrendszer biztosítása, telepítése, bevezetése, karbantartása és üzemeltetése a közbeszerzésnek azon része, amelynek teljesítéséhez alvállalkozót fog igénybe venni, és meg is nevezte az ajánlattétel időpontjában ismert alvállalkozóját. A KDB ennek alapján azt a következtetést vonta le, hogy az indokolás nem objektív, mivel az ajánlattevőnek számolnia kellett mind a bevezetési, mind az üzemeltetési szakban alvállalkozói költségekkel.³⁹ Egy másik esetben az ajánlattevő az indokolásához olyan alvállalkozói ajánlatokat csatolt, amelyek a keltezésük szerint egy hónappal később kerültek kiállításra, mint az ajánlat benyújtásának időpontja. Az ajánlatkérő erre az ellentmondásra kiegészítő, további indokolást kért. Ezt az ellentmondást az ajánlattevő úgy kívánta feloldani, hogy módosította az alvállalkozókra vonatkozó nyilatkozatát (azt kicserélte), annak ellenére, hogy az ajánlatkérő ezzel kapcsolatban nem állapított meg hiányt. A KDB szerint az ajánlattevő ezzel egy új teljesítési konstrukciót mutatott be, az ár megalapozottságát úgy kívánta igazolni, hogy az indokolásának tartalmához és a csatolt igazoló dokumentumokhoz utólag igazította, módosította az ajánlatát, emellett a becsatolt, az alvállalkozói teljesítések értékét alátámasztó árajánlatokat is az ajánlattételt követően állították ki. A Fővárosi Törvényszék azon ítéletét is idézték, amelyben úgy fogalmaztak, hogy „[a]z árindokolásban kizárólag az ajánlati ár egyes elemeinek magyarázata, részletezése fogadható el, az árindokolás nem lehet az ajánlat hiányosságai pótlásának eszköze.”⁴⁰ (Vagyis „[a] gyakorlat következetes abban a kérdésben, hogy az árindokolás mindössze magyarázatra ad lehetőséget, az indokolás készítése során az ajánlat tartalma nem módosítható.”)⁴¹ Konklúzióként megállapították a követ-

lalkozókat bizonyos feladatok teljesítésére, akkor az aránytalanul alacsony árra vonatkozó indokolásban nem tehet ellentmondó kijelentést. Egy esetben az indokolásban az ajánlattevő úgy fogalmazott, hogy jelentősen alacsonyabb üzemeltetési költségekkel számolt, mert a jövőben az üzemeltetés ellátását alvállalkozó bevonása nélkül tervezi. Azonban az ajánlatában kifejezetten arról nyilatkozott, hogy bizonyos informatikai szoftverrendszer biztosítása, telepítése, bevezetése, karbantartása és üzemeltetése a közbeszerzésnek azon része, amelynek teljesítéséhez alvállalkozót fog igénybe venni, és meg is nevezte az ajánlattétel időpontjában ismert alvállalkozóját. A KDB ennek alapján azt a következtetést vonta le, hogy az indokolás nem objektív, mivel az ajánlattevőnek számolnia kellett mind a bevezetési, mind az üzemeltetési szakban alvállalkozói költségekkel.³⁹ Egy másik esetben az ajánlattevő az indokolásához olyan alvállalkozói ajánlatokat csatolt, amelyek a keltezésük szerint egy hónappal később kerültek kiállításra, mint az ajánlat benyújtásának időpontja. Az ajánlatkérő erre az ellentmondásra kiegészítő, további indokolást kért. Ezt az ellentmondást az ajánlattevő úgy kívánta feloldani, hogy módosította az alvállalkozókra vonatkozó nyilatkozatát (azt kicserélte), annak ellenére, hogy az ajánlatkérő ezzel kapcsolatban nem állapított meg hiányt. A KDB szerint az ajánlattevő ezzel egy új teljesítési konstrukciót mutatott be, az ár megalapozottságát úgy kívánta igazolni, hogy az indokolásának tartalmához és a csatolt igazoló dokumentumokhoz utólag igazította, módosította az ajánlatát, emellett a becsatolt, az alvállalkozói teljesítések értékét alátámasztó árajánlatokat is az ajánlattételt követően állították ki. A Fővárosi Törvényszék azon ítéletét is idézték, amelyben úgy fogalmaztak, hogy „[a]z árindokolásban kizárólag az ajánlati ár egyes elemeinek magyarázata, részletezése fogadható el, az árindokolás nem lehet az ajánlat hiányosságai pótlásának eszköze.”⁴⁰ (Vagyis „[a] gyakorlat következetes abban a kérdésben, hogy az árindokolás mindössze magyarázatra ad lehetőséget, az indokolás készítése során az ajánlat tartalma nem módosítható.”)⁴¹ Konklúzióként megállapították a követ-

³⁶ Ld. a KDB D.497/9/2025. számú határozatának [58]–[59] pontját.

³⁷ A Kúria Kfv.III.37.486/2013/6. számú ítélete.

³⁸ Ld. a Kbt. 66. § (6) bekezdését.

³⁹ Ld. a KDB D.100/21/2019. számú határozatának [70] pontját.

⁴⁰ A Fővárosi Törvényszék 103.K.700.536/2019/13. számú ítéletét idézi a KDB D.280/19/2025. számú határozata, [49].

⁴¹ A KDB D.285/26/2025. számú határozata, [57].

kezőket: „[a]z ajánlattevők az ajánlati árakat – tekintettel az esetlegesen felmerülő költségekre is – az ajánlattételi határidőt megelőzően kell, hogy megállapítsák. Az ajánlattételi határidőt megelőzően kell eldöntenie az ajánlattevőnek, hogy kíván-e a szerződés teljesítésébe alvállalkozót bevonni, és ha igen, milyen körben. A fentiekre tekintettel a Döntőbizottság az ajánlatkérői állásponttal egyezően megállapította, hogy az alvállalkozói teljesítés körében benyújtott igazolások nem voltak elfogadhatóak, erre tekintettel az árindokolás sem volt elfogadható mint a gazdasági észszerűséget és teljesíthetőséget alátámasztó objektív indokolás.”⁴² Emellett a hiánypótlási szabályok sem sérültek, az ajánlatkérő nem követett el mulasztást azzal, hogy nem bocsátott ki felhívást: „Az ajánlatkérő által elutasított bizonyítékok azonban pusztán az – ajánlat részét nem képező – árindokoláshoz csatoltan kerültek benyújtásra, mely dokumentumok nem a hiánypótlás jogintézményének szabályai, hanem kizárólag a Kbt. 72. §-a szerint voltak vizsgálhatóak, és e dokumentumokra tekintettel állapította meg az ajánlatkérő azt, hogy objektíve nem alkalmasak az ajánlati ár megalapozottságának alátámasztására.”⁴³

Tehát biztosítani kell az alvállalkozói nyilatkozat és az indokolás összhangját, az ajánlattevő nem módosíthatja az ajánlat tartalmát az indokolásával. Ilyen eset úgy valósulhat meg például, ha az ajánlattevő egy konkrét szolgáltatási elem esetében az ajánlatában alvállalkozói, míg az indokolásában már saját teljesítést jelöl meg. Így nem fogadható el az az ajánlattevői indokolás, amely a nyilatkozattal ellentétben úgy fogalmaz, hogy az adott feladatok tekintetében alvállalkozói teljesítéssel elsődlegesen nem számolnak, a későbbi megrendelésállomány függvényében kerül sor az alvállalkozói bevonás kérdésének eldöntésére, és ebből adódóan az alvállalkozóra vonatkozóan további számítást, költségelemzést nem mutat be.⁴⁴ „A Döntőbizottság egyetértett az ajánlatkérővel abban, hogy az alvállalkozói költségek bemutatá-

sának teljes hiánya önmagában – az összes többi érvénytelenségi ok nélkül – is elegendő az [...] ajánlat érvénytelenségének megállapításához.”⁴⁵ Egy másik példaként említhető esetben az elvi kiindulópont is az volt, hogy „[a]z indokolás meg nem felelősége nem csak akkor állapítható meg, ha a megajánlott ár aránytalanul alacsony, hanem akkor is, ha az indokolás az adatok változtatása miatt nem megfelelő”,⁴⁶ vagyis ennek megfelelően kellett megítélni azt az esetet, amikor az ajánlattevő a további, kiegészítő indokolásában már alvállalkozói teljesítéssel számolt (ajánlat csatolásával) egy feladat (diszpécierszolgálat) kapcsán. A KDB úgy foglalt állást, hogy a nyertes ajánlattevő az „[i]ndokolásában az ajánlatkérő erre irányuló felhívása ellenére nem hivatkozott az alvállalkozói ajánlatra, nem is csatolta azt, majd végül az erre irányuló külön kiegészítő indokoláskérésben hivatkozott rá, alappal veti fel azt, hogy az indokolás nem felelt meg a Kbt. 72. § (3) bekezdés második mondatának”, így „az ajánlat érvényessé nyilvánítására jogsértő módon került sor.”⁴⁷

b) Alapvető kérdésként merül fel az *ajánlatkérői vizsgálati kötelezettség terjedelme és mélysége*. Ha az ajánlattevő alvállalkozóra hivatkozik, *akkor mindkettőjük tevékenysége és árképzése vizsgálható és ellenőrizhető*, bár e tekintetben is vannak bizonytalan jogértelmezési megközelítések.

Az is egy lehetséges értelmezési irány, hogy „[a]z ajánlatkérő *árindokolás-kérése nem terjedhet ki* arra, hogy az ajánlattevő részletes tájékoztatást adjon a teljesítésbe bevont *alvállalkozó árazási stratégiájáról, költségeiről* és az alvállalkozó által kalkulált *nyereségről*, ugyanis ezek az adatok az ajánlattevőtől függetlenül működő piaci szereplő belső működésére vonatkozó olyan információk, amelyeknek az ajánlattevő nem lehet a birtokában.”⁴⁸ A bíróság ezt a tételt megállapító döntést megsemmisítette, mivel a KDB határozatának indokolását hiányosnak tartotta, a megismételt eljárásban a kérelmet benyújtó ajánlattevő nem pótolta a hiányokat, ennek

⁴² A KDB D.280/19/2025. számú határozata, [51].

⁴³ A KDB D.280/19/2025. számú határozata, [52]–[53].

⁴⁴ A KDB D.285/26/2025. számú határozata, [57].

⁴⁵ A KDB D.285/26/2025. számú határozata, [61].

⁴⁶ A Fővárosi Törvényszék 103.K.700.175/2019/10. számú ítéletét idézi a KDB D.738/12/2025. számú határozata, [42].

⁴⁷ A KDB D.738/12/2025. számú határozata, [42].

⁴⁸ A KDB D.196/15/2022. számú határozata, [38]. Megsemmisítette és a KDB-t új eljárásra kötelezte a Fővárosi Törvényszék 106.K.703.238/2022/10. számú ítélete.

megfelelően a kérelmet visszautasították, így e konkrét esetben nem derült ki, hogy mi a végleges álláspont.⁴⁹ Egy eljárásban (előzetes vitarendezés során, valamint a jogorvoslati eljárásban) az ajánlattevő e megsemmisített határozatra hivatkozott, úgy értelmezve azt, hogy „[a]z ajánlatkérő árándokolás kérése nem terjedhet ki arra, hogy az ajánlattevő részletes tájékoztatást adjon a teljesítésbe bevont alvállalkozó árazási stratégiájáról, költségeiről, és az alvállalkozó által kalkulált nyereségről.”⁵⁰ Az ajánlatkérő vitatta e megközelítés alkalmazhatóságát, mert álláspontja szerint az említett körbe tartozó adatokat nem kért. A konklúzió végül az volt a KDB részéről, hogy „A kérelmező [ajánlattevő] által hivatkozott D.196/15/2022. számú határozatban foglaltakat a Döntőbizottság nem vette figyelembe, a határozatot a bíróság megsemmisítette és a Döntőbizottságot új eljárásra kötelezte.”⁵¹

Egy másik megközelítés szerint az ajánlattevő nem hivatkozhat eredményesen arra, hogy a közbeszerzés tárgyára nézve létrejött szerződés önmagában elegendő bizonyíték az ajánlati ár megalapozottságára. Az ajánlatkérőnek ugyanúgy joga van a bekért indokolás körében a szerződés teljesítésében részt vevő alvállalkozóra eső költségelemek tisztázását is kérni. Az ajánlattevő és alvállalkozója között létrejött szerződés becsatolása önmagában nem adja meg az árajánlat objektív alapú indokolását. Ha tehát a szerződés teljesítésében az ajánlattevő és alvállalkozója együttesen vesznek részt, mindkettőjüknek számot kell adni az árképzésükről, erre irányuló indokoláskérés esetén nem lehet arra hivatkozni, hogy a Kbt. nem tartalmaz az alvállalkozóval szemben indokolási kötelezettséget. Ennek megfelelően téves az az álláspont, amely szerint ha az ajánlattevő teljes bizonyító erejű okirattal igazol valamely költség-elemet és kimutatja, hogy azt milyen módon építette be

az árba, akkor az megfelel a gazdasági ésszerűség követelményének. Ezen követelmény fennálltát az ajánlatkérőnek az ajánlattevői indokolás értékelésével vizsgálnia kell.⁵²

A Közbeszerzési Hatóság vonatkozó útmutatója azonban felhívja a figyelmet az *arányosság követelményére*, és úgy fogalmaz, hogy „Bár főszabály szerint nincs ajánlatkérőnek vizsgálati kötelezettsége az alvállalkozói árajánlatok tekintetében, azonban előfordulhatnak olyan esetek, amikor mégis indokolt lehet ezek vizsgálata, így ajánlatkérőnek beszerzési tárgyanként kell mérlegelnie az erre vonatkozó indokoláskérés szükségességét. [...] Az arányosság elvére figyelemmel az ár vizsgálata során az ajánlatkérőnek a költségösszetételt és nem a költségtervezés módját, az alvállalkozói árazási technikát kell vizsgálnia.”⁵³ Különbséget tesz azonban az útmutató árubeszerzések és szolgáltatásmegrendelések között. Egy árubeszerzés esetén elfogadható lehet alátámasztásként az alvállalkozói, beszállítói ár további vizsgálat nélkül, viszont egy szolgáltatásmegrendelésnél indokolt lehet az alvállalkozói ár részletesebb vizsgálata abból a szempontból, hogy az ár megfelel-e a jogszabályi előírásoknak (például figyelembe vették-e a legkisebb kötelező munkabér vagy egyéb ágazati bérminimumok összegét).⁵⁴

Az is lényeges lehet, hogy a Kbt. értelmező rendelkezése (alvállalkozói fogalom meghatározása)⁵⁵ értelmében *valamely gazdasági szereplő közbeszerzési jogi szempontból alvállalkozónak minősül-e* vagy sem. Ebben a körben fontos utalni azokra a kivételekre (például a gyártóra, a forgalmazóra, az alkatrész- vagy alapanyageladóra), amelyek a törvény erejénél fogva – közbeszerzési jogi szempontból – nem minősülnek alvállalkozónak. Egy esetben ennek megfelelően „A Döntőbizottság megállá-

⁴⁹ Ld. a KDB D.472/7/2022. számú végzését.

⁵⁰ A KDB D.440/13/2022. számú határozata, [10].

⁵¹ A KDB D.440/13/2022. számú határozata, [26].

⁵² A Kúria Kfv.III.37.486/2013/6. számú ítélete.

⁵³ A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója az aránytalanul alacsony ár vizsgálatával kapcsolatban (2024. szeptember 12.) (<https://www.kozbeszerzes.hu/kozbeszerzesek-az/magyar-jogi-hatter/a-kozbeszerzesi-hatosag-utmutatoi/a-kozbeszerzesi-hatosag-kereteben-mukodo-tanacs-utmutatoja-az-aranytalanul-alacsony-ar-vizsgalataval-kapcsolatban-2024-09-13/>, 2025. 06. 15.).

⁵⁴ A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója az aránytalanul alacsony ár vizsgálatával kapcsolatban (2024. szeptember 12.) (<https://www.kozbeszerzes.hu/kozbeszerzesek-az/magyar-jogi-hatter/a-kozbeszerzesi-hatosag-utmutatoi/a-kozbeszerzesi-hatosag-kereteben-mukodo-tanacs-utmutatoja-az-aranytalanul-alacsony-ar-vizsgalataval-kapcsolatban-2024-09-13/>, 2025. 06. 15.).

⁵⁵ Ld. a Kbt. 3. § 2. pontját.

pította, hogy az [ajánlattevő] által vitatott részem árának fedezetét a nyertes ajánlattevő által becsatolt keretszerződés képezte, mely adatai szerint megállapítható, hogy a gyártó szolgáltatási ára tartalmazza a szükséges szervizanyagok árát is. A Döntőbizottság álláspontja szerint a gyártó által biztosított szolgáltatások árának megfelelısége jelen eljárásban azért nem vizsgálható, mivel ők nem alvállalkozónak, hanem a polgári jogviszony szerinti közreműködőnek minősülnek, akik árképzése, költségkalkulációja vizsgálat tárgyát nem képezheti.”⁵⁶

A fentieknek megfelelıen szükséges a korábban említett egyes *alátámasztó dokumentumok* (például alvállalkozói ajánlatok) szerepét és jelentőségét vizsgálni, a szükséges és indokolt különbségeik alapján.

c) Említhetők olyan esetek, amikor az ajánlatkérő részletes magyarázatot vár kiegészítő indokolás keretében az alvállalkozók vonatkozásában, hiszen az ajánlattevő által tett azon általános hivatkozás, amely szerint *egyösszegű ajánlati árajánlatokat* kapott az alvállalkozóktól, nem támasztja alá az ár teljesíthetőségét. A példaként említhető közbeszerzési eljárásban – amelynek tárgya tervezési szolgáltatások megrendelése volt – az ajánlattevő építészeti munkarészhez *egyösszegű* vállalkozói díjakat is megadott az indokolásában, elkülönítve az engedélyezési és a kiviteli tervek vonatkozásában. Az ajánlatkérő több részletezendő elemet megjelölt a további, kiegészítő indokolás benyújtására vonatkozó felhívásában, kérve az ajánlattevőtől, hogy térjen ki részletesen az alvállalkozói költségekre is, többek között a Magyar Építész Kamara ajánlott tervezői díjszabásának ismeretében, mivel a korábban benyújtott indokolás alapján kalkulálható tervezői létszámmal a megajánlott díjak csak a kamarai díjszabás töredékét érik el. A kiegészítő indokolásában az ajánlattevő az alvállalkozókhoz kapcsolódóan további részleteket nem adott elő, szöveges magyarázat keretében azt rögzítette, hogy az adott feladat „része az alvállalkozói díjnak”, „az alvállalkozói díj tartalmazza”, vagy „az alvállalkozó fogja elvégezni, az ő díja tartalmazza, amit a biztonság javára kalkuláltunk.” Az ajánlatot az ajánlatkérő érvénytelenné nyilvánította, többek között azon okból kifolyólag, hogy „[a]z alvállalkozó költségei nem kerülnek tételesen, részletesen kimutatásra”, valamint „[a]z alvállalkozói feladatok és azok díjazása sem került

részletesen és ellenőrizhető módon bemutatásra.” Az ajánlattevő előzetes vitarendezési kérelmet nyújtott be, az alvállalkozók körében arra hivatkozott, hogy előzetes árajánlatokkal rendelkeznek, a díjazás ezeken alapul, az alvállalkozó az általa megjelölt áron ezen feladatok maradéktalan elvégzésére tesz ajánlatot, és az ajánlattevőnek „[n]em feladata az alvállalkozói díjszabást alátámasztó részletes alvállalkozói kalkulációk megadása, ez teljes mértékben az alvállalkozó kompetenciája és felelısége.” A KDB a jogorvoslati eljárásban a kérelmet elutasította. Úgy fogalmaztak, hogy „Az ajánlattevői kötelezettség teljesítése érdekében az ajánlattevőnek kiemelt figyelemmel kell lennie az ajánlatkérő által megfogalmazottakra. Így amennyiben az ajánlatkérő kifejezetten választ vár a munkavállalói vagy a szakember létszám, az egyes szakágakat érintő feladatok, vagy éppen tételes levezetést vár az alvállalkozói díj és az alvállalkozói igénybevétel kapcsán, úgy ezeket az ajánlattevőnek szem előtt kell tartania és erre az árindokolása keretében egyértelműen, az ajánlatkérő számára is értelmezhető és ellenőrizhető módon indokolást kell adnia. Amennyiben az ajánlattevő az indokolási kötelezettségének nem tesz eleget, vagy az nem kielégítő, úgy ennek következménye az ajánlatának érvénytelensége.” A KDB megfogalmazta, hogy a kiegészítő indokolásból nem volt megállapítható az sem, hogy az alvállalkozó milyen mértékben teljesít, ténylegesen milyen feladatokat fog a teljesítés során elvégezni, így ennek eredményeként az alvállalkozói díj megalapozottsága sem volt megítélhető. Annak ellenére, hogy az ajánlatkérő kifejezetten kérte az alvállalkozói igénybevétel és az alvállalkozói díj tekintetében a válaszokat, az ajánlattevő az alvállalkozói díj mértékére nézve magyarázatot nem közölt, a díj alátámasztása érdekében dokumentumot nem csatolt, és az alvállalkozói feladatokat is csak felsorolta, amelyből a teljesítés mértékét nem lehetett megítélni. Így nem volt elegendő az az ajánlattevői válasz, hogy az adott feladat „része az alvállalkozói díjnak”, az adott feladat „alvállalkozó feladata”, vagy „a felsorolt feladatok mindegyike építészeti feladat (...) a bevont alvállalkozó feladata is”. Ezek alapján nem lehet meggyőződni az ajánlati ár megalapozottságáról. Ennek megfelelıen a következő összegezéssel zárható ez az eset: „A Döntőbizottság álláspontja szerint az nem indokolhatja az alvállalkozói díj tételes

⁵⁶ A KDB D.475/20/2020. számú határozata, [100].

ismertetésének hiányát, hogy az [ajánlattevő] csak egy összegű árajánlattal rendelkezett az alvállalkozótól. Ugyanis az ajánlattevő feladata az ajánlati árának megalapozottságát bizonyítani, és amennyiben valamely tétellel kapcsolatosan az ajánlatkérőnek kétsége merül fel, vagy valamely tétel részletes ismertetését várja el, úgy ennek az ajánlattevő köteles eleget tenni és szükség esetén egyéb dokumentummal alátámasztani. Ennek értelmében az [ajánlattevőnek] kötelessége lett volna az alvállalkozói díj tételes ismertetése, még akár úgy is, hogy az összegű ajánlati árat tartalmazó dokumentumot csatolja az indokolása mellékleteként, és levezeti, hogy miként számolt az egyes alvállalkozói teljesítés tekintetében a díj mértékével.”⁵⁷

Tehát ilyen esetben sem lehet *általános indokolással* alátámasztani az ajánlati ár(elem) megalapozottságát, arra is tekintettel, hogy többször is lehetőség van indokolást kérnie az ajánlatkérőnek, így csupán általánosságokat tartalmazó megállapítások, miszerint az ajánlattevő „[i]smeri a vállalkozóit, hosszabb ideje kialakult vállalkozói kapcsolatrendszerrel van szó, amely megfelelő háttérrel szolgál az ajánlati árban foglaltak szerinti szolgáltatás teljesítéséhez”, nem elfogadhatók.⁵⁸

Az sem tekinthető elfogadható indokolásnak, ha az ajánlatkérő a további, kiegészítő indokoláskérésében kéri az alvállalkozói díjak alátámasztását azon esetekben, ahol nem saját munkavállalója teljesítését, hanem alvállalkozói közreműködést tervez az ajánlattevő. Egy esetben az ajánlatkérő egyértelműen meghatározta, hogy amennyiben a megajánlott egységárak (vagy azok egy része) nem a közös ajánlattevők munkavállalóinak bérköltségéből, hanem alvállalkozói árak alapján kerültek meghatározásra, az alvállalkozói díjak alátámasztását (pl. árajánlatokat) kell benyújtani. Azt is előírta az ajánlatkérő a kiegészítő indokoláskérésben, hogy minden adatot vagy tény, amelyre az indokolásban az ajánlattevő hivatkozik, olyan dokumentummal támaszson alá, amelyekből egyértelműen, objektíven megállapítható a hivatkozott adat vagy tény valósága. A közös ajánlattevők a kiegészítő árindokolásukban e tételről alátámasztó adatokat, számításokat vagy dokumentumokat az ajánlatkérő kifejezett kérése ellenére

azonban nem adtak meg, csak általánosságban jelentették ki, hogy az általuk kalkulált díjak fedezik az alvállalkozói kiadásokat. Az ajánlatkérő ugyanakkor a kiegészítő indokoláskérésében konkrétan megjelölte, hogy az alvállalkozói díjak alátámasztását kéri benyújtani, ennek ellenére továbbra sem tartalmazott a kiegészítő indokolás alvállalkozói díjakat alátámasztó adatokat, tényeket, azt alátámasztó dokumentumokat (pl. árajánlatokat), az csak továbbra is a közös ajánlattevők nyilatkozatára szorítkozott, keretszerződést, vagy egyéb olyan adatot, tény, amelyet nem mutattak be, amelyre az indokolásban a közös ajánlattevők hivatkoztak. Így jogszerű volt az érvénytelenné nyilvánítás, mivel a közös ajánlattevők az ajánlati árak megalapozottságára vonatkozó minden tény, adatot, kalkulációt nem bocsátottak az ajánlatkérő rendelkezésére ahhoz, hogy megfelelő mérlegelés eredményeként az ajánlatkérő döntést hozhasson az ajánlati árak megalapozottságáról, a hivatkozott adat vagy tény valósága objektíven nem volt megállapítható.⁵⁹

d) Az *alvállalkozói teljesítés arányának* jelentős megváltoztatása is vethet fel aggályokat az ajánlati ár megalapozottságával kapcsolatban. Példaként egy újabb eset említhető. A további, kiegészítő indokoláskérés benyújtására felhívott ajánlattevő feladata a fennálló ellentmondások feloldása lett volna, azonban ezzel szemben további módosításokat hajtott végre úgy, hogy az eredeti ajánlatában foglaltakon felül további két alvállalkozót jelölt meg, olyan mértékű alvállalkozói teljesítést mutatva be, amely a teljes ajánlati ár 74,5%-át tette ki. Bár a KDB is megállapította, hogy átalányáras szerződések körében bizonyos mértékig megengedett az átcsoportosítás, azonban az eredeti megajánlásban szereplő 1%-hoz képest a 74,5%-ra növelés már jelentős, az indokoláskérés és a kiegészítő indokoláskérés között nem telt el olyan hosszú idő, amely indokolhatna ilyen mértékű változtatást az ajánlat részletezésében a megfelelő ajánlattevői tervezés esetében. A KDB elfogadta az ajánlatkérő azon érvelését, miszerint az ajánlattevő nem mutatta be megbontva az élőmunkaerő létszámát, bérét, közterheket, és a KDB megállapította, hogy az ajánlatkérő által megjelölt ellentmondásokat

⁵⁷ A KDB D.1/13/2019. számú határozata, [18], [20], [46], [54].

⁵⁸ A Kúria Kfv.III.37.025/2014/4. számú ítélete.

⁵⁹ A KDB D.653/8/2017. számú határozata, [19].

nem oldotta fel, hanem továbbiakat generált, így az ajánlatkérő által előírtakat nem teljesítette.⁶⁰

Azonban a hiánypótlás hatáira vonatkozó korlátok nem zárják ki a tényleges alvállalkozói arány hiánypótlás keretében való megadását. Egy másik, alvállalkozói arányokra vonatkozó esetben a KDB úgy fogalmazott, hogy [a]z alvállalkozói teljesítés valós mértékének pótlása teljesítette volna a Kbt. 71. § (8) bekezdésének mindkét felételét, ezért jogszerű lett volna egy hiánypótlási eljárás e tárgykorben.⁶¹ Ebből az is következett, hogy az „[a]jánlatkérő jogsértően nyilvánította az [ajánlattevő] ajánlatát azért érvénytelenné, mert a Kbt. 66. § (6) bekezdése szerinti nyilatkozatban és az [...] árendokolásban feltüntetett alvállalkozói teljesítés mértéke különbözik egymástól,” mivel az „[a]jánlat érvénytelenítése helyett hiánypótlásra kellett volna felhívni” az ajánlattevőt.⁶² Így az alvállalkozói arány ellentmondására alapított érvénytelenné nyilvánítás jogsértőnek bizonyult, a KDB szerint ugyanis további, kiegészítő indokolást is kellett volna kérni, hiszen „Az ajánlatkérő az [...] árajánlat mértékének megfeleléséről vagy meg nem feleléséről éppen azért nem tudott meggyőződni, mert – a véleménye szerint – az [ajánlattevő] egy alvállalkozójának díja az árendoklásban és a kiegészítő árendoklásban eltérő mértékű, és az ajánlatkérő képtelen volt azt eldönteni a rendelkezésére álló adatok alapján, hogy melyik a helyes érték.”⁶³ Ezért szükség lett volna az ajánlattevő „[v]izsgált alvállalkozója díjának mértékével kapcsolatos további kiegészítő árendoklás kérésére, ezért az ajánlatkérő köteles lett volna a bírálat során a Kbt. 72. § (3) bekezdésének első mondata szerinti bírálati cselekményt elvégezni.”⁶⁴ Az alapul fekvő közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérő egyébként arra hivatkozott az érvénytelenné nyilvánítás indokai körében, hogy az ajánlatban az ajánlattevő 0,5% mértékű

alvállalkozói közreműködést jelölt meg, az indokolásban azonban már több, mint 70%-kal számolt.⁶⁵

e) Feljebb említésre került, hogy nem kötelező az ajánlatkérőnek előírnia az alvállalkozói részek, illetve a már ismert alvállalkozók ajánlatban történő megjelölését. De ha elő is írja a nyilatkozat benyújtását, az ajánlattevőnek akkor sem kötelező megadnia név szerint az alvállalkozókat, csak azokat, amelyeket az ajánlattételkor már ismer, viszont a feladatok tekintetében már teljesítheti a megjelölési kötelezettségét, hiszen „[a]z a tény, hogy az alvállalkozók személye nem volt ismert az ajánlattételkor nem zárja ki, hogy az ajánlattevő megjelölje, hogy a közbeszerzés mely részei tekintetében kíván alvállalkozót igénybe venni.”⁶⁶ A Kbt. indokolása kifejezetten rögzíti, hogy „Annak érdekében azonban, hogy a valamennyi igénybe venni kívánt alvállalkozó megnevezése ne lehetetlenítse el az [...] ajánlatok benyújtását, a törvény azzal a megoldással él, hogy csak az ajánlat [...] benyújtásakor már ismert alvállalkozók megjelölése követelhető.”⁶⁷ Adódik a kérdés, hogy miképpen tud az ajánlattevő indokolást adni olyan *alvállalkozók teljesítéseinek költségeiről, amelyeket még nem választott ki*, hiszen nem is kötelező kiválasztania őket az ajánlattételi határidő lejártának időpontjáig? „Tekintettel arra, hogy a Kbt. keretei között kifejezetten lehetőség van arra, hogy az alvállalkozók ne az ajánlattételi határidőben, hanem csak a későbbiekben kerüljenek kiválasztásra, ezért ez a lehetőség az aránytalanul alacsony ár vizsgálata körében sem zárható ki. Ennek megfelelően ezen Kbt.-ben biztosított lehetőség az aránytalanul alacsony árra tekintettel megállapított érvénytelenség indokál önmagában nem szolgálhat.”⁶⁸ Vagyis „[i]lyen esetben az aránytalanul alacsony ár vizsgálatokor is ezen, a Kbt.-ben engedélyezett lehetőségre figyelemmel kell elvégezni az ellenőrzését az ajánlatkérőnek, és nincs

⁶⁰ A KDB D.82/19/2025. számú határozata, [74]–[77].

⁶¹ A KDB D.774/13/2025. számú határozata, [53]. „A Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő tévesen értelmezi a D.179/19/2020. számú határozat 40. pontját, mert abban a Döntőbizottság nem azt állapította meg, hogy a Kbt. 72. §-a szerinti eljárással párhuzamosan vagy azt követően nem lehetne a Kbt. 71. §-a szerinti eljárást lefolytatni, hanem azt, hogy a Kbt. 72. §-a szerinti eljárásra nem lehet alkalmazni a Kbt. 71. §-ban rögzített rendelkezéseket. Mindkét bírálati cselekménynek önálló eljárási szabályai vannak, amelyeket nem lehet egymással vegyíteni.” A KDB D.774/13/2025. számú határozata, [30].

⁶² A KDB D.774/13/2025. számú határozata, [53].

⁶³ A KDB D.774/13/2025. számú határozata, [61].

⁶⁴ A KDB D.774/13/2025. számú határozata, [66].

⁶⁵ A KDB D.774/13/2025. számú határozata, [11].

⁶⁶ A KDB D.94/21/2021. számú határozata, [60].

⁶⁷ A KDB D.94/21/2021. számú határozata, [38].

⁶⁸ A KDB D.94/21/2021. számú határozata, [38].

lehetősége olyan iratok megkövetelésére, amelyekkel az ajánlattevő – kiválasztott alvállalkozók hiányában – még nem kell, hogy rendelkezzen. Nyilvánvalóan, ha az ajánlattevő az alvállalkozóit, és az ő díjukat az ajánlattétel időpontjában még nem ismeri, úgy az ajánlati ára megadásakor fokozott gondossággal kell eljárnia, és az ajánlatába olyan garanciákat kell beépíteni, amelyek mellett a szerződés a megadott ajánlati áron biztosan teljesíthető lesz. Ilyen esetben fokozott körültekintéssel kell alátámasztani az ajánlati ár objektivitását is.”⁶⁹ Abban a konkrét esetben, amikor ezeket a tételeket megfogalmazták, az ajánlattevő a következő megoldást választotta: mivel nem ismerte az ajánlat beadásakor az alvállalkozók személyét, ezért indikatív ajánlatokat kért, és csak a legkedvezőbbeket nyújtotta be az ajánlatkérőnek. Vagyis dönteni kellett az ilyen sajátos megoldás elfogadhatóságáról: „A Döntőbizottság álláspontja szerinti indokolt lehet, hogy ilyen esetben az ajánlattevő a megalapozott ajánlattételhez több – akár hosszabb ajánlati kötöttségű – indikatív ajánlatot is beszerezzen az alvállalkozói bevonással érintett részre, továbbá a tartalék összegét a szokásosnál magasabb mértékben állapítsa meg.”⁷⁰ A KDB szerint ugyanakkor, ha az ajánlatkérőnek ezekkel kapcsolatban kételyei merültek volna fel, úgy lehetősége lett volna további, kiegészítő indokolást kérni. Azonban „A Döntőbizottság álláspontja szerint a jelen esetben pusztán amiatt, hogy az ajánlattevő indikatív ajánlatokkal kívánta az ajánlati ára megalapozottságát alátámasztani, a Kbt. 72. § (3) bekezdésére alapított érvénytelenné nyilvánításnak nincs helye. A Döntőbizottság megjegyzi, hogy az a tény, hogy az alvállalkozók személye nem volt ismert az ajánlattételkor, nem zárja ki, hogy az ajánlattevő megjelölje, hogy a közbeszerzés mely részei tekintetében kíván alvállalkozót igénybe venni.”⁷¹ Mindebből az következik, hogy ilyen, bizonytalan jövőbeli körülménytől (alvállalkozók későbbi kiválasztásától és a velük való későbbi megállapodástól) függő helyzetben megoldást jelenthetnek egyrészt a valóban támpontként használható indikatív ajánlatok, másrészt a megfelelő összeggel számolt tartalék.

f) Végül adódik a kérdés, hogy *meddig terjed az ajánlatkérői vizsgálat és számonkérés határa az alvállalkozói bevonás körében?* Egy esetben az ajánlatkérő azt kérte az ajánlatte-

vőtől, hogy mutasson be olyan, tervezői jogosultsággal rendelkező szakembert, aki a megvalósulási terveket elkészíti a szerződés teljesítése során. Az ajánlattevő egy korlátozott felelősségű társaságot mutatott be, amely kamarai jogosultsággal nem rendelkezett, vezető tisztségviselője pedig nem a szükséges jogosultság birtokában volt. Az ajánlatkérő a további, kiegészítő indokoláskérésében kérte az ajánlattevőtől, hogy mutassa be, ki készíti majd el a megvalósulási terveket. A kiegészítő indokolásban az ajánlattevő úgy nyilatkozott, hogy a megjelölt gazdasági társaság megfelelő jogosultsággal rendelkező alvállalkozót fog bevonni a részfeladat elvégzésére. Az ajánlatkérő érvénytelenné nyilvánította az ajánlatot arra hivatkozással, hogy az ajánlattevő külön kérés ellenére sem mutatott be olyan tervezői jogosultsággal rendelkező személyt, aki a megvalósulási tervek elkészítésének feladatát látja el. A KDB szerint azonban ez jogsértő volt, hiszen az ajánlattevő megadta a megvalósulási tervek költségét és azt, hogy e költség-elemmel melyik soron kalkulált, és nyilatkozott arról is, hogy alvállalkozót fog bevonni a feladat teljesítésére, alvállalkozó bevonása jogszerű a feladatra (az ajánlatkérő is lehetővé tette ezt), a közbeszerzési dokumentumok egyikében sem volt olyan előírás, hogy az ajánlattevő az ajánlattétel pillanatában legyen képes bemutatni valamennyi alvállalkozót. Ebből adódóan jogsértő volt az ajánlat érvénytelenné nyilvánítása arra hivatkozással, hogy az ajánlattevő nem mutatott be tervezői jogosultsággal rendelkező személyt.⁷² A KDB úgy összegezte az álláspontját, hogy „Tekintettel arra, hogy a Kbt. keretei között kifejezetten lehetőség van arra, hogy az alvállalkozók ne az ajánlattételi határidőben, hanem csak a későbbiekben kerüljenek kiválasztásra, ezért ez a lehetőség az aránytalanul alacsony ár vizsgálata körében sem zárható ki. Ennek megfelelően ezen Kbt.-ben biztosított lehetőség az aránytalanul alacsony árra tekintettel megállapított érvénytelenség indokálul önmagában nem szolgálhat. A Döntőbizottság álláspontja szerint ilyen esetben az aránytalanul alacsony ár vizsgálatokor is ezen, a Kbt.-ben engedélyezett lehetőségre figyelemmel kell elvégezni az ellenőrzését az ajánlatkérőnek, és nincs lehetősége olyan iratok megkövetelésére, amelyekkel az ajánlattevő – kiválasztott alvállalkozók hiányában – még nem kell, hogy rendelkezzen.”⁷³

⁶⁹ A KDB D.94/21/2021. számú határozata, [38] Idézi a KDB D.225/14/2021. számú határozata, [47].

⁷⁰ A KDB D.94/21/2021. számú határozata, [56].

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

⁷² A KDB D.314/202/2025. számú határozata, [98]–[104].

⁷³ A KDB D.314/202/2025. számú határozata, [105].