

A KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG KERETÉBEN MŰKÖDŐ TANÁCS ÚTMUTATÓJA

2024.09.12.



A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója az aránytalanul alacsony ár vizsgálatával kapcsolatban

(2024. szeptember 12.)

I. Az összes beszerzési tárgy esetén releváns általános szabályok

1. Jogszabályi háttér

A közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014/24/EU irányelv (továbbiakban: Irányelv) 69. cikke az aránytalanul alacsony ár vizsgálatának kiindulópontjaként rögzíti, hogy „az ajánlatkérő szerv köteles magyarázatot kérni a gazdasági szereplőktől az ajánlatban feltüntetett ár vagy költségek tekintetében, ha egy ajánlat a kivitelezendő építési beruházáshoz, szállítandó áruhoz vagy nyújtandó szolgáltatáshoz képest kirívóan alacsony összegűnek tűnik”.

A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (továbbiakban: Kbt.) 72. § (1) bekezdése értelmében – az Irányelv 69. cikkével összhangban – az ajánlatkérő az értékelés szempontjából lényeges ajánlati elemek tartalmát megalapozó adatokat, valamint indokolást köteles írásban kérni és erről a kérésről a többi ajánlattevőt egyidejűleg, írásban értesíteni, ha az ajánlat a megkötni tervezett szerződés tárgyára figyelemmel aránytalanul alacsony összeget tartalmaz az értékelési szempontként figyelembe vett ár vagy költség, vagy azoknak valamely önállóan értékelésre kerülő eleme tekintetében. Azonban a jogszabály nem definiálja pontosan, hogy mit is jelent az aránytalanul alacsony ár, azt minden esetben az ajánlatkérőnek az eset összes körülményének ismeretében kell megítélnie.

A jogalkotó az ajánlatkérő kompetenciájába utalta azt a kérdést, hogy egy adott ajánlati ár vagy annak valamely értékelés alá kerülő eleme aránytalanul alacsonynak minősül-e. Hiszen az ajánlatkérő az, aki a közbeszerzési eljárás előkészítése keretében a becsült érték meghatározása érdekében piacfelmérést végzett, indikatív ajánlatokat kért, elemezte a korábbi szerződéseit, és az adott beszerzési tárgy tekintetében ő rendelkezik széleskörű információkkal (piaci viszonyok, beszerzési tárgy specialitásai) annak megítéléséhez, hogy az adott beszerzési tárgy tekintetében milyen ár tekinthető aránytalanul alacsonynak.

Az ajánlatkérőnek jelentős a felelőssége ezen kérdés tekintetében, mellyel kapcsolatban a jelen útmutató támpontokat kíván adni, illetve korábbi döntőbizottsági határozatok alapján iránymutatással kíván szolgálni az ajánlatkérő részére az aránytalanul alacsony ár megítélése, és az ehhez kapcsolódó jogszerű eljárási cselekmények tekintetében.

A Kbt. 2. § (2) bekezdése 2023. szeptember 1-jei módosítás eredményeként már nem csak az esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód alapelvét tartalmazza, hanem az

arányosság elvét is az Irányelvvel összhangban. A Kbt. módosításhoz fűzött jogalkotói indokolás kiemeli, hogy az arányosság elve megköveteli, hogy az ajánlatkérő által a közbeszerzési eljárás során alkalmazni kívánt intézkedések, eszközök ne haladják meg a kitűzött cél eléréséhez szükséges mértéket. Ha valamely cél eléréséhez több alkalmas eszköz is rendelkezésre áll, akkor ezek közül a legkevésbé kényszerítő jellegűt kell igénybe venni, és az igénybe vett eszköz által okozott hátrányok az elérni kívánt célhoz viszonyítva nem lehetnek túlzók. Az előbbiekből adódóan az arányosság elvének érvényre juttatása jelen esetben tipikusan a Kbt. valamely másik – az aránytalanul alacsony ár vizsgálatára vonatkozó – szabályainak alkalmazásához kapcsolódhat, amely főbb esetkörökre az útmutató a releváns pontokban hívja fel aktuálisan a figyelmet.¹

2. Az aránytalanul alacsony ár vizsgálatának célja

A közbeszerzési szabályozás egyik alapvető célja, hogy az ajánlatkérő gazdaságilag teljesíthető, reális áron tudjon szerződni, az ajánlattevők megalapozott vállalatokat tegyenek, a közbeszerzési szerződések megkötése feleljen meg a Kbt. alapvető rendelkezéseinek, így pl. a közpénzekkel való felelős és hatékony gazdálkodás elvének, stb. Ez jelentheti egyrészt a túlárazott, irreálisan magas vállalatok kiszűrését [erre vonatkozóan lásd a Kbt. 75. § (2) bekezdés h) pontját, ami azt célozza, hogy az ajánlatkérőnek ilyen helyzetekben is legyen lehetősége eredménytelenné nyilvánítani a közbeszerzési eljárást], másrészt az aránytalanul alacsony árra vonatkozó rendelkezéseket, amely utóbbi kapcsán kíván az útmutató támpontokat adni.

Az aránytalanul alacsony ár vizsgálatának célja egyrészt, hogy a szerződés a megajánlott áron valóban teljesíthető legyen, másrészt a gazdasági észszerűséggel össze nem egyeztethető ellenszolgáltatással versenyelőnyt szerezni kívánó ajánlattevők kizárása az ajánlatok értékeléséből. Annak megítéléséhez, hogy a szerződés tárgya milyen ajánlati áron valósítható meg, az ajánlatkérő többek között a korábbi tapasztalataira, a becsült érték meghatározásakor figyelembe vett adatokra, valamint a piaci viszonyokra tud támaszkodni, de figyelemmel kell lennie a beszerzési tárgy specialitásaira is. Amennyiben a fenti, illetve további releváns szempontok, mint viszonyítási pontok alapján megajánlott ellenszolgáltatás aránytalanul alacsonynak minősül, beáll az ajánlatkérő indokoláskérési kötelezettsége. A vizsgálat célja, hogy ajánlatkérő meggyőződést szerezhessen az ajánlat adott áron való teljesíthetőségéről, de az ajánlatkérői vizsgálat során is figyelemmel kell lenni az arányosság elvére, így az árindokolás kérés, illetve a kiegészítő árindokolás kérések nem irányulhatnak az ajánlattevők ellehetetlenítésére.

Az ajánlatkérő érdeke, hogy olyan szerződést kössön meg, amely megalapozottan

¹ A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény módosításáról szóló 2023. évi XVI. törvény 18. § végső előterjesztői indokolása.

teljesíthető, így ne kerüljön a szerződés hatálya alatt olyan helyzetbe, hogy a nyertesként szerződő ajánlattevő olyan okból nem tudja a szerződést teljesíteni, amely körülmény kellő körültekintéssel már a közbeszerzési eljárás során, a közbeszerzési szerződéskötést megelőzően tisztázható lett volna.

Az aránytalanul alacsony ár vizsgálata során egyrészt a teljes ellenszolgáltatást, másrészt az egyes, önállóan értékelésre kerülő tételeket lehet aránytalanul alacsonynak minősíteni. Ez utóbbira akkor is lehetősége van az ajánlatkérőnek, ha a megajánlott összár egyébként nem minősül aránytalanul alacsonynak, de az önállóan értékelésre kerülő tételek azonban alacsonynak minősülnek. Amennyiben meghozta az ajánlatkérő a döntését az aránytalanul alacsonynak minősítés tekintetében, ezt követően az értékelés szempontjából lényeges ajánlati elemek tartalmát megalapozó adatokat, valamint indokolást köteles írásban kérni az érintett ajánlattevőtől.

Az Európai Unió Bírósága (továbbiakban: Bíróság) is kiemelte a C-367/19. számú határozatában az ajánlatkérő indokoláskérési kötelezettségét. *„ha egy ajánlat kirívóan alacsonynak tűnik, az ajánlatkérő szerv köteles magyarázatot kérni a gazdasági szereplőtől az ajánlatban feltüntetett ár vagy költségek tekintetében, ezek a magyarázatok – többek között – az említett cikk (2) bekezdésében foglalt tényezőkre vonatkozhatnak. [...] Ugyanezen cikk (3) bekezdésének megfelelően ugyanis az ajánlatkérő szervnek az ajánlattevővel folytatott konzultáció útján ellenőriznie kell a megadott információkat, és csak abban az esetben utasíthatja el az ajánlatot, ha a közölt bizonyítékok nem indokolják kielégítően az ajánlatban feltüntetett ár vagy költségek alacsony szintjét.”²*

Amennyiben az egyes tételek nem kerülnek önállóan értékelésre, akkor azokra vonatkozóan nincs lehetősége ajánlatkérőnek aránytalanul alacsonnyá minősíteni az árakat és árindokolást kérnie, kizárólag az összár tekintetében vizsgálhatja az ár aránytalanul alacsony voltát és csak az összárra van lehetősége indokolást kérni. A Döntőbizottság a D.151/41/2019. számú határozatában is rámutatott, *„hogy az ajánlatkérő az együttes vételárat kívánta értékelni, mint az egységcsomagokra jutó egyösszegű ajánlati árat, ez volt a bírálat egyetlen szempontja. Ehhez képest az ajánlatkérő a 2018. október 18. napján kiadott árindokolás kérése során ezt az értékelésre kerülő egyösszegű ajánlati árat nem találta aránytalanul alacsonynak, hanem csak az egyes tételsorok esetében kért árindokolást. Erre azonban a Kbt. 72. § (1) bekezdése alapján nincs lehetősége, mivel az ajánlatkérő nem az egyes tételsorokat fogja értékelni, hanem az összajánlati árat, amelynek aránytalanul alacsony volta az ajánlatkérő által alkalmazott piac felmérés alapján amúgy sem állapítható meg. Megjegyzi a Döntőbizottság, hogy az ajánlatkérő piacfelmérése szerint a reális összajánlati ár a piaci viszonyok szerint 6.034.-Ft, míg a kérelmező ajánlati ára 5.398.-Ft, ami csak 10,55%-kal alacsonyabb ennél. Erre azonban az ajánlatkérő nem kérdezett rá, hanem csak egyes tételsorok vonatkozásában kért árindokolást.”³*

A közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény 69. § (2) bekezdése arra az esetre írta elő az ajánlatkérőnek az árindokolás kérést, ha az ellenszolgáltatás több mint 20 %-kal eltért a közbeszerzésnek a becsült értékétől, azonban a Kbt. már nem tartotta

² A C-367/19. számú ítélet 32-33. pontja.

³ A D.151/41/2019. számú döntőbizottsági határozat 76. pontja.

szükségesnek pontos százalékos mérték megfogalmazását, mint ahogy erre a Kbt.-hez fűzött jogalkotói indokolás is utal. „A hatályos törvényi szabályozáshoz képest eltérés, hogy a törvény elhagyja annak a százalékos mértéknek a meghatározását, amely mértékkel a becsült értéknél alacsonyabb ajánlatok automatikusan irreálisan alacsonynak minősültek, és az ajánlatkérő azokat vizsgálni volt köteles. A gyakorlati tapasztalatok szerint az ilyen mérték százalékos meghatározása nem életszerű, és nem alkalmazható egységesen valamennyi beszerzés esetében.”⁴

Az ajánlatkérő két úton is eljuthat arra a döntésre, hogy az adott ajánlati ár elfogadható:

- egyrészt megítélheti úgy a beérkezett ajánlatot – a rendelkezésére álló egyéb ismeretek alapján (piacismeret, becsült érték, esetleges infláció, stb.) –, hogy az adott ár nem aránytalanul alacsony, és ezért árindokolás kérés nem szükséges;
- másrészt, ha úgy ítéli meg, hogy az ár aránytalanul alacsony, akkor árindokolást/kiegészítő árindokolást kell kérnie az ajánlat vagy annak valamely önállóan értékelésre kerülő eleme tekintetében, és a beérkezett indokolás/kiegészítő árindokolás alapján hozza meg a döntését arra vonatkozóan az ajánlatkérő, hogy az ajánlati ár megalapozott.

Aránytalanul alacsony ár miatt csak akkor nyilvánítható az ajánlat érvénytelenné, ha a közölt információk nem indokolják megfelelően, hogy a szerződés az adott áron vagy költséggel teljesíthető. Ennek megítélésében nem játszhat szerepet az, hogy az ár adott esetben akár nagymértékben eltér a piacon hasonló termékért, szolgáltatásért rendszerint kért szokásos ellenszolgáltatástól. Amennyiben tehát az ajánlattevő le tudja vezetni az árának a megalapozottságát, a beszerzési árát, akkor az ajánlatkérőnek nincsen jogszerű lehetősége ezen okból érvénytelenné nyilvánítani az ajánlatot. A megalapozottság kérdésében azokon a releváns adatokon, megalapozó tényeken, információkon van a hangsúly, amelyek – az igazolás módjától függetlenül – az ajánlati árat, a megajánlás megalapozottságát összességében alá tudják támasztani, és így a szerződés teljesíthetőségét megfelelően igazolják. Ilyen információ lehet például az alvállalkozói ár, de ezen túlmutatóan a beszerzéshez kapcsolódó egyéb szereplők tekintetében felmerülő, az ajánlattevői árelemek alátámasztására szolgáló további információk is, mint például a beszállítói ár. Az alvállalkozói árra vonatkozóan benyújtott dokumentumok jogszabályi, illetve egyéb előírásoknak való megfelelését ajánlatkérőnek főszabályként nem kell vizsgálnia, ezzel együtt, amennyiben kétsége támad az e körben bemutatott indokolás tekintetében, a kiegészítő indokoláskérés lehetőségével – a Kbt. alapelveire figyelemmel – nem élhet visszaélészerűen és az újabb kiegészítő árindokolást is az ajánlattevőnek kell címezni, nem az alvállalkozónak.⁵ **Bár főszabály szerint nincs ajánlatkérőnek vizsgálati kötelezettsége az alvállalkozói árajánlatok tekintetében,** azonban előfordulhatnak

⁴ A Kbt. 72. §-hoz fűzött jogalkotói indokolás.

⁵ Lásd a D.325/13/2022. számú, D.399/19/2022. számú és a D.1/13/2019. számú döntőbizottsági határozatokat.

olyan esetek, amikor mégis indokolt lehet ezek vizsgálata, így ajánlatkérőnek beszerzési tárgyanként kell mérlegelnie az erre vonatkozó indokoláskérés szükségességét. Ha például **egy árubeszerzés kapcsán kerül benyújtásra alátámasztásként az alvállalkozói ár, beszállítói ár (forgalmazói, gyártói, alkatrész vagy alapanyag eladói, építőanyag-eladói), akkor az elfogadható lehet további vizsgálat nélkül**, de például más beszerzési tárgyak (pl. szolgáltatás) esetén **indokolt lehet annak ellenőrzése, erre vonatkozó adatok kérése, hogy az alvállalkozói ár megfelel-e a jogszabályi előírásoknak** pl. tekintettel van-e a kötelező legkisebb bérminimum összegére, egyéb ágazati bérminimumokra. Az arányosság elvére figyelemmel az ár vizsgálata során az ajánlatkérőnek a költségösszetételt és nem a költségtervezés módját, az alvállalkozói árazási technikát kell vizsgálnia. Ennek megfelelően, ha például az ajánlattevők az ajánlatkérő által az alap árindokolás kérésben megadott költségstruktúra szerint adják meg a megajánlott árak alábontását – ami szükségszerűen azt eredményezi, hogy az ajánlattevők kisebb pontosítások, átcsoportosítások révén átstrukturálják az eredeti megajánlásukat –, az önmagában nem teszi az indokolást elfogadhatatlanná, ha egyébként a teljes szerződésre a megajánlás fedezetet nyújt. Kiemelést érdemel továbbá, hogy az ajánlatkérőnek nem az alvállalkozói szerződés, mint igazolási módként benyújtott irat – jogi vagy pénzügyi szempontú – vizsgálatát kell elvégeznie, hanem az alvállalkozó által tett megajánlást, annak összegszerűségét kell ellenőrizni az ajánlattevői megajánlás alátámasztottságának megállapítása érdekében.

Amennyiben az ajánlattevő az aránytalanul alacsony árindokolás keretében alvállalkozói árajánlatra hivatkozással támasztja alá az árajánlatát, úgy az ajánlatkérőnek a Kbt. 65. § (7) bekezdésére, illetve a Kbt. 66. § (6) bekezdésére is figyelemmel kell lennie az árindokolásban szereplő, és a hivatkozott rendelkezések szerint megadott információk (például a megjelölt alvállalkozók, alvállalkozói teljesítési részek) összhangja tekintetében.

Részekre történő ajánlattétel esetén az ajánlatkérőnek részenként kell vizsgálnia azt is, hogy a beérkezett ajánlatok között van-e aránytalanul alacsony árat tartalmazó ajánlat. Ennek megállapításához pedig olyan vizsgálati módszert használhat, amely az adott esetben célravezetőnek mutatkozik. Így az egyes részek sajátosságaira figyelemmel előfordulhat, hogy azt, hogy az ajánlat aránytalanul alacsony-e, részenként eltérő vizsgálati módszerrel (lásd 3.1. pontban javasolt szempontokat) lehet megállapítani.

3. Ajánlatkérő lehetőségei és kötelezettségei a Kbt. alapján

3.1. Az ár összehasonlításhoz javasolt szempontok

Az ajánlatkérőnek a beérkezett ajánlatok bírálata körében kell arról is döntést hoznia, hogy egy adott ajánlati árat aránytalanul alacsonynak ítél-e. Ahhoz, hogy az ajánlatkérő erre vonatkozóan felelős döntést tudjon hozni, az alábbi viszonyítási

pontok vehetők figyelembe azzal, hogy célszerű több viszonyítási pont együttes vizsgálata, mert adott esetben egy kiragadott viszonyítási ponthoz való hasonlítás téves eredményre vezethet. Az arányosság elve alapján ajánlatkérőnek körültekintően kell meghatározni, hogy milyen szempontokat vesz figyelembe az árösszehasonlítás során, majd ezeket a szempontokat együttesen kell értékelnie, nem lehet egyes szempontokat kiragadni, másokat figyelmen kívül hagyni.

Ajánlatkérőnek az aránytalanul alacsony árat a megkötni tervezett szerződés tárgyára figyelemmel kell megállapítania. A Bíróság a C-568/13. sz. ügyben is kimondta, hogy „[...] valamely ajánlat kirívóan alacsony értékű ellenszolgáltatást tartalmazó jellegét a „teljesítendő szolgáltatáshoz képest” kell értékelni. Ennek megfelelően az ajánlatkérő hatóság az ajánlat kirívóan alacsony értékű ellenszolgáltatást tartalmazó jellegének vizsgálata keretében, az egészséges verseny biztosítása érdekében nem csak a 92/50 irányelvo 37. cikkének (2) bekezdésében szereplő körülményeket veheti figyelembe, hanem valamennyi, a szóban forgó szolgáltatás tekintetében releváns tényezőket is [...]”.⁶ Ennek megfelelően került rögzítésre a C-669/20. sz. ügyben is – többek között a C-568/13. számú ügyre történő utalással – , hogy „[...] valamely ajánlat kirívóan alacsony értékű ellenszolgáltatást tartalmazó jellegét az érintett szolgáltatáshoz képest kell értékelni. Ennek megfelelően az ajánlatkérő hatóság az ajánlat kirívóan alacsony értékű ellenszolgáltatást tartalmazó jellegének vizsgálata keretében, az egészséges verseny biztosítása érdekében az összes, e szolgáltatás tekintetében releváns tényezőt is figyelembe veheti [...]”.⁷

Egységes a Bíróság gyakorlata abban, és – a C-669/20. sz. ügyben foglaltakkal összhangban – több ítéletben is megállapításra került, hogy „[...] a tagállam, és különösen az ajánlatkérő szerv feladata, hogy meghatározza egy „kirívóan alacsony összegű” ajánlatnak minősülő rendellenességi küszöbérték kiszámításának módszerét (lásd többek között: 2001. november 27-i Lombardini és Mantovani ítélet, C-285/99 és C-286/99, EU:C:2001:640, 67. pont; 2014. december 18-i Data Medical Service ítélet, C-568/13, EU:C:2014:2466, 49. pont), vagy rögzítse annak értékét azon feltétel mellett, hogy objektív és nem hátrányosan megkülönböztető módszert alkalmazzon [...]”.⁸

Ehhez figyelembe vehető:

- a) becsült érték;
- b) piackutatás eredménye
- c) ajánlatkérő által korábban kötött szerződésesek összegei/értékei;
- d) beérkezett ajánlatok ára;
- e) beszerzés tárgyának specialitásai, az ajánlatkérő által előírt műszaki specifikáció;

⁶ A C-568/13. számú ítélet 50. pontja.

⁷ A C-669/20. számú ítélet 35. pontja.

⁸ A C-669/20. számú ítélet 34. pontja.

- f) a szerződés tárgya szerinti vonatkozó munkajogi és egyéb jogszabályok előírásai.

Fentiek alapján az ajánlatkérőnek javasolt figyelembe vennie a vizsgálatkor a beszerzés általa meghatározott becsült értékét, mely kiindulási alapot adhat, de kizárólagosan nem lehet csak ehhez viszonyítva megállapítani egy ajánlat aránytalanul alacsony voltát. Ezen felül a becsült érték megállapításakor alapul vett adatokat is figyelembe lehet venni, például az ajánlatkérő által hasonló tárgyban kötött korábbi szerződések árait. Viszont a korábbi szerződések árait korrigálni kell az adott beszerzés műszaki tartalma szerint, valamint az időközben bekövetkezett piaci változásokkal (pl. infláció a KSH statisztikai adatai alapján) is. Továbbá a jogszabályok által rögzített kötelező munkabérek, azokhoz kapcsolódó egyéb adó- és járulék terheknek való megfelelést is vizsgálnia kell az ajánlatkérőnek. A Döntőbizottság a D.237/27/2023. számú határozatában is kiemelte, hogy nem megfelelő, ha az ajánlatkérő kizárólag a becsült értékhez viszonyítva állapítja meg, hogy egy adott ajánlati ár aránytalanul alacsonynak minősül-e. A Döntőbizottság a D.237/27/2023. számú határozatában rögzítette, *„hogy a becsült értéket 30.860.600.-Ft-ban határozta meg az ajánlatkérő. A részvételi szándékát jelző egyéb érdekelt e részre 27.998.700.-Ft árat ajánlott meg. A becsült értéknél 9%-al alacsonyabb árat ajánlott meg a részvételi szándékát jelző egyéb érdekelt, mely nem minősül aránytalanul alacsonynak a becsült értékhez képest. Azonban ezen rész tekintetében a többi ajánlattevő által megajánlott ajánlatokat tekintve aránytalanul alacsonynak minősülhet igazolás hiányában. Az 5. részre 6 ajánlattevő nyújtott be ajánlatot, melyből a nyertes, részvételi szándékát jelző egyéb érdekelt ajánlatát követő legkedvezőbb ajánlat a kérelmezőé volt 41.643.000.-Ft-tal, melyhez képest 33 %-kal alacsonyabb a részvételi szándékát jelző egyéb érdekelt árajánlata. A többi ajánlattevő ajánlata magasabb árajánlatot tartalmazott, azokhoz viszonyítva még inkább alacsonyabb az érdekelt ajánlati ára.”*⁹

Az ajánlatkérőnek az ajánlatok vizsgálata során figyelemmel kell lennie a közbeszerzési eljárásban ajánlatot tett többi ajánlattevő ajánlati árára is, mert ezek az ajánlattevők ugyanazon feltételek mellett, ugyanazon feladatokra tették meg az ajánlatukat, tehát e körben vélhetően tükrözik a beszerzés tárgya szerinti piaci árakat. Nincs arra vonatkozó előírás, hogy a beérkezett többi ajánlatot milyen vizsgálati módszer alapján kell az ajánlatkérőnek összehasonlítani. Azonban célszerű olyan vizsgálati módszert választania, ami nem vezet torz eredményre és a Kbt. alapelveit is szem előtt tartja, így például figyelembe veszi a Kbt. 2. § (2) bekezdés szerinti arányosság elvét. Bármely olyan módszer megfelelő lehet, amely által okozott hátrányok az elérni kívánt célhoz viszonyítva nem tűnnek túlzónak, ennek megítélése az eset összes körülménye ismeretében az ajánlatkérő feladata és felelőssége.

A D.196/18/2023. számú határozat alapjául szolgáló ügyben az ajánlatkérő arra hivatkozással kért árindokolást az egyik ajánlattevőtől, hogy az ajánlati ára 23%-al alacsonyabb volt a becsült értéknél, azonban az érintett eljárásban az összes ajánlattevő ajánlati ára nagyságrendileg hasonló árat tartalmazott. A Döntőbizottság a D.196/18/2023. számú határozatában kimondta, hogy *„A konkrét esetben tehát a becsült*

⁹ A D.237/27/2023. számú határozat 64. pontja.

érték nagy mértékben eltér az ajánlatokban megjelenő piaci árazástól, melyre tekintettel önmagában nem elegendő az aránytalanul alacsony ár megállapításához a becsült értékhez történő viszonyítás. Az ajánlatkérőnek a bírálat során körültekintően kell eljárnia, és a megkötni tervezett szerződés tárgyára figyelemmel kell a konkrét közbeszerzés szempontjából releváns szempontokat, pl. a konkrét esetben az ajánlatokban megjelenő piaci árakat is az aránytalanul alacsony árra vonatkozó döntésénél alkalmaznia.”¹⁰

3.2. Az árindokolás kérés részletezettsége

Az ajánlattevők csak akkor vannak abban a helyzetben, hogy megfelelő magyarázatot adjanak az áraikra vonatkozóan, ha ajánlatkérő pontosan megfogalmazza, hogy mely elemeket tartja aránytalanul alacsonynak, valamint megadja, hogy az ajánlattevők az indokolás során milyen adatokat nyújtsanak be. Ezek meghatározásánál ajánlatkérő tekintettel kell, hogy legyen az arányosság elvére, így többek között fontos, hogy az árindokolás kérésben olyan tételeket emeljen ki, amelyek relevánsak az ajánlati ár alátámasztása szempontjából. Amennyiben az ajánlatkérő csak az általánosság szintjén kér indokolást az aránytalanul alacsonynak tekintett árról, illetve nem vagy csak példálózó jelleggel sorolja fel azokat a költségelemeket, amelyek figyelembevételét szükségesnek tartja, utóbb nem alapíthatja arra az ajánlat érvénytelenségét, hogy bizonyos – az ajánlatkérő által korábban fel nem sorolt, illetőleg nem kifogásolt – árelemeket nem szerepeltetett vagy nem indokolt meg, nem támasztott alá az ajánlattevő. Amennyiben az ajánlatkérő fentiek szerinti árindokolás kérésére az ajánlattevő által benyújtott indokolásban olyan adatok, információk kerültek feltüntetésre, amelyek kapcsán az ajánlatkérőnek további információkra van szüksége a megalapozott döntéshez, akkor ajánlatkérőnek kiegészítő indokolást kell kérnie – az arányosság elvére is tekintettel – ezen tételek vonatkozásában (lásd 3.3. pont). Ezzel kapcsolatban kiemelés érdemel, hogy ajánlatkérő, ha az árindokolás kérésben bizonyos tételeket, vagy tételcsoportokat kiemelt, amelyekre vonatkozóan kérte az árindokolást, akkor a kiegészítő árindokolást már csak olyan tételek vonatkozásában kérheti, amelyek az alapárindokolás kérésében legalább tételcsoport szinten megjelentek. Így például, ha a villamossági főösszesítő tekintetében kért árindokolást az ajánlatkérő, akkor lehetősége van például a kiegészítő árindokolásban az erős- és gyengeáramú feladatokra, az ezekhez kapcsolódó költségtételekre is rákérdezni, azonban a gépészeti tételekre már nincs lehetősége kiegészítő árindokolást kérni. Tehát olyan tételekre nem kérhet kiegészítő árindokolást, melyeket tartalmazó tételcsoportokra nem kért árindokolást.

Amennyiben az ajánlatkérő egyidejűleg több ajánlattevőnek küld árindokolás kérést, melyet általánosan – nem ajánlattevő specifikusan – határoz meg, akkor jellemzően előfordulhat, hogy az egyes ajánlattevők más-más költségstruktúrát alkalmazva adják meg az indokolásukat, így ajánlatkérőnek nehezebb lesz az árindokolások értékelése. Ez esetben ajánlatkérő a kiegészítő árindokoláskérés keretében kérheti, hogy az általa utóbb megadott költségbontás szerint adják meg az ajánlattevők az indokolást, de itt előfordulhatnak olyan átcsoportosítások az ajánlattevők részéről, amelyek megbontják

¹⁰ A D.196/18/2023. számú határozat 66. pontja.

az ajánlattevők eredeti költségstruktúráját, azonban ez még nem teszi elfogadhatatlanná az indokolást, illetve érvénytelenné az ajánlatot.

Abban az esetben, ha az ajánlatkérő megítélése szerint kellően jelentős, a szerződés tárgya, illetve a szerződés adott áron való teljesíthetősége szempontjából releváns költségelemek az adott ajánlattevő eredeti költségstruktúrájában nem szerepelnek, javasolt, hogy ezen költségelemek bekérése lehetőség szerint egy körben, az alap árindokolás kérelmében történjen meg az ajánlatkérő részéről. Ezzel együtt javasolt továbbá, hogy újabb, az eredeti költségszerkezetben nem szereplő, és az alap árindokolás kérelmében sem szerepeltetett költségtételek a továbbiakban lehetőleg már ne merüljenek fel az ajánlatkérő részéről kiegészítő árindokolás kérelmek keretében, egyrészt a bíráló indokolatlan elhúzódnak megelőzése érdekében, valamint arra is figyelemmel, hogy ez a gyakorlat – a rendeltetés szerű joggyakorlás és az arányosság alapelvei követelményeivel ellentétesen – adott esetben az ajánlattevők ellehetetlenítését eredményezheti. Mindemellett szükséges azonban felhívni a figyelmet arra is, hogy alapvetően az ajánlattevő felelőssége és feladata, hogy az ajánlatát úgy állítsa össze, hogy abból a releváns, a szerződés teljesítéséhez szükséges költségek megállapíthatók legyenek, illetve, hogy az árindokolás kérelmére benyújtott válasz, alátámasztó indokolás is kitérjen minden lényeges elemre.

Bár a Bíróság a korábbi közbeszerzési irányelv (2004/18 irányelv) 55. cikke (1) bekezdésének hatékony érvényesülése érdekében mondta ki, *„hogy az ajánlatkérő világosan fogalmazza meg az érintett részvételi jelentkezőkhöz intézett kérelmét annak érdekében, hogy lehetővé tegye azok számára ajánlatuk komolyságának teljes és hasznos bizonyítását.”*¹¹, de ezen megállapítás a hatályos Irányelv alapján is helytálló, tekintettel arra, hogy az Irányelv mondanivalója e tekintetben nem változott, hiszen az Irányelv 69. cikkének (1) bekezdése alapján az ajánlatkérő köteles magyarázatot kérni a gazdasági szereplőtől, ha az ajánlat kirívóan alacsony összegűnek tűnik.

A Közbeszerzési Döntőbizottság a D.347/13/2022. számú határozatában rámutatott arra, hogy amennyiben az ajánlatkérő nem teljeskörűen, minden információra kiterjedő módon kéri be az árindokolást, akkor nem lesz abban a helyzetben, hogy meg tudja ítélni az árak alátámasztottságát. *„Az ajánlatkérő az árindokolás kérése 1. pontjában azt kérte igazolni, hogy az ajánlattevő milyen alapon mentes a rehabilitációs hozzájárulás fizetési kötelezettség alól. Az ajánlattevő válaszában közölte a mentességét alátámasztó számadatokat, és megjelölte a nála alkalmazásban lévő személyek egyes személyes adatait. Továbbá alátámasztó dokumentumként csatolt egy nullás adóigazolást is. A Döntőbizottság ennek kapcsán megállapította, hogy önmagában a személyek számának megjelölése és egyes személyes adatainak közlése még nem támasztja alá, hogy azok ténylegesen az ajánlattevő alkalmazásában is állnak. Ennek igazolására az ajánlatkérőnek az alátámasztó dokumentumok csatolását is kérnie kellett volna az ajánlattevőtől. E tekintetben az ajánlatkérő „csökkent munkaképességű dolgozók bemutatását” kérő kitétele nem volt eléggé egyértelmű, sem*

¹¹ A C-599/10. számú ítélet 31. pontja.

elégleges. Önmagában a csatolt adóigazolás sem támasztja alá a mentességet, csak azt igazolja, hogy adott napon az adózónak nincs az adóhatóság felé fennálló esedékes tartozása.”¹²

A Döntőbizottság a D.992/13/2016. számú határozatában arra is rámutatott, hogy ajánlatkérő adott esetben hiába kér pontos árindokolást az ajánlattevőktől, ha a közbeszerzési dokumentumokban nem határozta meg pontosan a közbeszerzés tárgyát és az elvégzendő feladatot. Kiemelést érdemel, hogy ha egy adott feladat nem képezte a műszaki leírás részét, akkor ezen feladat tekintetében ajánlatkérő – függetlenül a szerződés típusától pl. átalánydíjas, tételes elszámolású – nem kérhet árindokolást. „A Döntőbizottság álláspontja szerint a közbeszerzés tárgyára vonatkozó műszaki leírás nem megfelelő volta vezetett oda, hogy az ajánlattevők ajánlati árai között nagy volt az eltérés, az ajánlatkérő a 2016. szeptember 15-ei indokláskéréssel arra kért három ajánlattevőt (amelyek az ajánlatkérő álláspontja szerint aránytalanul alacsony árat ajánlottak meg), hogy töltsék ki tartalommal a műszaki leírást (egyebek mellett olyan kérdés feltevésével, hogy összesen hány és milyen jellegű rendezvény szervezésével és lebonyolításával számolnak a szolgáltatási időszakban?), továbbá az ajánlatkérő olyan okok miatt nyilvánított érvénytelenné ajánlatokat, amelyekre vonatkozóan nem is tett előírást (pl. utazási költséggel kapcsolatos érvénytelenségi ok).”¹³

3.3. Kiegészítő árindokolás kérés

Az ajánlatkérő az indokolás elfogadhatóságának megítéléséhez – ha az elfogadhatóság kétséges – további kiegészítő indokolást kérhet az ajánlattevőtől, a többi ajánlattevő egyidejű értesítése mellett. Az ajánlattevő kötelessége az ajánlati ára megalapozottságára vonatkozó minden tény, adatot, kalkulációt az ajánlatkérő rendelkezésére bocsátani vagy az árindokolás kérésre, vagy – ha erre sor került – a kiegészítő árindokolás kérésre válaszolni. Az ajánlatkérő a kiegészítő indokolás kérést az ajánlattevő Kbt. 72. § (1) bekezdése szerinti indokolása elfogadhatóságának megítéléséhez szükséges körben rendelheti el, az nem irányulhat egy újabb, teljesen vagy részben új tartalmú árindokolás benyújtására, amint az a jelen útmutató 3.2. pontjában rögzítettekben is következik. Az ajánlattevő kiegészítő indokolásának a korlátja pedig az, hogy az nem állhat ellentmondásban az ajánlatával, illetve a korábban benyújtott árindokolásával.

A Közbeszerzési Döntőbizottság a D.7/10/2019. számú határozatában kiemelte, hogy „Az indokolás meg nem felelősége nem pusztán azt jelenti, hogy az adatok számszaki levezetése alapján az állapítható meg, hogy a megajánlott ár aránytalanul alacsony, hanem egyéb aspektusból – jelen esetben az adatok folyamatos módosítása, változtatása és egyéb számszaki eltérések miatt – nem megfelelő a kérelmező indokolása. Ez az eset, ha az ajánlattevő az árindokolások során az abban foglalt adatokat módosítja, az egyes költségelemeket átírja, újabb elemekkel bővíti. Amennyiben csupán magyarázza, kiegészíti a már megadott árindokolást, az önmagában nem vezet az ajánlat érvénytelenségének megállapításához.”¹⁴

¹² A D.347/13/2022. számú határozat 86. pontja.

¹³ A D.992/13/2016. számú határozat 31. oldalának 2. bekezdése.

¹⁴ A D.7/10/2019. számú határozat 42. pontja.

Annak sincs jogszabályi akadály, hogy az ajánlatkérő egymást követően többször – de az arányosság elvére tekintettel – kérjen kiegészítő indokolást, ha ez szükséges ahhoz, hogy megfelelően meg tudjon győződni az ajánlati ár megalapozottságáról. Ez különösen azokban az esetekben fordulhat elő, amikor az ajánlattevők bizonyos tételeket nem alábontva, hanem több tételt tömbösítve adnak meg az árindokolásukban, és az ajánlatkérő úgy ítéli meg, hogy ezen tételek körébe tartozó adatok részletezve szükségesek számára az ajánlati ár megalapozottságának megítéléséhez.

Azt, hogy a kiegészítő indokolás egyébként teljes körű szöveges magyarázattal, kiegészítéssel vagy csupán részleges kiegészítésekkel, pontosításokkal tehető meg, esetről esetre, a körülmények gondos mérlegelésével és az indokoláskérés értelmezésével lehet megállapítani, azonban bármelyik módszerrel is történik az indokolás, az a megajánlást nem módosíthatja. Az ajánlattevő az ajánlatkérő által meghatározott műszaki tartalomra tesz ajánlatot, mind műszakilag, mind pénzügyileg. Az ajánlattevőnek az így tett megajánlását kell alátámasztania az árindokolás során, ezért ha a kiegészítő árindokolásában pontosításokat, átcsoportosításokat hajt végre, és ezzel a megajánlásán nem változtat, akkor az ilyen jellegű pontosítások nem minősülnek a megajánlás módosításának. Az árindokolás kérésnek ugyanis nem az a célja, hogy az ajánlatkérő egy-egy gazdasági szereplő könyvelőjét „vizsgáztassa”, így az arányosság elvével nincs összhangban az, ha az ajánlatban szereplő bármilyen elütést, elszámolást, vagy egy költségtétel nem a megfelelő összegben történő kimutatását az ajánlatkérő elfogadhatatlannak nyilvánít, amennyiben az ár így is elegendő az összes költségtétel fedezésére. Szintén aránytalannak tekinthető egy olyan kiegészítő árindokolás kérés, ahol száz/ezer forintos nagyságrendű tételekre vár magyarázatot az ajánlatkérő egy milliárdos nagyságrendű beruházás esetén.

A D.4/19/2019. számú határozatban a „Döntőbizottság a munkavállalók létszáma, illetve a munkaidő mértéke és beosztása tekintetében megállapította, hogy a kérelmező az első indokolásban egyértelműen megjelölte, hogy teljes, azaz napi 8 órás munkaidőben kívánja foglalkoztatni a portaszolgálati feladatok ellátása során a munkavállalókat, míg a kiegészítő indokolásban rögzítette, hogy a 0-24 órás szolgálati helyeken vasárnapokon, kizárólag e napra beosztott, részmunkaidőben foglalkoztatott munkavállalókat kíván igénybe venni, és erre alapítva tervezte az alaphér egy főre és egy hónapra vetített költségeit.”¹⁵ A tárgyi esetben az ajánlattevő a kiegészítő indokolással megváltoztatta az ajánlatában, illetve az árindokolásában megadott elemeket, így a Döntőbizottság jogszerűnek ítélte az ajánlat érvénytelenné nyilvánítását. A Döntőbizottság fenti döntését a Fővárosi Törvényszék 103.K.700.175/2019/10. számú ítéletével helybenhagyta, a felperes ajánlattevő keresetét elutasította.

Foglalkozási-egészségügyi szolgáltatás tárgyú közbeszerzési eljárást érintően született a D.278/16/2022. számú határozat, melyben a Döntőbizottság a jogorvoslati kérelmet elutasítva megállapította, hogy az ajánlatkérő aránytalanul alacsony ár okán

¹⁵ A D.4/19/2019. számú határozat 55. pontja.

jogszerűen nyilvánította érvénytelenné a kérelmező ajánlatát. A döntés indokolása egyebek mellett tartalmazta, hogy „az ajánlatkérő egyrészt kérte az alátámasztó dokumentumokat is rendelkezésre bocsátani, másrészt az ajánlattevő érdekkörébe tartozik mindazon adatok, információk, dokumentumok benyújtása, amelyek saját ajánlatának az általa megajánlott áron való teljesíthetőségét igazolják. Az ajánlatkérő által megjelölt körben benyújtandó dokumentumok rendelkezésre bocsátása a törvényi minimum volt, amelynek a kérelmező nem tett eleget. Ugyanakkor a kérelmező nyilatkozatai alapján egyértelmű, hogy azokkal (megbízási szerződések) egyébként rendelkezett. Az árindokolás körében kért alátámasztó dokumentumok becsatolásának hiánya nem keletkeztetett olyan kötelezettséget az ajánlatkérő számára, hogy azokat kiegészítő árindokolás körében pótolta az ajánlattevővel. A kért dokumentumok hiánya miatt az ajánlatkérő nem tudta megállapítani a megajánlott áron való teljesíthetőséget, ebben kétsége nem volt, emiatt a kiegészítő árindokolással sem kellett élnie, jogszerűen döntött az ajánlat érvénytelensége felől.”¹⁶ Fontos kiemelni, hogy a határozattal szemben a kérelmező által benyújtott keresetet a Fővárosi Törvényszék a 106.K.703.304/2022/17. számú ítéletével elutasította. Ezen döntést az ellene benyújtott felülvizsgálati kérelem alapján a Kúria a Kfv.IV.37.033/2023/5. számú ítéletével hatályában fenntartotta, és elvi éllel kimondta, hogy „Az ajánlatkérő számára lehetőség, de nem feltétlen kötelezettség a Kbt.72. § (3) bekezdése szerinti kiegészítő indoklás kérése”. A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács a kúriai ítéletre hivatkozással felhívja a figyelmet arra, hogy a kiegészítő árindokolás kérés nem veheti át a hiánypótlás szerepét, miután a két jogintézmény célja más. A kiegészítő árindokolás kérés nem lehet az eszköze annak, hogy a korábbi árindokolás kérésre be nem nyújtott iratot az ajánlatkérő hiánypótolta.

Ha szükséges, többször is lehet és kell kiegészítő árindokolást kérni, mint ahogy ez fentebb is említésre került. A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács azonban felhívja a figyelmet, hogy abban az esetben, ha az ajánlatkérő a kiegészítő árindokolás kérésében konkrétan megjelöli, hogy mely elemek, költségek részletes bemutatását várja el az ajánlattevőtől és az ajánlattevő ezt nem teljesíti, akkor ezekre vonatkozóan újabb kiegészítő indokolás nem kérhető, hanem az ajánlatkérőnek az ajánlatot a Kbt. 72. § (3) bekezdése, illetve a 73. § (2) bekezdése alapján érvénytelenné kell nyilvánítania.

3.4. Többi ajánlattevőtől összehasonlító adatok kérése

Arra tekintettel, hogy az eljárásban ajánlatot adó ajánlattevők tekinthetők azoknak, akik a beszerzés tárgya, mennyisége és a piaci viszonyok tekintetében releváns információkkal rendelkeznek, a jogalkotó lehetővé tette, hogy az ajánlatkérő tőlük is kérhessen összehasonlítás céljából ajánlati elemeket megalapozó adatokat. Kiemelést érdemel, hogy az összehasonlítás céljából kért adatok benyújtásának hiánya nem eredményezhet a felkért ajánlattevők tekintetében érvénytelenséget, azonban javasolt az ajánlattevőknek az összehasonlító adatok benyújtása, mivel ezzel az ajánlatkérő döntését segítik.

¹⁶ A D.278/16/2022. számú határozat 76. pontjai.

Amennyiben az ajánlatkérő él a törvényi lehetőséggel, az összehasonlító adatokat – az arányosság elvére tekintettel – elegendő csak azon árelemek tekintetében kérnie az ajánlatkérőnek, amelyekkel kapcsolatban nem rendelkezik elegendő információval, vagy a vizsgálat tárgyát képező ajánlatban megadott ajánlati ár elemek jelentős eltérést mutatnak az ajánlatkérő rendelkezésére álló információkhoz képest. Arányosnak például akkor tekinthető a többi ajánlattevőtől kért adatkör, ha az ajánlatkérő csak olyan, értékében, műszaki tartalmában jelentős feladattípusokra kérdez rá a többi ajánlattevőnél, amely tételek a szerződés teljesíthetőségét befolyásolják. Tekintettel azonban arra, hogy egy adott ajánlat megalapozottságát önmagában kell vizsgálni, a többi ajánlattevő ajánlati árat alátámasztó indokolása nem feltétlen és teljeskörűen használható fel, hiszen egyes ajánlattevők rendelkezhetnek speciális beszállítói kedvezményekkel, míg mások megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatása miatt tudnak esetleg kedvezőbb ajánlatot adni, megint másoknak a saját gépjármű flotta eredményezhet kedvezőbb szállítási árakat. Tehát a többi ajánlattevőtől érkező összehasonlító adatok csak segítségül szolgálhatnak az ajánlatkérő részére, de kizárólag erre alapítva nem nyilvánítható egy olyan ajánlat aránytalanul alacsony ár miatt érvénytelennek, amely a többi ajánlattevő áránál alacsonyabb megajánlást tartalmaz.

3.5. A beérkezett árindokolás vizsgálata

Az aránytalanul alacsony ár vizsgálatát elsősorban az ajánlattevő által biztosított adatokra kell alapítania az ajánlatkérőnek. Az indokolás elfogadhatóságát a konkrét beszerzés egyedi tárgyának specifikumaira, az adott piacon érvényesülő árviszonyokra, a teljesítés releváns feltételeire tekintettel kell vizsgálnia az ajánlatkérőnek.

Az ajánlattevők által benyújtott árindokolásnak, kiegészítő árindokolásnak összességében szükséges objektívnek és megalapozottnak lennie, és az adott ajánlati áron való teljesíthetőséget és megvalósíthatóságot alátámasztania. Minden ajánlattevő másképp képezi a költségeit, más az árazási politikája, a többféle tevékenységre tekintettel másképp oszlanak a vállalkozások általános költségei, ezért *„egy az egyben összehasonlítási alapként nem szolgálhatnak az eltérő feltételek, körülmények miatt, így önmagában az ajánlat érvénytelenségét nem alapozzák meg”*.¹⁷ Tekintettel arra, hogy a Döntőbizottság a D.280/13/2021. számú határozatában is kiemelte, hogy *„A többi ajánlattevő által az adott közbeszerzési eljárásban megajánlott árakból, valamint a piaci árakból, továbbá a kérelmező más hasonló tárgyú közbeszerzési eljárások során tett magasabb ajánlati áraiból sem következik az ajánlat érvénytelensége, mert minden ajánlattevőnek egyedi körülményei vannak, eltérő az árképzése, a felépítése, eltérőek az adott szerződés feltételei, éppen ezért kell az adott ajánlattevő által az adott eljárásban megtett indokolásokban szereplő adatokat, bemutatott tényeket figyelembe venni és arra alapítani az ajánlat érvényességét vagy érvénytelenségét (a 3., 4., 6. pontban megjelölt érvénytelenségi indok tekintetében).”*¹⁸

¹⁷ A D.280/13/2021. számú határozat 53. pontja.

¹⁸ A D.280/13/2021. számú határozat 53. pontja.

A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács felhívja a figyelmet, hogy az ár indokolásnak minden esetben objektívnek, tényekkel, adatokkal alátámasztottnak kell lennie, nem alapulhat feltételezésen, jövőbeli várományon. Az árindokolás önmagában kell, hogy egy logikai egészet alkosson, minden tételre kitérjen – lehetőség szerint tételenként részletezve a kapcsolódó árakat, költségeket – és ne összevontan, elnagyoltan tartalmazza a beszerzés tárgyához kapcsolódó alátámasztó adatokat. Ehelyütt ismételten szükséges felhívni a figyelmet arra, hogy minden esetben az ajánlattevő felelőssége az ajánlat összeállítása, és az adott szerződés reális teljesíthetőségét biztosító áradatak megfelelő kalkulálása, vagyis az, hogy az ajánlattevő az ajánlatát olyan árazási struktúrát alkalmazva állítsa össze, hogy a megajánlott ár kiterjedjen a szerződés, illetve a releváns költségek minden elemére, és így a szerződés az adott áron teljesíthető legyen. Amennyiben a szerződés szerinti releváns költségek tekintetében az ajánlattevő részéről bármilyen bizonytalanság merül fel, javasolt ezt még a közbeszerzési eljárás ajánlattételi szakaszában kiegészítő tájékoztatás-kérés formájában jelezni az ajánlatkérő felé.

Az ajánlatkérő a Kbt. 72. § (2) bekezdése alapján figyelembe veheti az olyan objektív alapú indokolást, amely különösen

- a) a gyártási folyamat, az építési beruházás vagy a szolgáltatásnyújtás módszerének gazdaságosságára,
- b) a választott műszaki megoldásra,
- c) a teljesítésnek az ajánlattevő számára kivételesen előnyös körülményeire,
- d) az ajánlattevő által ajánlott áru, építési beruházás vagy szolgáltatás eredetiségére,
- e) a Kbt. 73. § (4) bekezdése szerinti környezetvédelmi, szociális és munkajogi követelményeknek való megfelelésre, vagy
- f) az ajánlattevőnek állami támogatások megszerzésére való lehetőségére vonatkozik.

Megfelelő akkor lehet az ajánlattevői árindokolás, ha az általánosság szintjén túlmutat, tényeket, adatokat tartalmaz az adott – ajánlattevő számára kedvező, a beszerzés tárgyát érintő – helyzet tekintetében. A Döntőbizottság életszerűnek és elfogadhatónak ítélte a nyertes ajánlattevő különlegesen előnyös körülményekre való hivatkozásait, miszerint a korábban már nyújtott ilyen jellegű szolgáltatásra tekintettel, ezen költségelemek vonatkozásában induló költségekkel, illetőleg jelentős

költségráfordításokkal nem kellett számolnia, illetőleg ezekre a költségtartalék megfelelő fedezetet nyújtott az adott esetben.¹⁹

A Legfelsőbb Bíróság a Kfv.VI.37.118/2009/6. számú ítéletében rámutatott, hogy *„amennyiben az adott válasz csak általánosságokat tartalmaz, anélkül, hogy az abban foglaltakat megalapozná és a kivételesen előnyös körülményeket a gazdasági folyamatokra figyelemmel objektíven indokolná, az a választ nem teszi elfogadhatóvá. Az indokolásnak mindig objektív tényeken kell alapulnia, ha szükséges, igazolt számításokat kell tartalmaznia, bizonyítékokat kell megjelölnie, akár a beszerzési árak igazolásával.”*

Különösen az alábbi – általános jellegű – indokok nem elfogadhatók:

- a) nagy múltra visszatekintő piaci jelenlét,
- b) szerteágazó beszállítói kapcsolatrendszer,
- c) a teljesítésben résztvevő szakemberek sokéves munkatapasztalata,
- d) a piacon egyedülállóan alacsony fluktuáció,
- e) piacra való belépés célja,
- f) referenciamunka megszerzése.

Az alábbi indokok elfogadhatók lehetnek, amennyiben azokat az ajánlattevő tényszerűen, iratokkal alátámasztva bemutatja:

- a) régi együttműködésre való tekintettel kapott kedvezmények a beszállítóktól,
- b) egyedi munkaszervezési megoldások,
- c) más meglévő munkák teljesítéséből adódó piaci előny.

A fenti indokok abban az esetben lehetnek elfogadhatók, ha az ajánlattevő dokumentumokkal, adatokkal támasztja alá és a konkrét beszerzési tárgyhoz, beszerzési ügylethez kapcsolódók az indokok. Például, ha a beszállító honlapján elérhető egységárakhoz képest az ajánlattevő számára adott árajánlat – a régi együttműködésre való tekintettel – meghatározott kedvezményt biztosít, az adott esetben megfelelően alá tudja támasztani az adott ár valódiságát és teljesíthetőségét, azonban ajánlattevő szöveges indokolása önmagában nem elégséges bizonyíték. Vagy például a kérdéses építési beruházás közelében korábban elnyert másik építési beruházás jelenthet olyan előnyt, ami bizonyos költségek tekintetében kedvezőbb árazást biztosít ajánlattevő számára (pl. felvonulási költségek, behajtási engedély, terület foglalás költsége, meglévő gépek, állványok gyors áthelyezése, stb.).

A Döntőbizottság a D.288/14/2023. számú határozatában rögzítette, hogy az indokolás akkor sem felel meg a Kbt. előírásainak, ha csak általánosságban

¹⁹ A D.161/13/2023. számú határozat 45. pontja.

tartalmazza a teljesítéshez szükséges szakemberek bérét, de az nem kerül feltüntetésre, hogy az adott szakemberek, az adott feladatot mennyi idő alatt fogják elvégezni és ezért konkrétan milyen összegű bérezést fognak kapni. „A munkabért érintő indok tekintetében a Döntőbizottság megállapította, hogy a kérelmező az árindokolásában feltüntette az öt szakág szakembereit, szakemberenként feltüntette a bruttó átlagbéreket, a járulékokkal számolt átlagos havi bérköltséget. Rögzítette, hogy átlagban havi 144 munkaórával számolt, és hogy kalkulált szabadság és betegállomány időtartamával is, valamint meghatározta az egy szakági dolgozóra eső rezsióradíjat és a napi bérköltséget. A Döntőbizottság álláspontja szerint a kérelmező által rögzítettekből nem állapítható meg egyértelműen, hogy a tárgyi beszerzés megvalósításának tekintetében ténylegesen mennyi munkabérrel és munkaórával számol a kérelmező, csupán csak az derül ki, hogy minden interpretációs elemet 5 szakág 1-1 munkatársa valósít meg, az ő átlag havi munkabére általában mennyi, mennyi lesz átlagban, ha a projekten dolgozik havi 144 ledolgozott munkaórával számolva minden esetben. A Döntőbizottság e körben rögzíti, hogy a kérelmező akkor teljesíti a Kbt. 72. § (3) bekezdésben foglalt kötelezettségét, ha a konkrét beszerzésre tekintettel határozza meg a szakemberek bérét, illetve, hogy az adott szakember a teljesítésben hány munkaórával vesz részt.”²⁰ Kiemelést érdemel, hogy jellemzően abban az esetben kérheti az ajánlatkérő az árindokolást például munkaóra lebontva, ha a műszaki leírásban is munkaóraban kerültek meghatározásra a feladatok. Azonban a beszerzés tárgyára, típusára tekintettel nem kizárt az árindokolás kérdésben, vagy kiegészítő árindokolás kérdésben az elvégzendő feladat időszükségletének a bemutatását is kérni, amennyiben ez az ajánlati ár alátámasztásához, az adott áron való teljesíthetőség megítéléséhez szükséges.

3.6. A környezetvédelmi, szociális és munkajogi követelményeknek való megfelelés ellenőrzése

Ha az ajánlati ár nem felel meg a Kbt. 73. § (4) bekezdése szerinti környezetvédelmi, szociális és munkajogi követelményeknek, akkor az ajánlatkérőnek a Kbt. 72. § (4) bekezdése alapján nincs jogszerű lehetősége az árindokolást elfogadni. Ez esetben az ajánlatkérő a Kbt. 73. § (2) bekezdése alapján köteles az ajánlatot érvénytelenné nyilvánítani. Az ajánlatkérő az ajánlat megalapozottságának vizsgálata során ennek megítéléséhez az adott ágazatban kötelezően alkalmazandó irányadó munkabérekről is tájékoztatást kérhet az ajánlattevőtől. Illetve a fentiek eldöntéséhez segítséget nyújthat a Közbeszerzési Hatóság által készített és a honlapján – a foglalkoztatáspolitikáért felelős miniszter által minden évben rendelkezésére bocsátott adatszolgáltatás alapján – közzétett tájékoztató az egyes ágazatokban szokásos vagy megállapított bérekről és kapcsolódó közterhekről.²¹

A kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) és a garantált bérminimum megállapításáról szóló 508/2023. (XI. 20.) Korm. rendelet 2023. december 1-jén már hatályba lépett, így az ajánlattevők már ezen időponttól számolhattak az ajánlati áraikban a 2024. évben is érvényes minimálbér és bérminimum összegével, illetve az ajánlatkérők ezen értékek figyelembe vételével tudják megítélni az aránytalanul

²⁰ A D.288/14/2023. számú határozat 54. pontja.

²¹ <https://kozbeszerzes.hu/adatbazisok/tajekoztato-agazati-berek/>

alacsony ellenszolgáltatást. Egy hosszabb távra, pl. 2-3 évre, vagy csak a következő évre áthúzódó szerződés esetén még nem tud biztosan kalkulálni az ajánlattevő a minimálbér várható emelkedésének összegével, így az nem várható el, hogy pontosan megjelölje a jövőbeli minimálbér/bérminimum összegét, de akkor jár el megfelelően, ha a korábbi évek tapasztalatai és például az infláció figyelembevételével az árképzése során számol a várható minimálbér/bérminimum emelkedés összegével is. Az nem elfogadható indok az ajánlattevő részéről, ha ezt arra hivatkozással nem teszi meg, hogy a szerződés jogszerű módosítását a minimálbér/bérminimum emelkedés megalapozza, így neki ezzel nem kell számolnia az ajánlati ár kalkulációja kapcsán.²²

Az ajánlattevőknek az árképzésük során elsősorban az ajánlatkérő előírásaira kell figyelemmel lenniük, illetve az ágazati jogszabályi előírásokra. Például a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény (Sztv.) 15. § (7) bekezdése szerint a bevételeknek és a költségeknek ahhoz az időszakhoz kell kapcsolódniuk, amikor azok gazdaságilag felmerültek. Ezzel együtt nem zárható ki, hogy az ajánlattevő az árindokolásában egyéb költséggel/tartalékkal is számoljon (és meghatározott költségelemeket e sorokon vegyen figyelembe vagy mutasson ki), de ebben az esetben figyelemmel kell lennie az adott beszerzés tárgyára, az adott tétel mértékére, jelentőségére, az eset összes körülményeire. Továbbá az arányosság elvével is összhangban van, ha az ajánlattevő az egyéb (beszerzés tárgya tekintetében kisebb jelentőségű) tételeket a tartalék soron tünteti fel. Ezen tételeket ajánlatkérőnek különös tekintettel vizsgálnia kell, amire a Kúria is rámutatott a Kfv.II.37.156/2016/5. számú ítéletében. A Kúria nem kifogásolta azt az ajánlattevői indokolást, amely az ajánlatkérő által tájékoztató jelleggel kiadott, az árindokolás összeállítását segítő táblázattól eltérően a helyi iparüzési adó összegével az ún. kockázati tartalék soron számolt. Rámutatott e körben a Kúria, hogy mivel a kiadott ártáblázat nem volt kötelező, és az indokolásból megállapítható volt, hogy az ajánlattevő kalkulált a felmerülő adó összegével, ezért az ár arra fedezetet nyújt, és e tekintetben az indokolást ajánlatkérőnek el kellett fogadnia. *„A második kifogás kapcsán a bíróság rámutatott, hogy az árindokolás kérelmben az ajánlatkérő külön a közterheket is megnevezte, ezt azonban nem bontotta szét közteherkénti csoportokra. A felperesek a helyi iparüzési adót a kockázati fedezeti tételben mutatták ki. A nyertes ajánlattevők tekintetében az alperes ezért - az egyenlő elbánás elvére figyelemmel - vizsgálta, hogy a tartalék, irodai adminisztrációs és központi költségek tétel kellő fedezetet nyújt-e a helyi adó fizetési kötelezettségre. E körben az alperes megalapozott megállapítást tett, mert a havi iparüzési adó tétel csak egyharmada a fedezetként szolgáló tartalék összegének, így a tartalék egyéb célra is fedezetet tud nyújtani. Önmagában nem teszi elfogadhatatlanná az árindokolást az a körülmény, ha ez a tétel külön megnevezésre nem kerül, de arra kimutatható fedezet van.”²³*

Az ajánlatkérőt az árvizsgálat, míg az ajánlattevőt az ajánlatadás és az esetleges indokolás(ok) benyújtása során többek között kötik a munkajogi szabályok is tekintettel a Kbt. 72. § (4) bekezdésére és a Kbt. 73. § (4) bekezdésére. E körben fontos kiemelni, hogy a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény rendelkezései akkor kötik a feleket, ha a közbeszerzési szerződés teljesítése munkavégzéssel jár, azaz

²² A D.161/13/2023. számú határozat.

²³ A Kfv.II.37.156/2016/5. számú ítélet 13. pontja.

felmerül az ajánlati árba kalkulálendő munkadíj, mint költségelem, és az adott teljesítésben részt vevő személyt/szakembert az ajánlattevő munkavállalóként, munkaviszony keretében foglalkoztatja.

A munkaidő-pihenőidő szabályok alkalmazása nagymértékben befolyásolja a munkavállalók részére fizetendő munkabér, így az ajánlati ár mértékét. Az őrzés-védelmi (portaszolgálati) tárgyú szolgáltatások beszerzésére irányuló közbeszerzési eljárások során gyakran felmerül, így a jogorvoslati eljárás alkalmával is sokszor nagy jelentőséggel bír a készenléti jellegű munkakör fogalma, valamint alkalmazhatóságának ajánlatkérő általi előírása, vagy éppen tiltása, illetve az ajánlattevők erre vonatkozó kalkulációja. Nem tekinthető megfelelőnek az árindokolás, és érvénytelen az ajánlat, ha az ajánlattevő a készenléti jellegű munkakör törvényi feltételeinek hiányában kalkulál a minimálbérnél kevesebb óradíjjal.²⁴

A garantált bérminimumot meghatározó jogszabály a Kbt. 73. § (4) bekezdése szerinti olyan munkajogi követelmény, amelyet az ajánlattevő az ajánlati ár képzésekor köteles figyelembe venni. A Közbeszerzési Döntőbizottság D.380/10/2018. számú határozata alapjául szolgáló ügyben az ajánlatkérő az ajánlattevő ajánlatát a Kbt. 73. § (2) bekezdése alapján érvénytelenné nyilvánította többek között azon indokkal, hogy az árindokolásokat nem tudta elfogadni, mivel a kiegészítő árindokolásban lévő adatok szerint az egyik orvos esetében a bérköltség a bérminimumot sem érte el. A Döntőbizottság a tárgyi ügyben megállapította, hogy az egyik orvos bruttó órábéré nem érte el a közbeszerzési eljárás megindításakor hatályos garantált bérminimum összegét, ezért a kérelmező ajánlata nem felelt meg a munkajogi jogszabályban meghatározott munkabérre vonatkozó előírásnak. A Döntőbizottság a kérelmet elutasította, mely döntést a Fővárosi Törvényszék a 103.K.700.964/2018/9. számú ítéletével helybenhagyta.

3.7. Fordított bírálat

Az ajánlatkérő a Kbt. 81. § (4) bekezdés alapján a közbeszerzési dokumentumokban rendelkezhet úgy, hogy a bírálatnak az aránytalanul alacsony ár vagy költség, vagy egyéb aránytalan vállalások vizsgálatára vonatkozó részét az ajánlatok értékelését követően végzi el. Ebben az esetben csak a legkedvezőbb vagy a legkedvezőbb és az azt követő egy vagy több legkedvezőbb ajánlattevő tekintetében vizsgálja az ár vagy költség aránytalanul alacsony voltát, illetve az egyéb vállalások aránytalanságát, és alkalmazza szükség esetén a Kbt. 72. § szerinti eljárást. Ha az ajánlattevő ajánlata aránytalanul alacsony ár vagy költség miatt érvénytelennek bizonyul, az értékelési sorrendben a következő ajánlattevő a helyébe lép és a szükséges bírálati cselekményeket ennek megfelelően kell elvégezni.

²⁴ A D.225/14/2021. számú határozat 41-44. pontjai.

4. A nemzeti és az uniós eljárásrendre vonatkozó eltérő szabályok

Uniós eljárás esetén az ajánlatkérő nem tekinthet el a Kbt. 72. § szerinti árvizsgálattól, azt minden esetben el kell végeznie. Nemzeti eljárás esetén azonban a Kbt. 114. § (6a) bekezdése alapján az ajánlatkérő nem köteles az aránytalanul alacsony ár és egyéb aránytalan vállalások vizsgálatára, azaz a rendelkezés lehetőséget ad arra az ajánlatkérőnek, hogy eltekintsen az aránytalanul alacsony ár és egyéb aránytalan vállalások vizsgálatától. Fontos ugyanakkor annak figyelembevétel, hogy a Kbt. 114. § (6a) bekezdése nem ad teljes és általános felmentést az aránytalanul alacsony ár vizsgálata alól, csak választási lehetőséget kínál az ajánlatkérőnek e tekintetben.²⁵ Arra, hogy az ajánlatkérő él-e a Kbt. 114. § (6a) bekezdés adta lehetőséggel, nem szükséges előzetesen utalni a közbeszerzési dokumentumokban, mivel ez egy Kbt. adta lehetőség, amellyel az ajánlatkérő választása szerint élhet a beérkezett ajánlatok ismeretében. Arra azonban figyelemmel kell lennie az ajánlatkérőnek, hogy ha nem végzi el az aránytalanul alacsony ár vizsgálatát a beérkezett ajánlatok tekintetében, akkor nincs arra lehetősége, hogy egy ajánlatot érvénytelennek nyilvánítson a Kbt. 73. § (2) bekezdés alapján, továbbá magában hordozza annak kockázatát is, hogy az ajánlattevő teljesíthetetlen vállalása okán az ajánlatkérő irreális áron köt szerződést, ami a beruházások kimenetelét és a szerződésszerű teljesítést egyaránt veszélyeztetheti.

A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács felhívja az ajánlatkérők figyelmét, hogy az ajánlatkérő a Kbt. 73. § (4) bekezdés megsértését valósíthatja meg abban az esetben, ha olyan ajánlatot hirdet ki nyertesként és olyan ajánlattevővel köt szerződést, akinek az ajánlati ára például a jogszabályban előírt munkajogi kötelezettségekkel sincs összhangban.

Amennyiben egy uniós eljárásrendben lefolytatott közbeszerzési eljárást követően megkötött keretmegállapodás alapján indított versenyújranyitás becsült értéke nem éri el az uniós értékhatárt, akkor az ettől még nem tekinthető nemzeti eljárásnak, így ebben az esetben nem alkalmazható a Kbt. 114. § (6a) bekezdése, az ajánlatkérő ez esetben jogszerűen nem tekinthet el az aránytalanul alacsony ár vizsgálatától és a Kbt. 72. § szerinti indokoláskéréstől. A keretmegállapodás alapján lefolytatott versenyújranyitás nem tekinthető új, nemzeti eljárásrendben lefolytatott eljárásnak, annak egyedi becsült értéke alapján, így a Kbt. 114. § (6a) bekezdése ebben az eljárásban nem alkalmazható.

²⁵ A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács felhívja a figyelmet az egyes ágazatokban irányadó speciális szabályokra, melyekre az ajánlatkérőnek is tekintettel kell lennie az aránytalanul alacsony ár vizsgálatakor (Az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 25. §, a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXXXIII. törvény 72/B. §)

Ha egy közbeszerzési eljárás a Kbt. 117. § szerinti szabályok alapján került megindításra, akkor elsődlegesen az ezen jogszabályhelyben foglaltak tekinthetők irányadónak. Ez alapján - figyelemmel a Kbt. 117. § (9) bekezdésére - a Kbt. 73. § (2) bekezdése szerinti érvénytelenségi okot az ajánlatkérő jogosult, de nem köteles előírni az önálló eljárási szabályok kialakításakor. Tekintettel arra, hogy a Kbt. 117. §-a kifejezetten rendelkezik a Kbt. 73. § (2) bekezdése szerinti érvénytelenségi okról, illetőleg ennek előírhatóságáról, ezen érvénytelenségi ok vonatkozásában a Kbt. 117. § (9) bekezdésében írtak az irányadók. Így abban az esetben, ha az ajánlatkérő a Kbt. 117. § (9) bekezdésében foglalt jogosultsággal nem élt, vagyis nem írta elő az eljárást megindító felhívásban a Kbt. 73. § (2) bekezdése szerinti érvénytelenségi okot, akkor kifejezetten ezen jogszabályhelyre hivatkozással nem állapíthatja meg egy ajánlattevő ajánlatának érvénytelenségét, amely így az aránytalanul alacsony ár vizsgálatát is megalapozatlanná teszi. Fentiekre tekintettel a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács javasolja az ajánlatkérőknek, hogy a Kbt. 117. § szerinti önálló eljárási szabályok alkalmazása esetén is kerüljön előírásra a Kbt. 73. § (2) bekezdés szerinti érvénytelenségi ok az eljárást megindító felhívásban, hogy az ajánlatkérő szükség esetén élni tudjon az aránytalanul alacsony ár kapcsán a Kbt. 72. § szerinti árindokolás kérés lehetőségével.

5. Az árindokolás üzleti titokká nyilvánításának lehetőségei

Az üzleti titokká minősítés az ajánlattevő kompetenciájába tartozik. Az üzleti titokká nyilvánítás jogának tartalmi korlátait egyfelől az üzleti titok védelméről szóló 2018. évi LIV. törvény 1. §-a szerinti fogalom meghatározása, másfelől a Kbt. 44. § (2) és (3) bekezdésében szabályozott tilalom adja meg. A Kbt. 44. § (1) bekezdése formai követelményt is előír a helyes eljárásra, miszerint az üzleti titkot tartalmazó iratokat elkülönített módon kell elhelyezni az ajánlatban, részvételi jelentkezésben, hiánypótlásban, illetőleg a Kbt. 72. §-a szerinti indokolásban. A gazdasági szereplő az üzleti titkot tartalmazó, elkülönített irathoz indokolást köteles csatolni, amelyben részletesen alátámasztja, hogy az adott információ vagy adat nyilvánosságra hozatala miért és milyen módon okozna számára aránytalan sérelmet.

Az ajánlattevői árindokolással kapcsolatban gyakran felmerülő kérdés, hogy jogszerű-e ennek az üzleti titokká nyilvánítása, tartalmazhatnak-e ezek az árindokolások olyan adatokat, információkat, amelyek nyilvánosságra hozatala a gazdasági szereplő üzleti tevékenysége szempontjából aránytalan sérelmet okoznának. Ebben a körben ez különös tekintettel azért fontos kérdés, mert az üzleti titokká nyilvánított árindokolásba más ajánlattevők nem jogosultak betekinteni, így adott esetben az aránytalanul alacsony ár vitatott elfogadása esetén – konkrét alátámasztó adatok ismeretének hiányában – nehezebb számukra jogorvoslat indítása az ajánlatkérői döntéssel szemben.

Amennyiben az ajánlattevő a Kbt. előírásainak megfelelően megindokolja, hogy az árindokolás nyilvánosságra hozatala számára miért jelentene aránytalan sérelmet, és az üzleti titokká nyilvánított adatok köre nem tartozik a Kbt. 44. § (2)-(3) bekezdésében felsorolt adatok körébe, akkor ajánlatkérő jogszerűen fogadhatja el az üzleti titokká nyilvánítást, mint ahogy erre a D.265/17/2023. számú döntőbizottsági határozat alapjául szolgáló ügyben is sor került. A döntőbizottsági határozat rámutatott, hogy „Az üzleti titok indokolásban rögzítették, hogy az árkalkuláció nyilvánosságra hozatala számukra piacvesztést és humánerőforrás vesztést eredményezne, ez pedig aránytalan sérelmet okoz, ugyanis az adataik, kalkulációik, díjaik számításának megismerésével a konkurens gazdasági szereplők számára kalkulálhatóvá, modellezhetővé válna az ajánlati ára, mindezzel pedig elveszítené versenyelőnyét. A közös ajánlattevők bemutatták a nyilvánosság elől védendő információkat, valamint megnevezték azokat a dokumentumokat, amelyek tartalmazzák ezen információkat (főkönyvi kivonatok, szerződések, számlák), és bemutatták a védendő információ és a gazdasági szereplő tevékenysége közötti kapcsolatot.”²⁶ Fentiekhez hasonlóan jogszerűnek ítélte a Közbeszerzési Döntőbizottság a D.31/14/2020. számú határozatban az ajánlattevő üzleti titokká nyilvánítását, illetve az erre vonatkozó indokolást az alábbiak szerint: „A Döntőbizottság az árindokolást megvizsgálta és megállapította, hogy tartalmaz költségkimutatást, valamint egyéb az árképzés során figyelembe vett alapadatokat, számításokat, árajánlatokat, árképzési szempontokat. Ez utóbbiak nem minősülnek a Kbt. 76. § szerinti értékelési szempont alapján értékelésre kerülő ajánlati elemnek, ezért nyilvánosságra hozataluk a Kbt. 44. § (3) bekezdése alapján megtiltható.”²⁷

A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács felhívja a figyelmet arra, hogy az ajánlattevőknek az üzleti titokká nyilvánítás indokát a Kbt. 44. § (1) bekezdésének megfelelően, az általánosság szintjén túlmutatóan kell megadniuk, és nem élhetnek vissza az üzleti titokká nyilvánítás lehetőségével. A Közbeszerzési Döntőbizottság a D.347/13/2022. számú határozatában is rámutatott, hogy „önmagában nem vitatja, hogy egy gazdasági szereplő árképzésének lehetnek olyan speciális, egyedi elemei, amelyek ismerete számára versenyelőnyt jelentenek a végső ajánlati ár kialakításánál, és annak nyilvánosságra kerülése sértheti üzleti érdekeit, azonban ezt az üzleti titok indokolásában legalábbis konkretizálnia szükséges. Be kell mutatnia, hogy melyek azok az egyedi árképzési tényezők, amelyeket ha másik versenytárs is alkalmazna, ezzel őt versenyhátrány érheti. Mindezeket túl azt is valószínűsíteni kell, hogy ez a versenyhátrány, mint sérelem, aránytalan mértékű kárt okozna számára. Önmagában nem fogadható el az olyan érvelés, amely csupán azzal indokolja az üzleti titoknak kezelni kért adat vagy információ megismerésének tilalmát, hogy ez esetben kialakulna egy versenyhelyzet, amely során a másik üzleti szereplő (konkurens ajánlattevő) kedvezőbb ajánlatot tehetne.”²⁸

²⁶ A D.265/17/2023. számú határozat 90. pontja.

²⁷ A D.31/14/2020. számú határozat 51. pontja.

²⁸ A D.347/13/2022. számú határozat 76. pontja.

II. Egyes beszerzési tárgyak esetén releváns részletszabályok

A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács az alábbi pontokban néhány kiemelt beszerzési tárgy esetén ismerteti az aránytalanul alacsony ár kapcsán releváns szakági részletszabályokat, külön kitérve arra, hogy az ajánlatkérőnek milyen szempontokat célszerű figyelembe vennie az árindokolás kérések elkészítése során. Tekintettel arra, hogy az árvizsgálat célja, hogy ajánlatkérő meggyőződést szerezhesen az ajánlat adott áron való teljesíthetőségéről, nem minden közbeszerzési eljárás esetén szükséges a lentebb felsorolt összes költségelemet vizsgálni, vagy ezek tekintetében indokolást kérni, az ajánlatkérő felelőssége, hogy a jelentőséggel bíró, az adott költségstruktúra szempontjából releváns költségtételekre kérdezzen rá. Az ajánlatkérői vizsgálat során minden esetben figyelemmel kell lenni az arányosság elvére, így az árindokolás kérés(ek), illetve a kiegészítő árindokolás kérés(ek) nem irányulhatnak az ajánlattevők ellehetetlenítésére. Az ajánlatkérőnek az árindokolásokat a beszerzés tárgyát is figyelembe véve szükséges értékelnie annak fényében, hogy a szerződés teljesíthetőségének alátámasztottsága a kapott árindokolás(ok) alapján megállapítható-e.

1. Építési beruházásokra vonatkozó speciális szabályok

Az építési beruházásokra vonatkozóan a Kbt. rendelkezésein túl egyéb jogszabályok is tartalmaznak az aránytalanul alacsony ár tekintetében előírásokat, illetve az ár aránytalanul alacsony voltának megítéléséhez viszonyítási pontokat. A releváns jogszabályok az alábbiak:

- Az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet (továbbiakban: 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet);
- Az állami építési beruházások rendjéről szóló 2023. évi LXIX. törvény (továbbiakban: Beruházási törvény);
- Az építőipari kivitelezési tevékenységről szóló 191/2009. (IX. 15.) Korm. rendelet (továbbiakban: 191/2009. (IX. 15.) Korm. rendelet);
- A minimális építőipari rezsióradíj 2023. évi mértékéről szóló 18/2023. (X. 5.) ÉKM rendelet (továbbiakban: 18/2023. (X. 5.) ÉKM rendelet).

A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács felhívja a figyelmet arra, hogy a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 25. §-át nemcsak az uniós rezsim szerinti építési beruházások esetén kell kötelezően alkalmazni, hanem a nemzeti rezsimbe tartozó építési beruházások esetén is. A 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 25. § (1) bekezdése azonban maga állapítja meg azt, hogy – amennyiben a rezsióradíj mértéke az eljárásban a Kbt. 76. §-a szerint önállóan értékelésre kerül – az építésügyért felelős

miniszter által rendeletben megállapított értéket el nem érő rezsióradíj aránytalanul alacsony árajánlatnak minősül, az ajánlatkérő erre irányuló vizsgálata nélkül. Ebben az esetben tehát azt, hogy az árajánlat aránytalanul alacsony, nem az ajánlatkérő vizsgálata, hanem a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 25. §-a alapján kerül megállapításra. Az ajánlat aránytalanul alacsony volta pedig automatikusan a Kbt. 72. §-a szerinti indokoláskérés kötelezettségét vonja maga után eljárási rezsimtől függetlenül.

A 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 25. § (2) bekezdése vonatkozik a Kbt. 72. § (1) bekezdés szerinti árindokolás kérés általános esetére, amikor az építőipari rezsióradíj nem kerül önállóan értékelésre. Ebben az esetben – mivel a jogalkotó nem határoz meg e körben olyan körülményt, amelynél fogva az ajánlati ár vagy annak valamely eleme automatikusan aránytalanul alacsonynak minősülne – a Kbt. 114. § (6a) bekezdésének előírásai érvényesülnek, tehát az ajánlatkérő nem köteles vizsgálni az aránytalanul alacsony árat és ez alapján árindokolást kérni. Természetesen abban az esetben, ha az ajánlatkérő él a Kbt. 114. § (6a) bekezdése alapján is nyitva álló lehetőséggel, és azt állapítja meg, hogy az ár aránytalanul alacsony, akkor köteles árindokolást kérni, és a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 25. § (2) bekezdésében foglaltaknak megfelelően a rezsióradíjról is tájékoztatást kell kérni.

Amikor az építőipari rezsióradíj nem kerül önállóan értékelésre, az ajánlatkérőnek a Kbt. 72. § (1) bekezdése szerinti indokolás kérése keretében nemcsak arra vonatkozóan kell tájékoztatást kérnie, hogy az aránytalanul alacsony árat benyújtó ajánlattevő az ajánlatát milyen adatokkal, tényekkel tudja alátámasztani, hanem arra is, hogy az ajánlatában milyen összegű rezsióradíjjal számolt, és hogy a rezsióradíj kiszámításakor egyes – az 191/2009. (IX. 15.) Korm. rendeletben meghatározottak szerint az építőipari minimális rezsióradíj elemeit képező – költségeket milyen összeggel és módon vett figyelembe. Ha az ajánlattevő által alkalmazott rezsióradíj alacsonyabb, mint az Építőipari Ágazati Párbeszéd Bizottság ajánlása alapján az építésügyért felelős miniszter rendeletében megállapított minimális építőipari rezsióradíj mértéke, az ajánlatkérőnek különös figyelemmel kell vizsgálnia a Kbt. 72. § (4) bekezdése szerinti körülmények fennállását.

A 191/2009. (IX. 15.) Korm. rendelet 3. § (5) bekezdése sorolja fel, hogy a vállalkozói díjnak mit kell magában foglalnia egy építési beruházás esetén, ezek:

- a) a közvetlen költséget, ennek keretében
 - aa) az anyagköltséget és a közvetlen gépköltséget a fuvarozási és rakodási költséggel együtt,
 - ab) az építőipari rezsióradíj alapján számított munkadíjat,
- b) a fedezetet, ennek keretében
 - ba) a közvetlen költségek között nem szereplő általános költségeket,

bb) a tervezett nyereséget, amennyiben azt a rezsioradíj nem tartalmazza.

A 191/2009. (IX. 15.) Korm. rendelet 3. § (6) bekezdése értelmében aránytalanul alacsony árajánlatnak minősül, ha a vállalkozó kivitelező által alkalmazott rezsioradíj alacsonyabb az Építőipari Ágazati Párbeszéd Bizottság ajánlása alapján az építésgazdaságért felelős miniszter rendeletében megállapított minimális építőipari rezsioradíj mértékénél. A kivitelezési szerződés megkötésekor az aránytalanul alacsony ár vizsgálata során az építésgazdaságért felelős miniszter által működtetett honlapon található elektronikus költségvetési kiírási programban meghatározott élőmunka szükségleti normatívákat irányadónak lehet tekinteni.

Ha az ajánlattevő által megajánlott rezsioradíj alacsonyabb, mint az illetékes miniszter rendeletében megállapított minimális építőipari rezsioradíj, akkor az az ajánlatkérő vizsgálati és indokoláskérési kötelezettségét vonja maga után a fentiek alapján, azonban nem jelenti azt, hogy ez egyúttal az ajánlat érvénytelenségét is eredményezi.

A 18/2023. (X. 5.) ÉKM rendelet egyrészt tartalmazza a minimális építőipari rezsioradíj 2023. évre vonatkozó általános forgalmi adó nélkül meghatározott mértékét (5856,- Ft), másrészt az 1. mellékletben pedig tételesen felsorolja a minimális építőipari rezsioradíj költségnemeit és értékeit. Az ajánlatkérőnek célszerű ezen mellékletben felsorolt tételek alapul vételével elkészítenie az árindokolás kérését a rezsioradíj tekintetében azzal, hogy az adott beszerzés olyan speciális körülményei miatti eltérések beépítése is célszerű, amelyekre a 18/2023. (X. 5.) ÉKM rendelet nem tért ki. A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács felhívja a figyelmet, hogy az építőipari rezsioradíj mértékét az illetékes miniszter rendeletben rendszeresen aktualizálja, így ajánlatkérőknek mindig a hatályos jogszabályi előírások alapján kell az aránytalanul alacsony árat megítélnie.

Amennyiben az ajánlattevő nem tudja alátámasztani a saját megajánlását, vagy nem mutatja be az ajánlatkérő által az árindokolásban kért árelemeket, akkor az ajánlatkérő jogszerűen nyilváníthatja az ajánlatot érvénytelenné.

A Közbeszerzési Döntőbizottság a D.484/22/2022. számú határozatában jogszerűnek ítélte az ajánlatkérő – az ajánlat érvénytelenítésére vonatkozó – döntését abban az esetben, amikor bár a megajánlott építőipari rezsioradíj magasabb volt az adott évre jogszabály által meghatározott minimális rezsioradíjnál, de ajánlattevő nem mutatta be tételesen, hogy a rezsioradíj elemeit képező költségeket milyen módon számította ki és vette figyelembe. Az ajánlattevő az ajánlatkérő által kért költségeket egyösszegben adta meg, levezetve ebből, hogy annak a jogszabályban előírt minimális rezsioradíjat meghaladó mértéke önmagában igazolja az ajánlat adott áron történő teljesíthetőségét, továbbá az ajánlattevő nem a saját ajánlatában megadott rezsioradíjat bontotta meg a jogszabály által meghatározott tételekre, hanem a 2022. évre vonatkozó minimális rezsioradíj jogszabályban (56/2021. (XI. 19.) ITM rendelet) rögzített költségelemeit (összetevőit) és azok összegét másolta be az árindokolásába, mely így számszakilag nem az általa megajánlott rezsioradíj alátámasztása volt. „A Döntőbizottság a kérelmező által a kiegészítő árindokolásban közölt adatok alapján jogszerűnek

ítelte az ajánlatkérőnek a rezsioradíjra vonatkozó megállapítását. Egyrészt a kérelmező a jogszabály szerinti rezsioradíj összetevőket az általa alkalmazott rezsioradíjban továbbra sem mutatta ki a jogszabály szerinti részletezettséggel, csupán az előző évi beszámolójából egyes összegeket hozzárendelt a rezsioradíj alkotóelemeinek egyes több (4-11) tételt is tartalmazó csoportjához. Másrészt az általa alkalmazott rezsioradíjat is ellentmondásosan mutatta be, a kiegészítő indokolásából még az sem derült ki, hogy az ajánlatában pontosan milyen rezsioradíjjal számolt. Egyrészt bemutatott egy az előző évi beszámolója alapján számított 6.800.-Ft-os rezsioradíjat, másrészt bemutatott az előző indokolásán alapuló, a díjköltségekből és a szakmai ajánlatában található munkaidő szükségletből számított 8.266.-Ft-os rezsioradíjat, harmadrészt a folyó évi munkáinak elemzésével mutatott be a fizikai létszámára vonatkoztatott 5.097.-Ft-os rezsioradíjat. Mindezek szerint tehát megállapítható, hogy az ajánlatkérő kiegészítő indokolásában kért adatokat – azaz a kérelmező ajánlatában alkalmazott rezsioradíj jogszabály szerinti egyes összetevőinek pontos összegét és számítási módját – nem adta meg a kérelmező a kiegészítő indokolásában.”²⁹

Építési beruházás esetén az ajánlatkérőnek árazatlan költségvetést kell az ajánlattevők rendelkezésére bocsátani, ami meghatározza, hogy az ajánlattevőnek az árat a műszaki/szakmai tartalom szerinti bontásban kell megadnia és az árnak valamennyi, a beszerzés során felmerülő költséget tartalmaznia kell az adott tételsoron belül. Így adott esetben például nem elegendő csak az anyagár feltüntetése, ha az ajánlatkérő az adott tételsorban az anyagár mellett a szállítási díj feltüntetését is előírja. Nem támasztja alá az ajánlattevő ajánlatát egy olyan beszállítói dokumentum, ami anyagár tekintetében magasabb, mint az ajánlattevő megajánlása, ami nyilvánvalóvá teszi, hogy az ajánlat az anyagárra sem nyújt fedezetet, nem beszélve a szállítási díjról. A D.202/15/2023. számú döntőbizottsági határozatban a Döntőbizottság kiemelte, hogy „például a transzbeton anyagárába bele kellett kalkulálnia a szállítás és a segédanyagok díját is, ezen tételeket más költségvetési tételhez nem lehetett hozzászámítani. Megállapítható, hogy a kérelmező beszállítói ajánlatában 31.000-36.000,-Ft/m³ került feltüntetésre a beton anyagáraként szállítási díj nélkül, ezzel ellentétben a kérelmező a költségvetésének transzbetonra vonatkozó tételeiben 24.500-28.000.-Ft/m³ anyagárat szerepeltetett, ami a fenti adatok tükrében az adott áron való teljesíthetőséget nem támasztotta alá.”³⁰

Kiemelést érdemel még a Beruházási törvény 22. § (1) bekezdése, miszerint a költségszakértő ellátja az állami építési beruházás során alkalmazott árakkal és felmerülő költségekkel kapcsolatos döntés-előkészítési feladatokat, a legkisebb költség elvére figyelemmel költségellenőrzést végez, a közbeszerzési eljárás során közreműködik az aránytalanul alacsony ár és egyéb aránytalan vállalások vizsgálatában, valamint vizsgálja a költségek alakulását. Tehát állami építési beruházás esetén a költségszakértő véleménye is mérvadó lesz az aránytalanul alacsony ár és egyéb aránytalan vállalások tekintetében.

Árindokolás kéréshez javasolt szempontok rezsioradíj tekintetében³¹:

²⁹ A D.484/22/2022. számú határozat 64. pontja.

³⁰ A D.202/15/2023. számú határozat 77. pontja.

³¹ Lásd még a 18/2023. (X. 5.) ÉKM rendeletet.

- munkabér (figyelemmel a hatályos minimálbér és garantált bérminimum összegére);
- munkáltatói járulékok, adóterhek, rehabilitációs hozzájárulás;
- bérpótlékok (pl. munkaszüneti nap, éjszakai pótlék);
- szállásköltség;
- személyszállítási költség;
- védőruha, védőfelszerelés;
- munkahelyi szociális szolgáltatás költsége;
- munkaegészségügyi szolgáltatás költsége;
- munkavédelmi költség;
- ügyvitel, munkahelyi irányítás költsége, központi menedzsment költsége, bérszámfejtés, oktatás, képzés;
- könyvelés,
- jogi képviselő, könyvvizsgálat;
- rezsianyag, munkahelyi energia költség;
- felvonulás, munkahelyi berendezkedés, ideiglenes létesítmények költsége;
- szerszámhasználat;
- értékcsökkenési leírás;
- irodai költségek (nyomtatvány, írószerszám, posta, telefon, banki költségek);
- céget, egyéni vállalkozót, egyesületet, stb. terhelő adók, járulékok (pl. iparűzési adó, innovációs járulék, társasági nyereségadó, stb.);
- biztosítások költsége;
- egyéb költségek (minőségbiztosítás, környezetvédelem);
- tervezett nyereség;
- tartalék, kockázat.

Árindokolás kéréshez javasolt szempontok anyagdíj tekintetében:

- beszállítói költségek (árajánlatokkal egységárakra vonatkozóan);

- szállítási költségek (saját vagy bérelt gépjármű, üzemanyag, biztosítás, fenntartási költségek vagy a beszállító által történő kiszállítás költségei);
- tárolási költségek;
- garanciális költségek;
- garancia miatt elvárt szakember rendelkezésre állási költségek;
- állagmegőrzés, vagyonvédelem.

2. Tervezési szolgáltatásra vonatkozó speciális szabályok

A tervezési szolgáltatások tekintetében a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet nem tartalmaz az aránytalanul árra vonatkozó rendelkezéseket úgy, mint az építési beruházások esetén. Azonban a Beruházási törvény 36. § (5) bekezdése állami építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezés tekintetében kimondja, hogy az aránytalanul alacsony ár értékhatárát a Magyar Mérnöki Kamara országos mérnöki szolgáltatások díjszámítása³², valamint a Magyar Építész Kamara területi egységre vetített ajánlott díjszámítási szabályzata³³ szerinti ár 70%-a alatti mértékének figyelembevételével kell meghatározni. Az érintett kamarák díjszámítása az ajánlatkérők számára egyéb tervezési közbeszerzések esetén is iránymutatásul szolgálhat.

A Közbeszerzési Döntőbizottság a D.1/13/2019. számú határozatában kiemelte, hogy amiatt volt szükséges kiegészítő árandokolás, mert az egyes feladatok nem kerültek megjelölésre az elsőként benyújtott árandokolásban, valamint a költségelemek alábontás nélkül, egyösszegben kerültek feltüntetésre. *„Mindezekre tekintettel az ajánlatkérő a kiegészítő árandokolás keretében az egyes szakaszokon belül teljesítendő feladatokat, valamint az áttevezés bemutatását várta el a kérelmezőtől figyelemmel arra, hogy a kérelmező az első árandokolásában csak az engedélyezési és kiviteli tervek elkészítését mutatta be, de ezeket is akként, hogy ezeken belül az elvégzendő egyes feladatok nem mindegyike jelent meg. Így tekintettel arra, hogy a tervezői művezetés nem része sem az engedélyezési, sem a kiviteli tervek készítésének – különös tekintettel arra, hogy a szerződéstervezet 21. (p) pontja szerint is erre külön 25 mérnöknapot kellett biztosítani – illetve a szerződéstervezet 8. pontja szerint a szerződés teljesítésétől számított 5 éven belül díjmentes áttevezést kellett a tervecsomagokra biztosítani, az ajánlatkérő számára nem volt egyértelmű, hogy a kérelmező ezen feladatokkal miként kalkulált az ajánlatának összeállításánál. Ugyanígy nem volt világos, hogy az egyes szakaszok alatti feladatokkal a kérelmező miként számolt, a szerződés keretében megvalósítandó munkákat milyen szakember létszámmal kívánja teljesíteni, valamint, hogy az alvállalkozói közreműködés miként kalkulálható. [...] Figyelemmel azonban arra, hogy a kérelmező indokolásai nem tartalmazták az ajánlatkérői előírások mindegyikét, az egyszerű szöveges magyarázatokhoz az azokat alátámasztó dokumentumok nem társultak, illetve egyes, az ajánlatkérő által külön is kiemelt tételek egyáltalán nem, vagy csak hiányosan jelentek meg, nem*

³² <https://portal2.mmk.hu/dijszabas/>

³³ <https://mek.hu/szakmagyakorlas-dijszamitas>

tették lehetővé az ajánlatkérő számára a tényleges ellenőrizhetőséget, és így nem volt megítélhető a szerződés kérelmező által megajánlott áron való teljesíthetősége.”³⁴

Árindokolás kéréshez javasolt szempontok:

- teljesítésben részt vevő tervezők és egyéb szakemberek, gyakornokok, alvállalkozók létszáma (képzettség, végzettség szerinti bontásban);
- teljesítésben résztvevők által teljesítendő munkaórák száma (képzettség, végzettség szerinti bontásban);
- teljesítésben résztvevők óradíja/napidíja (képzettség, végzettség szerinti bontásban), alvállalkozók esetén vállalkozói óradíj/napidíj;
- teljesítésben résztvevők tekintetében munkáltatói járulékok, adóterhek, rehabilitációs hozzájárulás;
- munkahelyi szociális szolgáltatás költsége;
- munkaegészségügyi szolgáltatás költsége;
- munkavédelmi költség;
- ügyvitel, munkahelyi irányítás költsége, központi menedzsment költsége, bérszámfejtés, oktatás, képzés;
- könyvelés,
- jogi képviselő, könyvvizsgálat;
- rezsianyag, munkahelyi energia költség, irodabérleti díj;
- tervezőszoftverek díja;
- kamarai tagdíjak;
- mérnök továbbképzési díjak;
- irodai költségek (nyomtatvány, írószer, posta, telefon, banki költségek);
- céget, egyéni vállalkozót, egyesületet, stb. terhelő adók, járulékok (pl. iparűzési adó, innovációs járulék, stb.);
- biztosítások költsége;
- tervezett nyereség;
- tartalék, kockázat.

³⁴ A D.1/13/2019. számú határozat 50-57. pontja.

3. Őrzés-védelem tárgyú közbeszerzési eljárásokra vonatkozó speciális szabályok

Az őrzés-védelem tárgyú közbeszerzési eljárások tekintetében a Kbt. rendelkezésein túl egyéb jogszabályok, közlemények is tartalmaznak az ár aránytalanul alacsony voltának megítéléséhez viszonyítási pontokat. A releváns jogszabályok az alábbiak:

- a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXXXIII. törvény (továbbiakban: Szvmt.)
- a vagyonvédelmi szolgáltatási rezsioradíj éves változásáról és a megállapítására vonatkozó eljárási szabályokról szóló 374/2021. (VI. 30.) Korm. rendelet
- a belügyminiszter közleménye a minimális vagyonvédelmi szolgáltatási rezsioradíj 2024. évi összegéről (Hivatalos Értesítő 2023. évi 61. szám).

Az őrzés-védelmi szolgáltatás a Kbt. 3. melléklete szerinti szociális és egyéb szolgáltatások, nyomozási és biztonsági szolgáltatások alcsoportjába tartozik. A Kbt. 21. § (2) bekezdése értelmében a 3. melléklet szerinti szolgáltatások esetében a Kbt. Harmadik része szerinti eljárást kell alkalmazni. A jogalkotó könnyítést vezetett be az ajánlatkérők számára ezzel a szabállyal, hiszen az uniós értékhatárokat elérő vagy meghaladó becsült érték esetén sem kell a Kbt. 3. melléklet szerinti szolgáltatások közbeszerzésére uniós közbeszerzési eljárást lefolytatni, így a nemzeti eljárás szabályai az irányadók ezekre a közbeszerzési eljárásokra.

Fontos kiemelni, hogy az ajánlatkérő nem köteles a rezsioradíjat értékelni, hanem lehetősége van arra is, hogy az óradíjat értékelje (az óradíj és a rezsioradíj nem azonos fogalmak, óradíj értékelése esetén a Szvmt. 72/B. § (1) bekezdés b) pontja nyilvánvalóan nem alkalmazandó). Azonban az Szvmt. 72/B. § (2) bekezdése alapján az ajánlatkérő ez esetben is köteles a Kbt. 72. § (1) bekezdése szerinti indokolás kérése keretében arra vonatkozóan is tájékoztatást kérni, hogy az aránytalanul alacsony árat benyújtó ajánlattevő ajánlatában milyen összegű rezsioradíjjal számolt, és a rezsioradíj kiszámításakor egyes költségeket milyen összeggel és módon vett figyelembe.

A Kbt. Harmadik Részének hatálya alá tartozó eljárásokban a Kbt. 114. § (6a) bekezdése nem tiltja meg az árindokolás-kérést, csupán felmenti az ajánlatkérőt az általános indokoláskérési kötelezettség alól. Az Szvmt. azonban egy különleges helyzetben rendeli el az indokoláskérési kötelezettséget, amely kötelezettség alól az Szvmt. akkor sem menti fel az ajánlatkérőt, ha az eljárás a Kbt. Harmadik Részének a hatálya alá tartozik. A Kbt. 114. § (6a) bekezdése szerint az ajánlatkérő nem köteles az aránytalanul alacsony ár vizsgálatára, míg az Szvmt. 72/B. § (1) bekezdése szerint a rezsioradíjat el nem érő ajánlat (feltéve, hogy a rezsioradíj önállóan értékelésre kerül) minden vizsgálat nélkül aránytalanul alacsonynak minősül. Az Szvmt. 72/B. § (1) bekezdése azáltal, hogy maga állapítja meg az ajánlati ár alacsony voltát, egyúttal az indokoláskérési kötelezettséget is megalapozza.

A Kbt. 114. § (6a) bekezdés mintegy lehetőségként fogalmazza meg, hogy az ajánlatkérő nem köteles az aránytalanul alacsony ár és egyéb aránytalan vállalások vizsgálatára. Nem köteles, de megteheti, hogy vizsgálatnak veti alá az árat és az egyéb vállalásokat, ezt a jogalkotó az ajánlatkérő diszkrecionális jogává teszi. Azonban az ajánlatkérő csak abban az esetben élhet a Kbt. 73. § (2) bekezdés szerinti érvénytelenné nyilvánítás lehetőségével, ha a Kbt. 72. § szerint megvizsgálta az ajánlati árat és egyéb vállalásokat ebből a szempontból és indokolást kért, és az indokolást nem tudta megfelelőnek nyilvánítani, az nem tartalmazott elfogadható, objektív indokokat.

Az Szvmt. 72/B. § (1) bekezdése két együttes feltétel teljesülése esetén a vagyoni védelmi szolgáltatási tevékenységre vonatkozó ajánlatot aránytalanul alacsony árajánlatnak minősíti és kötelezővé teszi a Kbt. 72. § szerinti indokolás kérését. Tehát abban az esetben, ha

- a rezsioradíj mértéke önállóan értékelésre kerül és
- a minimális vagyoni védelmi szolgáltatási rezsioradíj mértékénél alacsonyabb az ajánlati ár

kötelező az árindokolás kérés. Az Szvmt. 72/B. § (1) bekezdése alapján az ajánlatkérőnek őrzés-védelmi szolgáltatások esetén a Kbt. 72. § szerint kell eljárnia. Különösen igaz ez azért, mert csak ebben az esetben lesz meg az ajánlatkérőnek az a lehetősége – amennyiben ajánlattevő nem tudja objektíven megindokolni az árat –, hogy a Kbt. 73. § (2) bekezdés alapján érvénytelennek nyilvánítsa az ajánlatot.

Az Szvmt. a Kbt. 72. § alkalmazását rendeli el az alacsony rezsioradíj bizonyos eseteiben, ezért ilyenkor is csak abban az esetben nyilvánítható érvénytelenné az ajánlat, ha – az indokoláskérés, illetve adott esetben a kiegészítő indokoláskérés során – közölt információk nem indokolják megfelelően, hogy a szerződés az adott áron vagy költséggel teljesíthető [Kbt. 72. § (3) bekezdés, 73. § (2) bekezdés]. Amennyiben azonban az árindokolás alapján megállapítható, hogy a szerződés még az adott évre irányadó minimális vagyoni védelmi szolgáltatási rezsioradíjnál alacsonyabb rezsioradíjjal is teljesíthető, akkor az ajánlat emiatt nem nyilvánítható érvénytelenné.

A fentieket támasztja alá a Döntőbizottság a D.569/13/2019. számú határozata, amelyben a Döntőbizottság rámutatott arra, hogy „a 112/2019. (V. 15.) Korm. rendelet és a 2005. évi CXXXIII. törvény rendelkezései tekintetében helyesen hivatkozott arra az ajánlatkérő, hogy ezen jogszabályok rendelkezéseit figyelembe kell venni tárgybani közbeszerzési eljárásban mind az ajánlatkérő, mind az ajánlattevők részéről, azonban a 112/2019. (V. 15.) Korm. rendeletben meghatározott minimális vagyoni védelmi szolgáltatási rezsioradíj mértékénél megajánlhatnak az ajánlattevők alacsonyabb ajánlati árat is, ez nem vonja automatikusan maga után az ajánlat érvénytelenné nyilvánítását, hanem ahogy a 2005. évi CXXXIII. törvény 72/B. § is rögzíti, aránytalanul alacsony ajánlati ár megállapítását alapozhatja meg, amelyre tekintettel indokolást kell kérnie az ajánlatkérőnek, vagy ha egyéb esetben aránytalanul alacsony árra vonatkozóan indokolást kér az ajánlatkérő, akkor annak

keretében tájékoztatást kell kérnie, hogy milyen összegű rezsióradíjjal, azon belül milyen költségekkel számolt ajánlati ára kalkulálásakor az ajánlattevő.”³⁵

Abban az esetben, amikor az ajánlatkérő nem önállóan értékeli a rezsióradíjat, már nem mondja ki az Szvmt. az aránytalanul alacsony ár minősítést, ilyenkor az Szvmt. 72/B. § (2) bekezdése alapján kell alkalmazni a Kbt. 72. § (1) bekezdés szerinti árindokolás kérést. Tehát ez esetben – miután nincs jogszabályi előírás az aránytalanul alacsony árra minősítésre – az ajánlatkérő élhet a Kbt. 114. § (6a) bekezdés szerinti lehetőséggel és nem köteles az aránytalanul alacsony ár vizsgálatára. Azonban a lehetősége ez esetben is megvan arra ajánlatkérőnek, hogy megvizsgálja az ajánlati árat és az egyéb vállalásokat, de ha ezt megteszi, akkor a 72. § szerinti árindokolást is be kell kérnie.

A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács felhívja a figyelmet arra, hogy abban az esetben, ha a rezsióradíj nem kerül önállóan értékelésre, az ajánlatkérőnek akkor kell a rezsióradíj összegére és kalkulációjára vonatkozóan külön tájékoztatást kérni az ajánlattevőtől, ha a megajánlott, értékelésre kerülő árat – és nem a rezsióradíjat – találja aránytalanul alacsonynak. A Döntőbizottság a D.67/12/2022. számú határozatában rámutatott, hogy „az Szvmt. 72/B. § (2) bekezdése azokra az esetekre vonatkozóan ad iránymutatást, amikor a rezsióradíj mértéke nem kerül önállóan értékelésre, így nem az alapozza meg az aránytalanul alacsony ár megállapítását, hogy az ajánlattevő ajánlati ára alacsonyabb a minimális vagyoni védelmi szolgáltatási rezsióradíj mértékénél, hanem olyan más, az ajánlatkérő által alkalmazott egyéb viszonyítási szempontok mint pl. az ajánlati árnak a beszerzés becsült értékétől vagy az adott piacon általában kért ellenszolgáltatás értékétől, vagy a többi ajánlatkérő által adott ajánlati ártól való jelentős eltérése. Amennyiben az ajánlatkérő ezen szempontok alapján az ajánlati árat aránytalanul alacsonynak minősíti és ezért a Kbt. 72. § (1) bekezdése alapján árindokolást kér az ajánlattevőtől, ezen árindokolás körében köteles az Szvmt. 72/B. § (2) bekezdésében meghatározottak szerint arra vonatkozóan is tájékoztatást kérni, hogy az aránytalanul alacsony árat benyújtó ajánlattevő ajánlatában milyen összegű rezsióradíjjal számolt, és a rezsióradíj kiszámításakor egyes költségeket milyen összeggel és módon vett figyelembe.”³⁶ A Döntőbizottság fenti döntését a Fővárosi Törvényszék 103.K.701.646/2022/8. számú ítéletével helybenhagyta, a felperes ajánlattevő keresetét elutasította.

A Közbeszerzési Döntőbizottság a D.164/16/2023. számú határozatában megállapította, hogy az ajánlattevő indokolása részletes, objektív, ismerteti a szerződés teljesítése során felmerülő lényegi költségelemeket, amelyeket beszállítói számlákkal és árajánlatokkal is alátámasztott, így tényszerűen igazolta, hogy az ajánlati ára a gazdasági észszerűséggel összeegyeztethető és fedezetet nyújt a szolgáltatás teljesítésére. „Az ajánlattevő indokolásában a minimális vagyoni védelmi rezsióradíj 2016. évi mértékéről szóló 78/2016. (IV.11.) Korm. rendelet szerinti árrészletező táblázatban mutatta be az általa megajánlott 2.850.-Ft-os őrzésvédelmi szolgáltatási óradíj egyes költségelemeit. Az ajánlattevő a táblázat összes során szerepeltetett költséget, és mind

³⁵ A D.569/13/2019. számú határozat 35. pontja.

³⁶ A D.67/12/2022. számú határozat 30. pontja.

számszakilag, mind szövegesen bemutatta az egy órára eső fajlagos költségeket. Ismertette a szolgáltatás ellátásába bevonni kívánt vagyionörök létszámát, amely meghaladja a feladat elvégzéséhez szükséges létszámot. A megadott alaphér fedezi a garantált bérminimum összegét, illetve az ajánlattevő a 2024-es évre 10 %-os béremeléssel is számolt. Az ajánlattevő külön tételként mutatta ki a fizetett szabadság és betegszabadság idejére eső helyettesítés költségét, illetőleg a 15 %-os éjszakai pótlék és a munkaszüneti napi pótlék összegét. Az ajánlattevő helyesen kalkulálta a munkáltató járulék összegét, és külön összeggel számolt a rehabilitációs járulék tekintetében is. Ismertette továbbá az adminisztratív és általános működési költségeket, az iparűzési és társasági adó mértékét és a tervezett eredményt is megjelölte. Az egyes költségtételekhez szöveges kiegészítést és alátámasztó dokumentumokat – jellemzően számlákat – csatolt.”³⁷

Árindokolás kéréshez javasolt szempontok rezsióradíj tekintetében³⁸:

- alaphér, szabadság, betegszabadság;
- bérpótlékok (munkaszüneti nap, éjszakai pótlék);
- munkáltatói járulékok;
- rehabilitációs hozzájárulás;
- egyéb költségek (munkavédelem, munkaegészségügy, bérszámfejtés, oktatás, képzés);
- minőségirányítási rendszer;
- könyvelés;
- jogi képviselő, könyvvizsgálat;
- üzemeltetés, rezsi, irodai költségek (pl. posta, közüzemi díjak, telefon, internet, informatika, gépjárművek és biztosításaik, karbantartás és javítás, marketing, banki költségek, papír, irodaszer);³⁹
- egyéb anyag, eszköz beszerzés;
- értékcsökkenési leírás;
- ügyvitel, munkahelyi vezetés-irányítás;
- munkahelyi szociális szolgáltatás;

³⁷ A D.164/16/2023. számú határozat 59. pontja.

³⁸ A minimális vagyionvédelmi rezsióradíj 2016. évi mértékéről szóló 78/2016. (IV.11.) Korm. rendelet alapján.

³⁹ Ajánlatkérőnek minden esetben a releváns költségelemekre kell rákérdeznie, a fenti felsorolás ajánlattevő részére megküldhető, de a nem releváns tételekre értelemszerűen nem kell indokolást adnia.

- munkáltatói adók, járulékok (iparüzési adó, társasági nyereségadó, innovációs járulék);
- nyereség;
- tartalék, kockázat.

Árindokolás kéréshez javasolt szempontok a szolgáltatási díj tekintetében a fentiekén túl:⁴⁰

- a feladat ellátásához szükséges eszközök, felszerelések,
- a feladat ellátásához szükséges ruházat költsége;
- a működési engedélyhez kapcsolódó díj;
- a felelősségbiztosítással járó költség.

4. Takarítás tárgyú közbeszerzési eljárásokra vonatkozó iránymutatások

Takarítási tevékenység tekintetében nincs jogszabályban meghatározott viszonyítási érték az aránytalanul alacsony ár vonatkozásában, így ez esetben a minimálbér és a kötelező bérminimum jogszabályban előírt értékei mellett a szakmai szervezetek (pl. Magyar Tisztítás-technológiai Szövetség [MATISZ]) által tett ajánlások⁴¹ szolgálhatnak iránymutatásul az ajánlatkérő részére.

Tekintettel arra, hogy takarítási tevékenységre az ajánlatkérők általában hosszabb időtávra, évekre kötnek szerződést, ezért kiemelt figyelemmel kell lenni az aránytalanul alacsony ár megítélésénél az évek során várható minimálbér növekedésre és áremelkedésekre, inflációra is. Az ajánlatkérő egy hosszabb távú szerződés esetén nem fogadhatja el reálisnak az olyan ajánlatot, amely nem számol valamiféle várható bér- és áremelkedéssel vagy ezekre nem tervez valamiféle tartalékot. A Döntőbizottság a D.161/13/2023. számú határozatában is kiemelte, hogy nem elfogadható azon ajánlattevői árindokolás, miszerint „a szerződéstervezet 16.1. és 16.4. pontja vis maiorral kapcsolatos rendelkezései körében a szolgáltatási óradíj megemelése – a minimálbér esetleges megemelkedése mértékének megfelelően – mint a felek érdekkörén kívül eső, előre nem látható és általuk elháríthatatlan külső körülmény kezelhető lenne. A szerződéstervezet 16.1. pontja ugyanis kifejezetten nevesíti, hogy mit tekint vis maiornak, pl. sztrájk, háború, vagy forradalom, tüzeset, árvíz, járvány, illetve ehhez kapcsolódó karantén, kijárási korlátozás vagy nemzetközi szervezet, illetőleg törvény vagy a Kormány által meghatározott bármilyen olyan intézkedés, amely a szerződés teljesítését akadályozza vagy lehetetlenné teszi. Tehát semmiképpen nem lehet e körbe tartozónak tekinteni egy következő évi minimálbér emelkedést,

⁴⁰ A vagyoni védelmi szolgáltatási rezsióradíj éves változásáról és a megállapítására vonatkozó eljárási szabályokról szóló 374/2021. (VI. 30.) Korm. rendelet 4. § (2) bekezdése

⁴¹ <https://matisz.org/takaritasi-oradij>

amelynek bekövetkezésével előre számolni lehet, különösen akkor, ha a szerződéstervezet fentebb már ismertetett rendelkezései kifejezetten előírták, hogy a szolgáltatási díj összegén felül többlet díj semmilyen jogcímen nem érvényesíthető.”⁴²

Kiemelést érdemel, hogy az ajánlatkérőnek az értékelési szempontként figyelembe vett ár vagy költség, vagy azoknak valamely önállóan értékelésre kerülő eleme tekintetében van indokoláskérési kötelezettsége. Ha ajánlatkérő valamely ajánlati elemet önállóan értékeli és ahhoz súlyszámot is rendel, akkor ezen súlyszámmal ő maga határozza meg az adott értékelésre kerülő elem jelentőségét, így abban az esetben, ha az értékelésre kerülő elem aránytalanul alacsony ellenszolgáltatást tartalmaz, beáll az indokoláskérési kötelezettsége az ajánlatkérőnek.

Árindokolás kéréshez javasolt szempontok:

- alapbér, szabadság, betegszabadság;
- bérpótlékok (munkaszüneti nap, éjszakai pótlék);
- munkáltatói járulékok;
- rehabilitációs hozzájárulás;
- egyéb költségek (munkavédelem, munkaegészségügy, bérszámfejtés, oktatás, képzés);
- a feladat ellátásához szükséges takarítóeszközök költsége;
- a feladat ellátásához szükséges takarítógépek beszerzési költsége, esetleg bérleti díja;
- gépek karbantartása és javítása;
- a feladat ellátásához szükséges vegyszerek költsége;
- higiéniai felszerelések (pl. WC-papír, papír kéztörölő, stb.) költsége;
- a feladat ellátásához szükséges ruházat, védőeszközök költsége;
- minőségirányítási rendszer;
- könyvelés;
- jogi képviselő, könyvvizsgálat;
- üzemeltetés, rezsi, irodai költségek (posta, közüzemi díjak, telefon, internet, informatika, marketing, banki költségek, papír, irodaszer, stb.);⁴³

⁴² A D.161/13/2023. számú határozat 41. pontja.

⁴³ Ajánlatkérőnek minden esetben a releváns költségelemekre kell rákérdeznie, a fenti felsorolás ajánlattevő részére megküldhető, de a nem releváns tételekre értelemszerűen nem kell indokolást adnia.

- értékcsökkenési leírás;
- ügyvitel, munkahelyi vezetés-irányítás;
- munkahelyi szociális szolgáltatás;
- munkáltatói adók, járulékok (iparűzési adó, társasági nyereségadó, innovációs járulék);
- nyereség;
- tartalék, kockázat.

Takarítási szolgáltatás kapcsán is irányadó azon álláspont, miszerint nem elegendő kizárólag a becsült értékhez viszonyítva megállapítani, hogy egy adott ajánlati ár aránytalanul alacsonynak minősül-e vagy sem, hiszen abban az esetben, ha az ajánlatkérő – megfelelő piaci ismeretek hiányában – nem megfelelően állapította meg a becsült értéket, akkor aránytalanul alacsony árú ajánlatot fog nyertesként kihirdetni. A Közbeszerzési Döntőbizottság a D.406/23/2020. számú határozatában – egy takarítási szolgáltatásra vonatkozó közbeszerzési eljárás kapcsán – kiemelte, hogy *„Ha megvizsgáljuk a becsült értéket, melyet 11.320.161.-Ft-ban jelölt meg az ajánlatkérő és az egyéb érdekelt ajánlati árát, mely 16.999.140.- Ft, megállapíthatjuk, hogy az érdekelt ajánlati ára meghaladja a becsült értéket. Azonban az 5. rész tekintetében tett ajánlatok viszonylatában pedig látható, hogy jelentős mértékben alacsonyabb az érdekelt ajánlati ára. Az 5. részben 8 ajánlattevő nyújtott be ajánlatot. A 8 ajánlattevőből 6 ajánlattevő nagyjából 27-40 millió Ft körüli ajánlatot tettek, melyből az érdekelt árát követően a kérelmező ajánlata a legkedvezőbb, 27.267.702.-Ft, melyhez képest az érdekelt ajánlati ára 16.999.140.- Ft volt, mely 38 %-kal volt alacsonyabb. Ezen mérték is jelentős, azonban ha az 5. részre tett összes ajánlatot vesszük alapul és annak számtani átlagához viszonyítjuk az érdekelt ajánlati árát, akkor még inkább alacsonyabbnak minősül az érdekelt ajánlati ára. Az ajánlattevők ajánlati árának számtani átlagához képest 53 %-kal volt alacsonyabb az érdekelt ajánlati ára. A Döntőbizottság a fentiek alapján az 5. részre tett érdekelti ajánlat kapcsán is úgy ítélte meg, hogy a beérkezett ajánlatokhoz képest sokkal alacsonyabb az érdekelt ajánlati ára, mely így aránytalanul alacsonynak minősül, ezért az ajánlatkérőnek indokolásadásra kellett volna felhívnia az érdekeltet, hogy a kirívóan alacsony ajánlati ár megalapozottságáról meggyőződhessen.”⁴⁴*

⁴⁴ A D.406/23/2020. számú határozat 43. pontja.