



Fővárosi Ítéltábla

Az ügy száma:	1.Kf.700.195/2026/5.
A felperes:	Liszt Ferenc Zeneművészeti Egyetem (1061 Budapest, Liszt Ferenc tér 8.)
A felperes képviselője:	Dr. Borbély Magdolna Ügyvédi Iroda (1139 Budapest, Teve utca 31. V/2.; eljáró ügyvéd: dr. Borbély Magdolna, dr. Márkus Tímea)
Alperes:	Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság (1026 Budapest, Riadó utca 5.)
Az alperes képviselője:	Hubáné dr. Szabó Ágnes kamarai jogtanácsos
A per tárgya:	közbeszerzési ügyben indított közigazgatási jogvita elbírálása
A fellebbezést benyújtó fél:	alperes (15. sorszám alatt)
A fellebbezéssel támadott határozat:	Fővárosi Törvényszék 103.K.702.350/2025/14. számú ítélete

Í t é l e t:

A Fővárosi Ítéltábla az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyja.

A fellebbezési illetéket az állam viseli.

Az ítélet ellen fellebbezésnek nincs helye.

I n d o k o l á s

A fellebbezés alapjául szolgáló tényállás

- [1] A felperes a 2024. december 23-án feladott és 2024. december 30-án közzétett ajánlati felhívással EKR002488572024 azonosítószámon – a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) Harmadik Része szerinti – nyílt közbeszerzési eljárást indított az „LFZE részére őrzés-védelmi feladatok ellátása” tárgyában. A beszerzés a felperes vagyonkezelésében álló öt budapesti épület személy- és vagyonvédelmi, valamint portaszolgálati feladatainak 24 hónapos ellátására irányult nettó 268.866.400 forint keretösszeg mellett. Az eljárást megindító ajánlati felhívás II.2.4) pontjában foglalt kifejezett kikötés értelmében a felperes árindokolás benyújtását követelte meg mindazon ajánlattevőktől, akiknek az egy főre és egy munkaóra vetített ajánlati díja nem éri el a minimális vagyonvédelmi szolgáltatási rezsiorádij jogszabályban meghatározott kötelező mértékét.

- [2] A 2025. január 15. napján meghatározott ajánlattételi határidő lejártáig az eljárásban összesen nyolc ajánlat érkezett be. A Mentor West Hungary Zrt. (a továbbiakban: Zrt. I.) nettó 284.140.380 forint összegű – ezen belül a személy- és vagyonvédelmi feladatokra 3395 forint/fő/óra díjtételt megjelölő –, míg a VALTON-SEC Zrt. (a továbbiakban: Zrt. II.) nettó 319.933.296 forint összegű, s az érintett feladatkörre 3684 forint/fő/óra díjat tartalmazó ajánlatot terjesztett elő.
- [3] A felperes 2025. február 13. napján árandokolás benyújtására hívta fel a Zrt. I.-et és a Zrt. II.-t, valamint további két ajánlattevőt – köztük a BALANCE Services Kft.-t (a továbbiakban: Kft.) is –, figyelemmel arra, hogy az általuk megjelölt óradíjak nem érték el az ajánlati felhívásban irányadóként figyelembe vett, a 2025. évre vonatkozóan nettó 3942 forint/óra összegben meghatározott minimális vagyonvédelmi szolgáltatási rezsióradíj mértékét. Ezen árandokolási felhívás keretében a felperes az érintett ajánlattevőktől valamennyi releváns költségelem bemutatását kérte, e körben kifejezetten és tételesen nevesítve a közvetlen és közvetett bérköltségek, az anyagköltségek, az anyagi jellegű ráfordítások, a közvetett működési költségek, a felmerülő adóterhek, valamint a tervezett üzleti haszon és az áralkuláció során egyébként figyelembe vett ráfordítások igazolásának kötelezettségét. Előírta a kalkulált díjtételek forint/óra bontás szerinti részletezettségű bemutatását, egyúttal pedig azt a bizonyítási követelményt is, hogy az ajánlattevő az indokolásában hivatkozott valamennyi adatot avagy tényről olyan dokumentummal – példálózó jelleggel megjelölten szerződéssel, árajánlattal, főkönyvi kivonattal, bérkartonnal, illetőleg számlával – támasszon alá, amelyből a felhívott adat vagy tény valódisága egyértelműen és objektíven megállapítható.
- [4] A Zrt. I. az ajánlatkérő felhívására benyújtott árandokolásához többek között 21 dokumentumot – így számlákat, számfejtőlapokat, szerződést, főkönyvi kivonatot és igazolást – csatolt, míg a Zrt. II. a 2025. február 20. napján kelt árandokolásában az óradíj strukturális összetevőit ugyan táblázatos formában levezette, s ekként mind a személy- és vagyonvédelmi, mind pedig a portaszolgálati tevékenység tekintetében egységesen 3684 forint/fő/óra összegű díjjal kalkulált, ugyanakkor az indokolásban szerepeltetett adatok és számítások okirati alátámasztására semmilyen dokumentumot nem mellékelte. A Kft. az ajánlatkérői felhívásban foglaltaknak szintén eleget tett, s az általa benyújtott árandokoláshoz – a nyilatkozatában szerepeltetett adatok és számítások okirati alátámasztása céljából – több igazoló dokumentumot is csatolt.
- [5] A felperes a 2025. március 7. napján megküldött írásbeli összegezésében a Zrt. I. ajánlatát érvényesnek minősítve a társaságot az eljárás nyerteseként jelölte meg, ezzel szemben a Zrt. II. ajánlatát a Kbt. 73. § (2) bekezdésében foglaltakra hivatkozással érvénytelenné nyilvánította, mivel az ajánlattevő a kifejezett ajánlatkérői felhívás ellenére sem csatolta az árandokolásában szerepeltetett tényeket és adatokat okiratilag alátámasztó dokumentumokat, s erre tekintettel a rendelkezésére álló információk alapján nem látta objektíve igazoltnak, hogy a közbeszerzési szerződés a megajánlott ellenértéken ténylegesen teljesíthető. A felperes az írásbeli összegezésben a Kft. ajánlatát a hivatkozott jogszabályhelyre alapítottan ugyancsak érvénytelennek minősítette, figyelemmel arra, hogy az ajánlattevő az árandokolásában szerepeltetett adatok objektív alátámasztásául szolgáló dokumentumokat csupán részlegesen bocsátotta rendelkezésre – amely mulasztást az eljárást lezáró okirat kifejezetten a költségtáblázat 5.4., 5.5., 7.2., 7.3., 7.4.2 - 7.4.9., 7.5.2., valamint a 7.6 - 7.9. pontjaihoz kapcsolódó okirati bizonyítékok elmaradásában nevesített. Az eljárást lezáró döntését megelőzően a hiányzó okirati bizonyítékok pótlása érdekében ezen utóbb nevezett ajánlattevők egyikét sem hívta fel kiegészítő árandokolás benyújtására.
- [6] A Zrt. II. az összegezést követően előbb előzetes vitarendezési kérelmet, majd annak eredménytelenségét követően jogorvoslati kérelmet terjesztett elő. A jogorvoslati kérelem 1. kérelmi elemében a saját ajánlatával kapcsolatban hozott döntést támadta, és arra hivatkozott,

hogy a felperesnek a döntést megelőzően kiegészítő indokolást kellett volna kérnie tőle. A 2. kérelmi elem a felperes eljárását alapelvi szempontból kifogásolta, míg a 3 - 5. kérelmi elemek a Zrt. I. ajánlatára, annak dokumentumokkal való alátámasztására, illetve az üzleti titokká nyilvánításra vonatkoztak. A Kft. a saját ajánlatával kapcsolatban hozott ajánlatkérői döntéssel szemben jogorvoslati kérelmet nem terjesztett elő.

- [7] Az alperes a D.189/22/2025. számú határozatában az 1. kérelmi elem tekintetében megállapította a Kbt. 73. § (2) bekezdésére figyelemmel a Kbt. 69. § (1)-(2) bekezdéseinek megsértését, és a Zrt. II. ajánlatára vonatkozóan megsemmisítette a felperes eljárást lezáró és azt követően hozott döntéseit; a jogorvoslati kérelem 2 - 5. kérelmi elemeit elutasította; a felperessel szemben pedig 800.000 forint bírságot szabott ki. A határozat rendelkező része a Kft. ajánlatával kapcsolatban hozott felperesi döntésre nézve nem tartalmazott rendelkezést.
- [8] Indokolásában abból indult ki, hogy a felperes a Zrt. II. ajánlatát az összegezésben kizárólag dokumentumhiány miatt nyilvánította érvénytelenné, ugyanakkor a benyújtott árindokolás tartalmával és elfogadhatóságával kapcsolatban érdemi megállapítást nem tett. Elvi élel rögzítette, hogy valamely ajánlat érvénytelenségének jogkövetkezménye kizárólag olyan ajánlatkérői előírás megsértésére alapítható, amelyet az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás során kifejezetten, konkrétan, és az ajánlattevők számára egyértelműen meghatározott. E mérce alapján megállapította, hogy a felperes árindokolás benyújtására irányuló felhívása általános jellegű előírásnak minősült, a benyújtandó dokumentumok körét nem határozta meg kellő pontossággal.
- [9] Rámutatott, hogy ha a benyújtott indokolás elfogadhatósága kétséges, az ajánlatkérő a Kbt. 72. § (3) bekezdése alapján – akár több alkalommal – kiegészítő indokolást, illetve a benyújtott indokolás ismeretében már konkrétan megjelölhető dokumentumokat kérhet. Az árindokolás érdemi elfogadhatósága nem köthető ahhoz az abszolút feltételhez, hogy az ajánlattevő minden egyes közölt adatot, tény és költségelemet külön okirattal is támasszon alá, mivel valamennyi háttérdokumentum benyújtásának megkövetelése az arányosság követelményébe ütköző, egyúttal a Kbt. hivatkozott rendelkezéseiből sem levezethető elvárás.
- [10] Mindezekből arra következtetésre jutott, hogy a kérelmező ajánlatának az írásbeli összegezésben megjelölt ok alapján történt érvénytelenné nyilvánítása nem jogszerű, és a tárgybani esetben – szükség szerint – kiegészítő indokoláskérésnek lett volna helye; ennél fogva a felperes a Kbt. felhívott rendelkezéseinek megsértésével, jogellenesen döntött a Zrt. II. ajánlatának érvénytelenségéről.

A kereset és a védírat

- [11] A felperes a keresetében az alperes határozatának az 1. kérelmi elemet érintő és az ahhoz kapcsolódó szankciós rendelkezéseit támadta, a jogorvoslati kérelem 2 - 5. kérelmi eleme tekintetében hozott döntést nem vitatta. Elsődlegesen a határozat ezen rendelkezéseinek megsemmisítését, másodlagosan a megsemmisítés mellett az alperes új eljárásra kötelezését kérte. Harmadlagosan a határozat érintett részének megváltoztatásával a kiszabott 800.000 forint bírság mérséklését, negyedlegesen – arra az esetre, ha a bíróság a bírság összegét nem változtatná meg – a határozat bírságot kiszabó rendelkezésének megsemmisítését és e körben az alperes új eljárásra kötelezését kérte.
- [12] Érdemben arra alapította keresetét, hogy az árindokolás-kérés kellően meghatározta az elvárt indokolás tartalmát: felsorolta a bemutatandó költségneveket, és előírta, hogy az ajánlattevő az indokolásban közölt adatokat és tényeket dokumentumokkal támassza alá, az erre alkalmas okiratokat pedig példálózóan meg is jelölte. Érvelése szerint a csatolandó dokumentumok tételes meghatározása az ajánlattevők egyedi árképzésének előzetes ismerete nélkül nem volt lehetséges. A Zrt. II. ugyan az óradíjat alkotó költségeket és azok összegét bemutatta, az ezek

alapjául szolgáló adatokat azonban egyetlen dokumentummal sem támasztotta alá, ezért a közölt adatok valódisága, és ezáltal az ajánlati ár megalapozottsága objektíven nem volt ellenőrizhető.

- [13] A Kbt. 69. § (1)-(2) bekezdéseire, 72. § (3) bekezdésére és 73. § (2) bekezdésére alapított érvelése szerint e hiány kiegészítő indokolás keretében nem volt pótolható, mert e jogintézmény csak a már benyújtott indokláshoz kapcsolódó további adatok, magyarázatok bekérésére szolgálhat, az eredetileg már kért, de be nem nyújtott alátámasztó iratok pótlására nem. E körben külön is kiemelte, hogy a perbeli esetben nem pusztán valamely egyedi okirat becsatolásának elmaradásáról, hanem az alátámasztó dokumentáció teljes hiányáról volt szó. Amennyiben a Zrt. II. a megjelölt költségnemeket legalább részlegesen, az egyes tételekre lebontott okirati bizonyítékokkal igazolta volna, azzal szemben a benyújtott adatok alapján felmerülő esetleges további kérdések vagy hiányosságok érdemi tisztázására a kiegészítő indokolás jogintézménye már jogszerűen alkalmazható lett volna. E jogértelmezésének alátámasztására döntőbizottsági, illetve bírósági határozatok mellett a Közbeszervezési Hatóság keretében működő Tanács aránytalanul alacsony ár vizsgálatáról szóló, 2024. szeptember 12-i útmutatójára (a továbbiakban: Útmutató) hivatkozott. Mindezekből következően a Zrt. II. ajánlatával kapcsolatban – további kiegészítő indokoláskérés kibocsátása nélkül – jogszerűen alkalmazhatta az írásbeli összegezésben megjelölt érvénytelenségi jogkövetkezményt, amelyből kifolyólag az alperes az ezzel ellentétes jogértelmezésére alapítottnan tévesen állapította meg a terhére a Kbt. felhívott rendelkezéseinek megsértését.

- [14] Az alperes a védíratában a kereset elutasítását kérve a határozatában foglaltakat fenntartotta. Hangsúlyozta, hogy az 1. kérelmi elem kizárólag a Zrt. II. ajánlatával kapcsolatban hozott döntésre irányult, és az ennek elbírálásához szükséges tényeket a határozat teljeskörűen tartalmazta. A felperes által hivatkozott útmutató és döntőbizottsági, illetve bírósági határozatok alkalmazhatóságát az azok alapjául szolgáló tényállások eltérőségére hivatkozással vitatta.

Az elsőfokú bíróság ítélete

- [15] Az elsőfokú bíróság a keresetet alaposnak találta, ezért az alperes határozatát az 1. kérelmi elem körében megváltoztatta, a Zrt. II. jogorvoslati kérelmét elutasította, valamint a felperessel szemben kiszabott 800.000 forint bírságot törölte.
- [16] Az ügy érdemében a Kbt. 69. § (1)-(2) bekezdései, 72. § (1) és (3) bekezdései, valamint 73. § (2) bekezdése alapján azt vizsgálta, hogy a Zrt. II. által benyújtott árindokolás dokumentumokkal való alátámasztásának teljes hiánya mellett a felperes köteles volt-e kiegészítő indokolást kérni, vagy az ajánlatot további bírálati cselekmény nélkül érvénytelenné nyilváníthatta. A szabályozás céljából azt vezette le, hogy az ajánlattevőnek objektív alapú indokolással kell bizonyítania az ajánlat megadott áron való teljesíthetőségét, a kiegészítő indokoláskérés pedig az árindokolásban már megadott és bemutatott tartalom további tisztázására szolgál. Ennek megfelelően úgy értelmezte a Kbt. 72. § (3) bekezdését, hogy kiegészítő indokolás akkor kérhető, ha az árindokolásra adott válasz teljes, azonban annak további tisztázása szükséges. A Kúria Kfv.IV.37.033/2023/5-I. számú határozatára is utalva rögzítette, hogy az ajánlatkérőt nem terheli olyan kötelezettség, amely szerint a Kbt. 72. § (1) és (3) bekezdései szerinti eljárási cselekményeket az ajánlat teljes körű alátámasztásáig ismételnie kellene.
- [17] Az árindokolásra irányuló ajánlatkérői felhívás és a Zrt. II. által ténylegesen benyújtott árindokolás tartalmát egymással szoros összefüggésben értékelve tényként rögzítette, hogy a felperes a felhívásában tételesen meghatározta az objektív indokolással bemutatandó alapadatok – így különösen a bér-, az anyag- és az egyéb működési költségek, az adóterhek,

valamint a tervezett üzleti haszon – körét, egyúttal kifejezett követelményként előírva mindezek okirati alátámasztását, amelyhez példálózó jelleggel a bizonyításra alkalmas dokumentumokat is megjelölte. Ezzel szemben a Zrt. II. az óradíj költségeleseit táblázatosan, rövid szöveges indokolással mutatta be, azonban – a felek között nem vitatottan – az abban foglalt adatokat alátámasztó dokumentumot egyáltalán nem csatolt.

- [18] A dokumentumtípusok példálózó meghatározását nem tekintette az árindokolás-kérés hiányosságának, álláspontja szerint ugyanis azok előzetes, tételes meghatározása – az objektív indokolás lehetséges módjainak változatosságára figyelemmel – az árindokolási szabadságot korlátozta volna.
- [19] E tényekből azt a jogi következtetést vonta le, hogy a Zrt. II. az ajánlatkérői felhívásban támasztott követelményeknek kizárólag abban az esetben tett volna minimálisan eleget, ha az árindokolásában közölt adatokhoz alátámasztásul legalább egy adekvát okirati bizonyítékot csatol, s ezt követően lehetett volna vizsgálni, hogy az indokolás valamennyi releváns költséget és azok megfelelő dokumentálását tartalmazza-e, illetve szükséges-e további tisztázás. Mivel azonban a Zrt. II. ilyen dokumentumot egyáltalán nem csatolt, ezzel az árindokolás-kérésben előírt dokumentációs kötelezettségét nem teljesítette, az eredeti felhívásban már kért dokumentumok ismételt bekérésére pedig kiegészítő indokolás keretében nem volt lehetőség.

A fellebbezés és a fellebbezési ellenkérelem

- [20] Az alperes fellebbezésében az elsőfokú ítélet megváltoztatását és a kereset elutasítását kérte. Fellebbezését a Kbt. 73. § (2) bekezdésére figyelemmel a Kbt. 69. § (1)-(2) bekezdéseinek és 72. § (3) bekezdésének, valamint a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 78. § (2) bekezdésének megsértésére alapította.
- [21] Tényállási és bizonyítékértékelési hibaként kifogásolta, hogy az elsőfokú bíróság a Zrt. II. ajánlatának megítélésénél azt tekintette döntőnek, hogy a felperes az árindokolás-kérésben az adatok dokumentumokkal való alátámasztását kérte, a Zrt. II. azonban egyetlen alátámasztó dokumentumot sem nyújtott be, ugyanakkor nem vonta értékelési körébe a Kft. árindokolására és annak elbírálására vonatkozó körülményeket. Figyelmen kívül hagyott bizonyítékként a határozata 10. pontjában rögzítettekre hivatkozott, amelyek szerint a Kft. több dokumentumot is csatolt az árindokolásához, a felperes azonban további dokumentumokat hiányolt, és e társaság ajánlatával szemben is az érvénytelenség jogkövetkezményét alkalmazta. Ebből álláspontja szerint az következik, hogy a felperes az ajánlatokat olyan egységes bírálati módszer szerint értékelte, amelyben nem a dokumentumok teljes hiánya, hanem bármely, általa szükségesnek tekintett, előzetesen azonban konkrétan meg nem határozott dokumentum elmaradása vezetett az ajánlat érvénytelenné nyilvánításához. Az elsőfokú bíróságnak ezért álláspontja szerint e bírálati módszer alapján kellett volna megítélnie a Zrt. II. ajánlatával kapcsolatban hozott döntést. Ennek elmulasztásával a tényállást hiányosan állapította meg, és a rendelkezésre álló bizonyítékokat a Kp. 78. § (2) bekezdésébe ütközően értékelte.
- [22] A fentieken túlmenően vitatta az elsőfokú bíróságnak az ajánlatkérő felhívására benyújtott árindokolás tartalmára vonatkozó jogi értékelését is, e körben kifejezetten támadva azt az ítéleti következtetést, miszerint a bemutatandó költségelemek tételes meghatározása, valamint az azok alátámasztására szolgáló dokumentumok példálózó jellegű felsorolása önmagában elegendő jogi alapot szolgáltatott arra, hogy ezen okirati bizonyítékok teljes hiánya az érintett ajánlat – bármely további kiegészítő indokoláskérés mellőzésével történő – érvénytelenné nyilvánítását jogszerűen megalapozza. Álláspontja szerint valamely ajánlat érvénytelenségének jogkövetkezménye jogszerűen csak olyan ajánlatkérői követelmény megszegésére alapítható, amelyet az ajánlatkérő az eljárás során előzetesen, kifejezetten, konkrétan és az ajánlattevők számára is egyértelmű módon meghatározott; márpedig a perbeli árindokolás-kérésnek azon

rendelkezése, amely valamennyi hivatkozott adat és tény okirati alátámasztását általánosságban írta elő, s ezáltal a ténylegesen benyújtandó dokumentumok körét konkrétan nem nevezte meg, e mércének nem felelt meg. Ez érvelése szerint azt jelenti, hogy az előzetesen meg nem határozott dokumentumok hiánya önmagában nem alapozhatta meg a Zrt. II. ajánlatának érvénytelenné nyilvánítását. Ezen jogi álláspontját a Kbt. fent hivatkozott rendelkezéseire, valamint az Útmutatóra alapította.

[23] Ehhez kapcsolódó, önálló anyagi jogi kifogásként vitatta az elsőfokú bíróságnak azt a következtetést is, hogy a Zrt. II.-től az eredeti felhívásban kért, de be nem nyújtott dokumentumok kiegészítő indokolás keretében már nem voltak bekérhetők. Értelmezése szerint valamely alátámasztó dokumentum ismételt bekérése akkor kizárt, ha az ajánlatkérő azt az eredeti indokoláskérésben kifejezetten és pontosan megjelölte. Mivel a felperes ilyen dokumentumokat konkrétan nem határozott meg, a szükséges iratok kiegészítő indokolás keretében történő meghatározásának nem volt akadálya. Hivatkozott arra is, hogy a felperes a 2025. március 7-i összegezésben a Zrt. II. által benyújtott árindokolás tartalmával vagy elfogadhatóságával kapcsolatban külön hiányt nem jelölt meg, döntését kizárólag a dokumentumok hiányára alapította. Mindezekből azt a következtetést vonta le, hogy az elsőfokú bíróság tévesen minősítette jogszerűnek a Zrt. II. ajánlatának kiegészítő indokoláskérés nélküli érvénytelenné nyilvánítását.

[24] A felperes fellebbezési ellenkérelmében az elsőfokú ítélet helybenhagyását kérte.

[25] Az ítéleti tényállás hiányosságára és a Kp. 78. § (2) bekezdésének megsértésére alapított fellebbezési kifogással szemben arra hivatkozott, hogy a jogorvoslati eljárás és a per az 1. kérelmi elem körében kizárólag a Zrt. II. ajánlatának érvénytelenné nyilvánítására terjedt ki, a Kft. ajánlatával kapcsolatban hozott döntés jogszerűsége nem képezte az alperesi eljárás tárgyát. Utalt arra, hogy ezt az alperes a védiratában maga is rögzítette. Álláspontja szerint ezért az elsőfokú bíróságnak nem kellett a Kft. ajánlatának érvénytelenné nyilvánításával kapcsolatos további körülményeket a tényállás részévé tennie, az alperes pedig olyan körülményekre, amelyek jogszerűségét a saját eljárásában nem vizsgálta, a perben sem alapíthatott eltérő következtetést. A Kp. 78. § (2) bekezdésére hivatkozással kapcsolatban azt is hangsúlyozta, hogy az alperes valójában nem valamely bizonyíték tartalmának téves megállapítását, hanem az elsőfokú bíróság által azokból levont jogi következtetést vitatja.

[26] Az árindokolás iránti felhívás konkretizáltságára és a kiegészítő indokolás lehetőségére vonatkozó fellebbezési érvekkel szemben fenntartotta az elsőfokú eljárásban előadott álláspontját. Arra hivatkozott, hogy a kiegészítő indokolás alkalmazhatóságát nem önmagában a benyújtott dokumentumok száma határozta meg, hanem az, hogy az ajánlattevő legalább a főbb költségnemek tekintetében olyan strukturált és dokumentumokkal alátámasztott adatokat szolgáltatott-e, amelyek további érdemi tisztázás alapjául szolgálhattak. A Zrt. II. esetében ilyen dokumentáció egyáltalán nem állt rendelkezésre, míg a Kft. esetében a részben benyújtott dokumentumok mellett lényeges költségelemek maradtak alátámasztás nélkül. Azt is kifogásolta, hogy az alperes a fellebbezésében az árindokolás-kérés megfelelő konkretizáltságát vitatja, jóllehet a védiratában maga rögzítette, hogy az árindokolásra vonatkozó felhívás jogszerűsége nem képezte a jogorvoslati eljárás tárgyát.

A Fővárosi Ítéletábra döntése és annak jogi indokai

[27] A fellebbezés nem alapos.

[28] A Fővárosi Ítéletábra az elsőfokú bíróság ítéletét a Kp. 108. § (1) bekezdése alapján a fellebbezés és a fellebbezési ellenkérelem keretei között bírálta felül. Ennek során megállapította, hogy az elsőfokú bíróság a jogvita elbírálásához szükséges releváns tényeket

feltárta, és az alperesi határozat 1. kérelmi elemét érintő jogszerűségi vizsgálat tárgyi keretét helyesen határozta meg; az alkalmazandó jogszabályi rendelkezéseket helyesen azonosította, a releváns bírói gyakorlatot megfelelően értékelte, és mindezekből olyan helytálló jogi következtetéseket vont le, amelyekkel az ítéletábra egyetértett.

- [29] Az alperes a Kp. 78. § (2) bekezdésének megsértésére hivatkozva fellebbezésében mindenekelőtt azt kifogásolta, hogy az elsőfokú bíróság a Zrt. II. ajánlatának érvénytelenné nyilvánítását elszigetelten, kizárólag az ezen ajánlathoz kapcsolódó egyedi ténybeli körülmények alapján vizsgálta, és figyelmen kívül hagyta azt, hogy a felperes a Kft. ajánlatát ugyancsak dokumentumhiányra alapítva nyilvánította érvénytelenné, jóllehet ez utóbbi ajánlattevő az árindokolásához több alátámasztó dokumentumot is csatolt. Az alperes ezt annak bizonyítékeként értékelte, hogy a felperes valamennyi ajánlatot ugyanazon „bírálati módszer, elv, logika” mentén bírálta el, és álláspontja szerint az elsőfokú bíróságnak e módszerből kiindulva kellett volna megítélnie a Zrt. II. ajánlatának érvénytelenné nyilvánítását.
- [30] E kifogás érdemi elbírálásához szükséges annak előzetes tisztázása, hogy az alperes az általa „egységes bírálati módszerként” hivatkozott körülménynek pontosan milyen döntési tartalmat tulajdonít. Az ítéletábra ezzel összefüggésben megállapította, hogy az alperesi érvelés két, egymástól fogalmilag különböző kérdést kapcsol össze: egyrészt az ajánlattevőkkel szemben alkalmazott bírálati mérce egységességét, másrészt magának e mércenek a tartalmát. Az előbbi arra ad választ, hogy az ajánlatkérő az összehasonlítható helyzetben lévő ajánlattevőkkel szemben azonos követelményeket és azonos döntési szempontokat alkalmazott-e. Az utóbbi viszont azt határozza meg, hogy mi volt az a követelmény, amelynek teljesítésétől az ajánlatkérő az ajánlat érvényességét függővé tette. A két kérdés egymással nem azonosítható: valamely bírálati mérce következetes alkalmazása önmagában sem annak tartalmát, sem annak jogszerűségét nem határozza meg.
- [31] E megkülönböztetés azért bír különös jelentőséggel, mert az ajánlatok egységes elbírálása önmagában nem kifogásolható ajánlatkérői magatartás, hanem éppen ellenkezőleg, az összehasonlítható helyzetben lévő ajánlattevőkkel szemben azonos követelmények és döntési szempontok következetes alkalmazása az esélyegyenlőség és az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülését szolgálja. Ezt az elvi alapvetést tükrözi maga az alperesi határozat is, amely a 2. kérelmi elem érdemi elbírálása során kifejezetten abból az okból tulajdonított relevanciát a felperes „következetes” eljárásának, mivel abból azt a jogi következtetést vezette le, hogy az ajánlatkérő a kiegészítő indokoláskérés jogintézményét nem az ajánlattevők közötti indokolatlan különbségtétellel alkalmazta, aminek folytán a tételesen megállapított jogsértésen túlmenően az esélyegyenlőség, az egyenlő bánásmód, illetőleg az arányosság alapelveinek további sérelme fogalmilag már nem volt megállapítható. Az alperes tehát a határozat 2. kérelmi elemében az egységességet nem a felperes terhére értékelte, hanem éppen az alapvető jogsértés hiányának indokaként. E döntési összefüggésben annak volt jelentősége, hogy az ajánlatkérő az általa követett mérce az ajánlattevőkkel szemben következetesen alkalmazta-e, nem pedig annak, hogy e mérce tartalma a tételes közbeszerzési jogi szabályok alapján jogszerű volt-e.
- [32] Ehhez képest a fellebbezésben az alperes már nem pusztán az elbírálás egységességének tulajdonított jelentőséget, hanem abból egy meghatározott tartalmú általános érvénytelenségi kritérium fennállására következtetett. A fellebbezés teljes érvelésrendszeréből rekonstruálható alperesi álláspont szerint a felperes a bírálat során azt a – kifogás tárgyává tett – döntési logikát alkalmazta, hogy ha valamely ajánlattevő nem nyújt be minden olyan

dokumentumot, amelyet az ajánlatkérő az árándokolás alátámasztásához elengedhetetlennek ítél – ideértve az előzetesen konkrétan meg nem nevezett dokumentumokat is –, az ajánlatot a hiány terjedelmétől és tartalmi jelentőségétől függetlenül, bármely további kiegészítő indokoláskérés nélkül érvénytelenné nyilvánítja. Ezt fejezi ki a fellebbezés azon további állítása is, amely szerint az ajánlatkérő gyakorlatában már „egy dokumentum” hiánya is az ajánlat érvénytelenségét eredményezte. Az alperes által „egységes bírálati módszerként” megjelölt tétel tehát valójában két egymásra épülő állítást foglal magában: azt, hogy a felperes valamennyi ajánlattevőre azonos mércét alkalmazott, továbbá azt, hogy ennek az azonosan alkalmazott mércének a tartalma a dokumentumhiányhoz mechanikusan kapcsolódó érvénytelenség volt.

- [33] E fogalmi elhatárolást követően az ítélőtáblának azt kellett megítélnie, hogy az alperes e szóban forgó tartalmi állításra – az 1. kérelmi elem tekintetében meghozott elmarasztaló rendelkezésének utólagos bírósági védelme érdekében – a közigazgatási perben, illetőleg az arra épülő fellebbezési eljárásban perjogi szempontból egyáltalán hivatkozhatott-e. A Kp. 2. § (4) bekezdésében megjelenő kérelemhez kötöttség, a Kp. 85. § (1) bekezdése szerinti kereseti kötöttség, valamint a Kp. 108. § (1) bekezdésében meghatározott másodfokú felülbírálati keret egymásra épülő szabályozásából az következik, hogy a közigazgatási perben a bíróság nem valamely utóbb kialakított alperesi álláspont jogszerűségét, hanem a keresettel támadott közigazgatási tevékenységet vizsgálja felül, mégpedig abban a döntési tartalomban és azon ténybeli, illetve jogi indokok alapján, amelyekre a közigazgatási szerv a támadott rendelkezést ténylegesen alapította. A kereseti kötöttség ennél fogva nemcsak a bíróság által vizsgálható jogsérelem körét határolja le, hanem szükségképpen feltételezi azt is, hogy a felülvizsgálat tárgyát képező közigazgatási cselekmény döntési alapja a per során nem alakítható át. A másodfokú felülbírálat ehhez képest további korlátot jelent: a fellebbezési eljárás tárgya már csak az elsőfokú ítélet fellebbezéssel támadott része, ezért a fellebbezés még kevésbé szolgálhat arra, hogy az alperes a közigazgatási határozat valamely rendelkezéséhez olyan új, önálló döntési indokot kapcsoljon, amely annak meghozatalakor nem képezte e rendelkezés ratio decidendi-jét. A Kp. 42. §-ához kapcsolódó töretlen bírói joggyakorlat szerint a közigazgatási per tárgyát maga a támadott közigazgatási cselekmény, és nem az alperesi védírat képezi, amelyből az következik, hogy az egyedi közigazgatási döntés a védírat keretei között utólagosan nem módosítható, így – a Kúria Kfv.I.35.652/2018/12. számú határozatában rögzített elvi iránymutatásból is következően – a perbeli védírat magát a közigazgatási határozatot érvényesen nem pótolhatja. A közigazgatási szerv a per folyamán a határozatában foglalt indokokat kifejtheti, s azt a kereseti támadással szemben megvédheti, a peres nyilatkozat azonban nem válhat a támadott rendelkezés olyan új, önálló érdemi döntési alapjává (ratio decidendi-jének forrásává), amelyre a közigazgatási szerv azt eredetileg nem alapította. Ha pedig ilyen új döntési indok már az elsőfokú perben sem képezheti a támadott közigazgatási cselekmény utólagos igazolásának alapját, arra az alperes a Kp. 108. § (1) bekezdésében meghatározott felülbírálati keretek között a fellebbezési eljárásban sem alapíthat önálló támadást az elsőfokú ítélettel szemben.

- [34] Az alperesi határozat 1. kérelmi elemre vonatkozó indokolása e tekintetben teljesen egyértelmű. Annak alapját az képezte, hogy a felperes az árándokolásra való felhívásban nem határozta meg kellő konkrétsággal a benyújtandó dokumentumok körét, ezért a Zrt. II. ajánlatának érvénytelenségét az alperes álláspontja szerint e dokumentumok hiányára nem alapíthatta, hanem – amennyiben a benyújtott indokolás elfogadhatóságát illetően további tisztázást tartott szükségesnek – a Kbt. 72. § (3) bekezdése szerinti kiegészítő indokoláskérés útján kellett volna gondoskodnia a már konkrétan meghatározható adatok, információk, illetve dokumentumok bekéréséről. Az alperes ennek alapján állapította meg a

Kbt. 73. § (2) bekezdésére figyelemmel a Kbt. 69. § (1)-(2) bekezdéseinek megsértését. Az 1. kérelmi elem ratio decidendi-jét tehát a Zrt. II.-vel szemben támasztott dokumentációs követelmény kellő meghatározottságának hiánya, valamint az ehhez kapcsolódó azon álláspont képezte, hogy a felperes a kellően meg nem határozott dokumentumok hiánya miatt kiegészítő indokoláskérés nélkül nem nyilváníthatta volna az ajánlatot érvénytelenné, nem pedig annak megállapítása, hogy a felperes valamennyi ajánlattevőre olyan általános döntési szabályt alkalmazott, amely bármely dokumentum hiányához automatikusan az ajánlat érvénytelenségét kapcsolta.

- [35] Az utóbbi következtetést az alperes határozatának 46. pontja sem teszi az 1. kérelmi elem döntési indokává. A határozat szóban forgó pontjának előbbiekben ismertetett tartalma alapján az abban rögzített „következetes alkalmazás” a 2. kérelmi elem elutasítását szolgálta, és sem tartalmilag, sem döntési funkcióját tekintve nem képezte az 1. kérelmi elemben megállapított jogsértés alapját, ezért azt az alperes a perben, majd a fellebbezésben sem ruházhatta fel utólag ezen rendelkezés önálló döntési indokának szerepével. Az alperes ezért – figyelemmel a közigazgatási határozat döntési alapjának utólagos átalakítását kizáró, valamint a fellebbezési felülbírálat előbbiekben rögzített korlátaira ([33] bekezdés) – az 1. kérelmi elemben foglalt döntése védelmében a fellebbezés indokaként sem önállóan, sem a 2. kérelmi elem indokolásának felhasználásával nem hivatkozhatott arra, hogy a felperes az ajánlatok elbírálása során egységesen olyan általános érvénytelenségi kritériumot alkalmazott, amely a dokumentumhiány pusztá tényéhez – annak tartalmától és jelentőségétől függetlenül – automatikusan az ajánlat érvénytelenségét kapcsolta.
- [36] Mindezek alapján az alperesnek az általa „egységes bírálati módszerként” megjelölt ajánlatkérői gyakorlatra, valamint ennek bizonyítékeként a Kft. ajánlatának elbírálására alapított fellebbezési kifogása nem alapos. Az alperesi érvelés egyrészt összemosza a bírálati mérce egységes alkalmazását annak tartalmával, másrészt olyan általános érvénytelenségi kritérium fennállását feltételezi, amelyet a Zrt. II. és a Kft. ismert dokumentációs helyzetének összevetése útján – sem a határozat 46. pontjában, sem annak más részében – nem igazolt. E körülményt az alperes az 1. kérelmi elemről hozott döntésének indokaként a határozatában nem alkalmazta, ezért annak a fellebbezésben ilyen döntési funkciót utólag nem tulajdoníthat. Az elsőfokú bíróság ezért nem sértette meg a Kp. 78. § (2) bekezdését azzal, hogy e körülményeket nem tette az 1. kérelmi elem felülvizsgálatának tényállási alapjává.
- [37] Az egységes bírálati módszerre alapított fellebbezési kifogás alaptalanságának megállapítását követően az ítéletábra az alperes azon érvelését vizsgálta, amely az árindokolás iránti felhívásban megkövetelt igazoló dokumentumok konkretizáltságának hiányát állította. E körben az ítéletábra arra a következtetésre jutott, hogy – az alperes fellebbezésében foglalt állításával ellentétben – a 2025. február 13. napján kibocsátott árindokolás iránti felhívás a jelen perbeli ügy sajátos körülményeihez mérten kellő konkrétsággal és egyértelműséggel határozta meg a Zrt. II. – mint ajánlattevő – terhére előírt okirati alátámasztási és dokumentációs kötelezettséget. A konkretizáltság követelményét ugyanis nem abszolút mérce szerint, és különösen nem abból kiindulva kell megítélni, hogy az ajánlatkérő előzetesen, taxatív felsorolásban megnevezte-e valamennyi benyújtandó okiratot, hanem ahhoz mérten, hogy a felhívásból az ajánlattevő számára egyértelműen felismerhető volt-e, mely körülmények objektív alátámasztását várja el tőle az ajánlatkérő, és ennek alapján megfelelően meg tudta-e választani az igazolás módját.
- [38] Az ítéletábra rámutat arra, hogy az árindokolási eljárás sajátos információs helyzete eleve kizárja, hogy az ajánlatkérői dokumentációs követelmény kellő meghatározottságát az érdemi

bizonyításra alkalmas és elfogadható valamennyi okirat előzetes, tételes és maradéktalan megnevezéséhez lehessen kötni. Az ajánlati ár felépítését, az alkalmazott költségalkotást, az egyes költségelemek alapjául szolgáló gazdasági adatokat, valamint az ezek igazolására saját érdekkörében rendelkezésre álló dokumentumokat elsődlegesen maga az ajánlattevő ismeri. Amint arra a Nagykommentárnak az „5. Az ajánlatkérő eljárási kötelezettsége” cím alatt, a Kbt. 72. §-ához fűzött magyarázatában az ajánlattevő saját árazási struktúráját és az indokolási eljárás konzultációs jellegét tárgyaló része rámutat, az ajánlattevők – eltérő ajánlatkérői előírás hiányában – saját árazási struktúrájukat alkalmazhatják, amelyet az ajánlatkérő az indokoláskérés nyomán ismer meg. Ugyanezen magyarázat szerint elterjedt gyakorlat, hogy az ajánlatkérő azokat a költségelemeket és szempontokat határozza meg, amelyekre az ajánlattevőtől mindenképpen választ vár. E szabályozási és eljárási modellből az következik, hogy az ajánlatkérőtől az indokoláskérés kibocsátásakor – miként arra a felperes is a keresete 11. pontjában helyesen utalt – nem várható el az ajánlattevő még nem ismert belső árképzési struktúrájának, valamint az annak igazolására rendelkezésre álló teljes dokumentációs körnek az előzetes ismerete.

- [39] Ebből következően a dokumentumkérés megfelelő konkretizálásának elsődleges eszköze nem az egyes okirattípusok kimerítő felsorolása, hanem azoknak a költségeknek, adatoknak és tényeknek a kellően pontos körülhatárolása, amelyek objektív igazolását az ajánlatkérő megköveteli. A bizonyítandó körülmény tárgyának meghatározása ugyanis anélkül határolja be az annak igazolására alkalmas dokumentumok körét, hogy valamely költségnemhez szükségképpen egyetlen meghatározott okirattípust rendelne. Ugyanazon költségelem vagy gazdasági adat objektív alátámasztására ugyanis adott esetben több, egymástól eltérő jellegű dokumentum is alkalmas lehet, amelyek mind keletkezési módjuk és hozzáférhetőségük, mind pedig a bizonyítandó körülményhez való közvetlenségük és materiális igazoló erejük tekintetében is jelentős eltéréseket mutathatnak. Ennek megfelelően valamely felmerülő költségelemet – az adott ajánlattevő egyedi gazdálkodási és árképzési struktúrájától függően – szerződés, számla, árajánlat, számviteli nyilvántartás, avagy bármely más, objektív ellenőrzésre alkalmas irat egyaránt hitelt érdemlően alátámaszthat, és nem szükségszerű, hogy ezen lehetséges okirati bizonyítékok közül minden ajánlattevő érdekkörében szükségszerűen azonos dokumentumtípus álljon rendelkezésre. A lehetséges okirati bizonyítékok közül ezért kizárólag maga az ajánlattevő van abban az információs és eljárási helyzetben, hogy a saját gazdálkodásának és egyedi árképzési struktúrájának leginkább megfelelő, objektív alátámasztásra alkalmas bizonyítási eszközt az indokolási kötelezettsége teljesítéséhez megválassza.
- [40] Ebből a megközelítésből nézve a csatolandó dokumentumtípusok ajánlatkérő általi – az alperes részéről a jelen ügyben hiányolt – előzetes, taxatív és kizárólagos meghatározása egy sajátos kettős eljárási torzítást eredményezne, amely egyrészt olyan okirat benyújtását tenné kötelezővé, amely az adott ajánlattevő rendes gazdálkodása során fogalmilag nem keletkezik, avagy kizárólag aránytalan nehézséggel lenne beszerezhető, másrészt pedig indokolatlanul rekeszthetne ki a bizonyítás köréből valamely más, a kérdéses tény objektív igazolására azonos, vagy akár nagyobb alátámasztó erővel rendelkező okirati bizonyítékot. Eppen ezért a kellő konkretizáltság követelményét meghaladó, valamennyi költségelemhez előre meghatározott, kizárólagosan elfogadható dokumentumtípusokat rendelő felhívás nemhogy növelné az árindokolási eljárás kiszámíthatóságát, hanem az objektív igazolás lehetséges eszközeinek indokolatlan beszűkítésével éppen annak rugalmas és az egyedi árképzési viszonyokhoz igazodó működését korlátozná. Egy ilyen túlzottan merev elvárás ráadásul az árindokolási eljárás dogmatikailag is elismert konzultatív jellegével, valamint az arányosság alapelvi szintű követelményével sem állna összhangban, amely utóbbi elv –

miként azt a jogirodalmi kommentár fentebb jelzett része is nyomatékosan kiemeli – a Kbt. 72. §-ában foglalt jogintézmény jogalkalmazói értékelése során is mindvégig irányadó zsinórmértékül szolgál. Az objektív alátámasztás módjának ezért az igazolandó körülményekhez kell igazodnia, és azon belül – amennyiben az ajánlatkérő valamely meghatározott okirati forma alkalmazását külön nem teszi kötelezővé – az ajánlattevő számára megfelelő választási lehetőséget kell hagynia.

- [41] Az ítéletábra ezért – az elsőfokú bírósággal egyezően – megállapította, hogy a felperes árindokolás iránti felhívása megfelelt ezen eljárásjogi követelménynek, mivel az ajánlati ár objektív igazolását nem pusztán általánosságban, érdemi tartalmi támpontok megadása nélkül írta elő, hanem kellő részletességgel meghatározta mindazon konkrét költségnemeket – így nevesítetten a közvetlen és közvetett bérköltségeket, az anyagköltségeket és az anyagi jellegű ráfordításokat, a közvetett működési költségeket, az adókat, a tervezett üzleti hasznot, valamint a teljesítés során figyelembe vett egyéb releváns költségeket –, amelyek bemutatását és alátámasztását az ajánlattevőktől elvárta, mindezek mellett pedig kifejezetten megkövetelte a béremelkedés, az infláció és más árképzési tényezők bemutatását, továbbá a kalkulált díjak forint/óra részletezettségű, számszaki levezetését is. E költségnemek meghatározásával tehát kijelölte a dokumentáció tárgyát, majd ehhez kapcsolódóan kifejezetten előírta, hogy az ajánlattevő az indokolásában hivatkozott adatokat és tényeket olyan dokumentumokkal támassza alá, amelyekből azok valóságosága egyértelműen és objektíven megállapítható, az erre alkalmas okiratok körét pedig szerződés, árajánlat, főkönyvi kivonat, bérkarton és számla megjelölésével példálózóan is szemléltette. Az árindokolás-kérésből ennél fogva nem pusztán az volt felismerhető, hogy a Zrt. II.-nek dokumentumokat kell benyújtania, hanem az is, hogy e dokumentumoknak milyen tárgyú állításokat kell igazolniuk. A költségnemek részletes meghatározása adta meg a dokumentációs kötelezettség tartalmi keretét, a példálózó okiratsorolás pedig az objektív alátámasztás elvárt jellegét szemléltette anélkül, hogy az ajánlattevőt kizárólag meghatározott bizonyítási formákhoz kötötte volna. Az alperes ezért tévesen azonosította a dokumentációs kötelezettség kellő konkrétságát valamennyi benyújtandó okirat előzetes és taxatív megnevezésével.
- [42] Mindezekhez képest további, önálló eljárásjogi jelentőséggel bír az a körülmény is, hogy a jelen ügyben az ítéletábrának nem valamely előzetesen, kifejezetten meg nem nevezett konkrét okirati bizonyíték becsatolásának elmaradását kell megítélnie. A Zrt. II. ugyanis az árindokolásában az óradíjat alkotó költségelemeket ugyan táblázatos és szöveges formában bemutatta, azok alátámasztására azonban egyetlen dokumentumot sem nyújtott be. Nem arról volt tehát szó, hogy az ajánlattevő a dokumentációs kötelezettségnek az általa választott módon eleget tett, majd utóbb vitássá vált valamely további, illetőleg eltérő típusú okirat becsatolásának szükségessége, avagy a már benyújtott bizonyíték érdemi helyessége, hanem a felhívásban kifejezetten előírt objektív okirati alátámasztás a maga teljességében elmaradt. E tényállás mellett az alperesnek az a kifogása, hogy az ajánlattevő nem tudhatta pontosan előre, mely konkrét dokumentumokat kellett benyújtania, nem érinti a felhívás kellő meghatározottságát. A Zrt. II. ugyanis nem két vagy több, észszerűen szóba jöhető igazolási mód közül választott olyat, amelyet az ajánlatkérő utóbb elégtelennek tekintett, hanem az objektív alátámasztásra vonatkozó kifejezett előírás ellenére egyetlen dokumentumot sem csatolt. Annak vizsgálata, hogy valamely költségnem igazolásához pontosan mely dokumentumtípus lett volna szükséges, csak akkor válhatott volna döntővé, ha az ajánlattevő a dokumentációs kötelezettséget legalább részben teljesíti, és ezt követően merül fel vita a benyújtott alátámasztás elégségességéről.

- [43] Az ítélet tábla tehát az elsőfokú bírósággal egyezően arra a következtetésre jutott, hogy a 2025. február 13-i árándokolás-kérés a jelen ügy sajátosságaihoz és az ajánlattevő rendelkezésére álló igazolási lehetőségekhez mérten kellő konkrétsággal határozta meg a dokumentációs kötelezettséget. A felperes az igazolandó költségnemeket megfelelően körülhatárolta, s az azok alapjául szolgáló adatok objektív dokumentálását kifejezetten előírta, ennél részletesebb, valamennyi elfogadható okiratot előzetesen és taxatív meghatározó előírás pedig nem volt szükséges, különös figyelemmel arra, hogy egy ilyen szűkítő feltétel az ajánlattevő saját, egyedi árképzéséhez igazodó igazolási mozgásterét indokolatlanul korlátozta volna. Az alperes ezzel ellentétes fellebbezési kifogása ezért nem alapos.
- [44] Az árándokolás iránti felhívás elvárt szintű konkretizáltságára, valamint a Zrt. II. mint ajánlattevő elmulasztott dokumentációs kötelezettségére vonatkozó, a fentiekben részletezett megállapításokból kiindulva az ítélet táblának a felülbírálat további részében immár abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy az alátámasztó okirati bizonyítékok jelen perbeli teljes hiánya esetén a felperest – az ajánlat érvénytelenné nyilvánítását megelőzően – terhelte-e a Kbt. 72. § (3) bekezdése szerinti kiegészítő indokoláskérési kötelezettség. A megválaszolásra váró központi kérdés e körben nem az, hogy a kiegészítő indokoláskérés keretében általánosságban kérhető-e további adat vagy okirat becsatolása, hanem az, hogy ez a jogintézmény fogalmilag alkalmas-e és jogszerűen alkalmazható-e az eredeti árándokolás iránti felhívásban már kifejezetten előírt, ám az ajánlattevő által a maga teljességében elmulasztott dokumentációs kötelezettség utólagos teljesíttetésére.
- [45] A Kbt. 72. § (1) és (3) bekezdései az aránytalanul alacsony ár vizsgálatának egymásra épülő eljárási rendjét szabályozzák. Az (1) bekezdés alapján az ajánlatkérő az aránytalanul alacsonynak mutató ajánlati elem tartalmát megalapozó adatokat és indokolást köteles bekérni, míg a (3) bekezdés akkor biztosít lehetőséget további kiegészítő indokolás kérésére, ha a benyújtott indokolás elfogadhatósága kétséges. Ugyanezen rendelkezés az ajánlattevő kötelezettségévé teszi, hogy az ajánlati ár megalapozottságára vonatkozó minden tény, adatot és kalkulációt az ajánlatkérő rendelkezésére bocsásson, és az ajánlat érvénytelenségét írja elő arra az esetre, ha a közölt információk a szerződés megajánlott áron történő teljesíthetőségét nem igazolják megfelelően. E szabályozási szerkezetből az következik, hogy a kiegészítő indokoláskérés az eredeti indokoláskérésre adott válasz értékeléséhez kapcsolódó további tisztázási eszköz: arra szolgál, hogy az ajánlatkérő a már közölt indokolási tartalom alapján fennmaradó kétséget további adatok, részletezés vagy – szükség esetén – további dokumentumok bekérésével feloldhassa. Nem az új dokumentum benyújtásának ténye választja tehát el a kiegészítő indokolást más jogintézményektől, hanem annak funkciója: az újonnan bekért adatnak vagy okiratnak a már rendelkezésre bocsátott indokolás tisztázását, mélyítését vagy objektív ellenőrzését kell szolgálnia.
- [46] Ebből a szempontból a Kbt. 72. § (3) bekezdése szerinti kiegészítő indokoláskérést el kell határolni a Kbt. 71. §-ában szabályozott hiánypótlástól. Míg ugyanis a hiánypótlás elsődleges rendeltetése az ajánlatban vagy a részvételi jelentkezésben felmerült, a törvényben meghatározott garanciális keretek között még jogszerűen pótolható hiányosságok utólagos eljárásjogi orvoslása, addig a kiegészítő árándokolás ezzel szemben – mint az aránytalanul alacsony ár érdemi megítélésének különös eljárásjogi eszköze – fogalmilag kizárólag a már korábban érdemben benyújtott indokolás elfogadhatóságának további, mélyrehatóbb vizsgálatát hivatott szolgálni. Ha tehát az ajánlatkérő az eredeti árándokolás-kérésben valamely adatkör okirati bizonyítékokkal történő objektív alátámasztását már kifejezetten megkövetelte, az ajánlattevő azonban ezen kötelezettségének egyáltalán nem tett eleget, úgy

az eredetileg is bekért dokumentumok ismételt felhívásra történő utólagos becsatolása – amint arra a felperes a per során helytállóan rámutatott – már nem a megadott indokolás jogszerű kiegészítését, hanem a hiányzó tartalom fogalmi pótlását jelentené.

- [47] E megkülönböztetést közvetlenül alátámasztja az Útmutató 3.3. „Kiegészítő árandokolás kérés” című pontja. Az Útmutató egyrészt rögzíti, hogy a kiegészítő indokoláskérés az alapindokolás elfogadhatóságának megítéléséhez szükséges körben rendelkezhető el, és nem irányulhat teljesen vagy részben új tartalmú árandokolás benyújtására; másrészt a D.278/16/2022. számú döntőbizottsági határozat, a Fővárosi Törvényszék azt felülvizsgáló 106.K.703.304/2022/17. számú ítélete és a Kúria Kfv.IV.37.033/2023/5. számú ítélete alapján kifejezetten arra hívja fel a figyelmet, hogy a kiegészítő árandokolás-kérés nem veheti át a hiánypótlás szerepét, és nem lehet eszköze annak, hogy az ajánlatkérő a korábbi árandokolás-kérésre be nem nyújtott iratot utóbb pótolta. Az Útmutatóban ismertetett D.278/16/2022. számú ügy tényállása a jelen jogvitával e tekintetben közvetlenül összevethető. Abban az ügyben az ajánlatkérő már az eredeti árandokolás-kérésben kérte az alátámasztó dokumentumok rendelkezésre bocsátását, az ajánlattevő azonban azokat nem csatolta. A Döntőbizottság ezért úgy ítélte meg, hogy a dokumentumok hiánya nem keletkeztetett az ajánlatkérő oldalán kötelezettséget azok kiegészítő árandokolás keretében történő pótolására. Ezen, az elsőfokú bíróság ítéletében is helytállóan felhívott ügyben eljárva a Fővárosi Törvényszék a döntőbizottsági határozattal szembeni keresetet elutasította, a Kúria pedig a Kfv.IV.37.033/2023/5. számú ítéletével e döntést hatályában fenntartva rögzítette, hogy a Kbt. 72. § (3) bekezdése szerinti kiegészítő indokolás kérése az ajánlatkérő számára csupán lehetőség, de nem feltétlen kötelezettség.
- [48] A jelen ügyben az alperes álláspontja tartalmilag éppen olyan kötelezettséget telepítene a felperesre, amely a kiegészítő indokoláskérést hiánypótlási funkcióval ruházná fel. Az alperes szerint ugyanis a Zrt. II. árandokolásának megismerését követően a felperesnek újabb felhívásban kellett volna konkretizálnia a szükséges alátámasztó okiratokat, majd lehetőséget biztosítani azok benyújtására. A korábbiak szerint azonban az eredeti árandokolás-kérés már kellő konkrétsággal előírta az indokolásban hivatkozott adatok és tények objektív dokumentálását, a Zrt. II. pedig e kötelezettséget egyáltalán nem teljesítette: az óradíj költségelemeinek táblázatos és szöveges bemutatása mellett egyetlen alátámasztó dokumentumot sem csatolt. Ilyen tényállás mellett egy újabb felhívás nem valamely már rendelkezésre bocsátott dokumentum vagy adat értékelése során felmerült kétség tisztázását szolgálta volna, hanem azt, hogy a Zrt. II. utólag teljesítse az eredeti árandokolás-kérésben már előírt dokumentációs kötelezettségét. A Kbt. 72. § (3) bekezdése ilyen kötelező pótlási mechanizmust nem szabályoz; a kiegészítő indokoláskérés nem alakítható át a Kbt. 71. §-a szerinti hiánypótlás funkcionális megfelelőjévé.
- [49] Nem ad alapot eltérő következtetésre az alperes azon érve sem, hogy az árandokolás megismerését követően a felperes már konkrétan megjelölhette volna a szükséges okiratokat. A Kbt. 72. § (3) bekezdése alapján további dokumentum akkor kérhető, ha annak szükségessége a már benyújtott indokolás értékelése során válik felismerhetővé; ebből azonban nem következik, hogy az ajánlatkérőnek az eredeti és kellően egyértelmű felhívásban már előírt, de teljes egészében elmulasztott dokumentációs kötelezettséget utóbb, egyenként konkretizált okiratokra bontva ismételten elő kellene írnia. Az előbbi a benyújtott indokolás további vizsgálatát, az utóbbi a hiányzó tartalom pótlását szolgálja.
- [50] Mindezek alapján az ítéletábra megalapozottnak találta az elsőfokú bíróság azon érdemi következtetését, hogy a felperest a Zrt. II. által teljes egészében elmulasztott dokumentációs

kötelezettség pótlása érdekében nem terhelte a Kbt. 72. § (3) bekezdése szerinti kiegészítő indokoláskérési kötelezettség. Az elsőfokú ítélet indokolása annyiban pontosítandó, hogy a kiegészítő indokoláskérés alkalmazhatóságának határát nem az árindokolás formális teljessége vagy hiányossága, hanem a már benyújtott indokolás további tisztázása és az eredetileg előírt, de elmulasztott tartalom utólagos pótlása közötti funkcionális különbség jelöli ki. A Zrt. II. esetében az objektív dokumentálás teljes elmaradása az utóbbi körbe tartozott, ezért az alperesnek a Kbt. 72. § (3) bekezdésének megsértésére alapított fellebbezési kifogása nem volt alapos.

- [51] A kifejtettekre figyelemmel az alperes a fellebbezésében nem adott elő olyan érvelést, amely az elsőfokú ítéletben foglaltak megdöntésére alkalmas lett volna, ezért a Fővárosi Ítéltábla az elsőfokú bíróság ítéletét a Kp. 109. § (1) bekezdés alapján helybenhagyta.
- [52] A felperes a másodfokú eljárás során előterjesztett fellebbezési ellenkérelmében és a tárgyaláson tett nyilatkozatában – az elsőfokú eljárás irataihoz már korábban becsatolt ügyvédi megbízási szerződésben foglalt díjmegállapodásra hivatkozva – 4 óra beadványszerkesztési és 1 óra másodfokú tárgyalási jelenléti időtartam figyelembevételével számította fel perköltségét [a bírósági eljárásban megállapítható ügyvédi és kamarai jogtanácsosi költségről szóló 17/2024. (XII. 9.) IM rendelet 2. § (1) bekezdés a) pont]. Az ítéltábla e körben megállapította, hogy bár a perbeli ügyvédi meghatalmazást a felperes adta a felperesi jogi képviselő részére, a hivatkozott megbízási szerződésben megbízóként nem a felperes, hanem a perben nem álló OKFON Közbeszerzési és Szolgáltatási Zrt. – mint a közbeszerzési eljárás lebonyolításával megbízott szaktanácsadó szervezet – szerepel, miközben ez utóbbi megbízási jogviszony tartalma a peres iratokból nem állapítható meg. Ennélfogva a becsatolt ügyvédi megbízási szerződés önmagában nem alkalmas annak hitelt érdemlő igazolására, hogy a felperest a másodfokú eljárásban igényelt ügyvédi munkadíj megfizetése tekintetében közvetlen kötelezettség terhelné, illetőleg, hogy az OKFON Zrt. által szerződésben vállalt díj az oldalán ténylegesen felmerült, s ezáltal az általa viselendő, avagy megtérítendő perköltségnek minősülne. Mindez eljárásjogilag a perköltségnek a Kp. 99. § (3) bekezdése által felhívott 35. § (1) bekezdésének utaló szabálya folytán alkalmazandó, a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (Pp.) 81. § (2) bekezdése szerinti szabályszerű felszámítása hiányát jelenti, mely körülményre tekintettel az ítéltábla
a Pp.
82. § (3) bekezdésében foglalt rendelkezésre tekintettel a felperes másodfokú eljárásban felmerült perköltségét nem tudta meghatározni.
- [53] A Fővárosi Ítéltábla a fellebbezést a Kp. 107. § (1) bekezdése alapján – az alperes erre irányuló kérelmére – tárgyaláson bírálta el.
- [54] Az ítélet elleni fellebbezés lehetőségét a Kp. 99. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés zárja ki.

Záró rész

Budapest, 2026. szeptember 1.

dr. Antal Regina s. k.
a tanács elnöke

dr. Oláh Zsolt s. k.
előadó bíró

dr. Koós Szabolcs s. k.
bíró

