

KÖZBESZERZÉSI IRÁNYTÚ

Az ügyfélképeség a közbeszerzési jogorvoslati eljárásban. Hol húzódnak a kérelmezői beleszólásszabadság határai? I. rész

Dr. Pfeffer Zsolt PhD, Felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó, Egyetemi adjunktus; Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pénzügyi Jogi és Gazdasági Jogi Tanszék

DOI: 10.37371/KEP.2024.10.3

Címszavak: közbeszerzési jogorvoslat, eljárási akadály, ügyfélképeség, Közbeszerzési Döntőbizottság, kérelmező

Absztrakt

Az ügyfélképeség (*actoratus realis*) mint eljárási akadály kérdése a közbeszerzési jogorvoslati eljárásokban különleges hangsúlyt kap, hiszen ez a tételes jogban meg nem jelenő, ugyanakkor az elméletben, illetve a joggyakorlatban széles körben használt fogalom határolja be, hogy mely kérelmezők jogosultak kérelmet benyújtani a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz. A jogorvoslati alapjogot korlátozza a jogalkotó az ügyfélképeségre vonatkozó szabályok megalkotásakor, így az csak arányos és szükséges lehet. Az Európai Unió irányelvi szabályainak megfelelően kell kialakítani a tagállami

előírásokat. A magyar közbeszerzési jog meglehetősen szűkszavú, a történeti tényállások rendkívül sokféleségére tekintettel óriási jelentősége van a vonatkozó joggyakorlatnak, valamint az általa kimunkált, ügyfélképeségi elveknek nevezhető rendező megközelítéseknek. A tanulmány ezen elvek leírására, rendszerezésére és részletes bemutatására törekszik a joggyakorlat minél teljesebb körű feldolgozásával, a szükséges elméleti kitekintésekkel, valamint a vonatkozó feltételek megítélésével.

Az ügyfélképeség alapvető kérdései és helye az eljárási akadályok rendszerében

Az eljárásjogokban – és így a közbeszerzésekhez kapcsolódó jogorvoslati eljárásokhoz kapcsolódóan – rendkívül lényeges kérdés, hogy adott típusú hatósági vagy éppen bírósági eljárás megindítására, kezdeményezésére kik rendelkeznek jogosultsággal. Amikor a jogalkotó meghatározza e jogosultak körét, azzal kizárja a közérdekű keresetindítás lehetőségét, vagyis azt, hogy bárki bármilyen ügyben bárki érdekében fellépjen. Ha túlságosan szűken vonják meg a jogosultak körét, akkor azzal azokat is elzárják a jogérvényesítés lehetőségétől, akik esetében ténylegesen indokolt lenne ennek biztosítása, ha pedig túlságosan tág kört határoznak meg, akkor indokolatlan, célszerűtlen, értelmetlen, felesleges, káros, vagy éppen zaklató jellegű eljárások kockázata

kerül a jogi szabályozás rendszerébe. Egyrészt „Valamennyi közigazgatási jogviszonyban komoly feladatot jelent az ügyfélképeség meghatározása, mert a rossz döntés vagy túlzott beleszólási jogot ad más ügyébe vagy az érintett jogorvoslati jogának jogellenes csorbítását eredményezi.”¹ Másiképpen fogalmazva: „Az ügyféli minőség jogi szabályozása hivatott biztosítani azt, hogy senki, akinek jogait, a jog által elismert érdekét az eljárás során keletkezett határozat érinti, ne fosztassék meg annak lehetőségétől, hogy érdekeit, jogait az eljárás során érvényesíthesse, ugyanakkor az ügyben érdektelen vagy a jog által el nem ismert érdekekkel rendelkező személyek ne kapcsolódhassanak be az eljárásba, ne befolyásolhassák illetéktelenül a közigaz-

¹ A Kúria Joggyakorlat-elemző Csoportja által készített 2015.El.II.JGY.E.1.1. számú, „A közbeszerzésekkel kapcsolatos ítélkezési gyakorlat” vizsgálati tárgykorre felállított összefoglaló véleménye (https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/a_kozbeszerzesekkel_kapcsolatos_itelkezesi_gyakorlat.pdf, a letöltés időpontja: 2024. szeptember 9.) 76. o.

gatás magatartását, ne akadályozhassák az ügyfelek jogaik gyakorlásában.”² Másrészt „A kérelmezői ügyfél-képesség arra ad választ, hogy [...] ki az a személy, akinek jogát, jogos érdekét, jogi helyzetét az adott ügy érinti, és aki különösképpen a jogorvoslati eljárásokban eljárhat az érdekei érvényesítése érdekében.”³ Fontos, hogy „[t]öbb jogterület is használja a jogos érdek kifejezést, azonban a jogelméleti meghatározáshoz képest a jogorvoslati eljárás során azt kell megítélni, hogy a kérelem tárgyává tett jogsértő magatartás, mulasztás okoz-e a kérelmezőnek érdeksérelmet. Továbbá ez a megsértett érdek – az alapelvi rendelkezésekre is tekintettel – jogosnak tekinthető-e.”⁴

Az eljárásjogokban szükségszerűen szabályozni kell az *eljárési akadályok* rendszerét. E szabályok lényege, hogy a jogalkotó bizonyos körülmények fennállása esetén megtagadja az eljárás megindításának, illetve érdemi döntéssel zárható lefolytatásának lehetőségét. Azáltal, hogy meghatározza ezeket az eseteket, negatív oldalról közelíti meg az eljárás feltételrendszerét: ha ezen okok egyike sem áll fenn, akkor az eljárás megindításának helye van, és a hatóságnak jogszabályi kötelezettsége az eljárás szabályszerű lefolytatása és érdemi döntésben állást kell foglalni az eldöntendő jogkérdésekben. Ezt megelőzően azonban „A Döntőbizottságnak valamilyen jogorvoslati eljárásban elsődleges kötelezettsége az eljárásjogi feltételek meglétének vizsgálata, így e vizsgálatot el kell végezni a kérelmezői jogosultság, az ügyfélképesség tekintetében is.”⁵

A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (Kbt.) és az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) törvény szabályait szüksé-

ges áttekinteni az eljárási akadályok, ezen belül az ügyfélképesség szabályozási alapjainak felvázolásához, arra is tekintettel, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság (KDB) jogorvoslati eljárására az Ákr. rendelkezéseit kell alkalmazni a Kbt., valamint a felhatalmazása alapján alkotott végrehajtási rendelet kiegészítő vagy eltérő rendelkezéseinek figyelembevételével.⁶ Fontos kiindulópont, hogy „A közigazgatási hatósági eljárás közjogi jogviszonyt keletkeztet a hatóság és az ügyfél között. E jogviszonyban mind az ajánlatkérő, mind a kérelmező ügyféli minőségben vesz részt a jogorvoslati eljárásban.”⁷

Az Ákr. az eljárási akadályok rendszerével kapcsolatban – szemben a korábban hatályos, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) felsorolásával⁸ – meglehetősen szűkszavúan fogalmaz. Az Ákr. 46. §-a a kérelem visszautasításáról (amely a Ket. korábbi szóhasználatával: a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasítása), a 47. §-a pedig az eljárás megszüntetéséről rendelkezik. Ez utóbbi eset akkor merülhet fel különösen, ha az eljáró hatóság az eljárás megindítását⁹ megelőzően nem észlelte hivatalból az eljárási akadályt, az csak a megindítást követően az eljárás későbbi szakaszában – például a felek hivatkozásai, további bizo-nyítékai, részletesebb vizsgálatok alapján – válik a hatóság előtt ismertté, vagy csak a későbbi szakaszban következik be az adott akadály. Ilyen lehet például az, ha a jogorvoslati eljárást megindították, viszont a kérelem egyik elemét visszavonták¹⁰ vagy az ajánlatkérő módosította (például visszavonta az érvénytelenné nyilvánító) döntését,¹¹ a kifogásolt tartalmi elemét a közbeszerzési dokumentumokban,¹²

² Ficzer Lajos – Szalai Éva: Gondolatok az államigazgatási eljárásjogi kódex felülvizsgálata kapcsán. Magyar Közigazgatás, 48. évf. 1998/7. sz. 389. o.

³ A Kúria Joggyakorlat-elemző Csoportja által készített 2015.El.II.JGY.E.1.1. számú, „A közbeszerzésekkel kapcsolatos ítélkezési gyakorlat” vizsgálati tárgykörre felállított összefoglaló véleménye, i. m. 76. o.

⁴ A KDB D.589/13/2017. számú végzése, [31]

⁵ A KDB D.261/12/2012. számú határozata. A felülvizsgálatról ld. a Kúria Kfv.II.37.667/2013/15. számú ítéletét.

⁶ Ld. a Kbt. 145. § (1) bekezdését, valamint a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel és az egyes hatósági eljárások egyszerűsítésével összefüggő törvények módosításáról szóló 2017. évi CLXXXVI. törvény 68. §-ához kapcsolódó indokolását.

⁷ A KDB D.881/32/2016. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 13.K.27.070/2017/17. számú ítéletét.

⁸ Ld. a Ket. 30. §-át.

⁹ A jogorvoslati eljárás megindulásának és megindításának különbségéről ld. a KDB D.202/27/2011. számú határozatát.

¹⁰ Ld. pl. a KDB D.66/24/2020. számú határozatát.

¹¹ Ld. pl. a KDB D.20/14/2020. vagy a D.514/9/2020. számú végzését.

¹² Ld. pl. a KDB D.23/6/2020. számú végzését.

vagy egy másik jogorvoslati eljárásban már megsemmisítették az ajánlatkérő döntését,¹³ és ezáltal a jogorvoslati eljárás oka-fogyottá válik (az eljárás folytatására okot adó körülmény már nem áll fenn). De ebbe a körbe sorolható az is, ha más kérelmi elemek elbírálása¹⁴ vagy éppen hivatalbóli kiterjesztés folytán válik okafogyottá az eredeti kérelmi elemek vizsgálata.¹⁵

A *legfontosabb eljárási akadályok* a következők: elkészttség (amikor a jogvesztő határidő lejártát követően kerül benyújtásra a kérelem, illetve a kezdeményezés), az ügyfélképeség hiánya (a kérelem nem az arra jogosulttól származik), a hatáskör hiánya,¹⁶ a már említett okafogyottá válás, vagy a *res iudicata* (ítélt dolog).¹⁷ Ezek közül a leggyakrabban az elkészttség és az ügyfélképeség kérdése merül fel a jogorvoslati eljárásokban, mindkettő igen széleskörű joggyakorlattal rendelkezik, tekintettel arra, hogy számos jogértelmezési kérdés kapcsolódik hozzájuk. A KDB feladata, hogy hivatalból vizsgálja ezek fennállását: „A Döntőbizottság továbbá előzetesen rögzíti, hogy valamennyi kérelmi elem tekintetében hivatalból vizsgálja az eljárási jogi feltételek meglétét, így a jogorvoslat előterjesztésére nyitva álló határidő megtartását – elkészttség –, valamint ügyfélképeséget, azonban azokat csak abban az esetben rögzíti az egyes kérelmi elemeknél, amennyiben akadályát képezik a kérelmi elem érdemi vizsgálatának.”¹⁸ Ugyanez a kötelezettség akkor is fennáll, ha a kérelmező újabb jogsértő eseményt nevez meg: „Az alap jogor-

voslati kérelemhez képest amennyiben a kiegészítő jogorvoslati kérelem az alapkérelemben meg nem jelölt, azaz újabb jogsértő eseményt nevez meg, úgy ezen kérelem új kérelmi elem, amelynek vonatkozásában egyenként kell vizsgálni az ügyfélképeséget, a jogorvoslati határidő megtartottságát, az elkészttséget.”¹⁹

Célkitűzések és módszertan

Az elméleti bevezető gondolatokat követően szükséges jelen munka lehetséges célkitűzéseit, feltevéseit és módszereit felvázolni. A *célkitűzések* körében egyrészt feladatként határozható meg az ügyfélképeség általános közigazgatási jogi elméleti helyzetének, jellemzőinek rövid vizsgálata a rendelkezésre álló területi keretekre tekintettel. Vagyis hogyan jelenik meg a szakirodalomban e fogalom, mi a jelentése, lényege, továbbá mit jelentenek a fogalmi elemei, így különösen a jog és a jogos érdek. Fontos, hogy minden egyes közigazgatási ágazatnak megvannak a maga ügycsoportjai és hatósági eljárásai a sajátos jellemzőikkel, tárgyukkal és alanyi körükkel. Ahogy később látható lesz, a közbeszerzésekhez kapcsolódó jogorvoslati eljárások kapcsán sincs ez másképpen, és bár az Ákr. szerinti hatósági eljárásról van szó, a közbeszerzések (közbeszerzési eljárások) olyan egyedi tulajdonságokkal rendelkeznek, amelyek alapjaiban határozzák meg az ügyfélképeség jogelméleti és joggyakorlati kérdéseit. A jogorvoslati eljárási ügyfélképeség az adott közbeszerzésre épül, más ügýtípusra nem jellemző

¹³ Ld. pl. a KDB D.446/08/2019. számú végzését.

¹⁴ Ld. pl. a KDB D.74/13/2017. számú határozatát.

¹⁵ Ld. pl. a KDB D.476/26/2020. számú határozatát.

¹⁶ Ld. pl. a KDB D.395/12/2017. számú végzését (az értékre tekintettel nem volt közbeszerzési eljárás), a D.115/4/2018. számú végzését (ingatlanértékesítések nem tartoznak a KDB hatáskörébe), a KDB D.79/2/2020. számú végzését (a ki nem fizetett ellenszolgáltatás klasszikus polgári jogi útra tartozik, a szerződéses jogviszonyok elemzéséről ld. a Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.27.166/2010/9. számú ítéletét), vagy a KDB D.144/23/2022. számú végzését. („A jogorvoslati eljárásnak nem lehet tárgya a kérelmezői önkormányzat kártérítési igénye körében történő döntés, a Döntőbizottságnak nem tartozik hatáskörébe annak megállapítása sem, mely szerint a nyertes és a nyertest követő legjobb ajánlatban megajánlott ellenszolgáltatások közötti különbség tényszerűen kárnak minősül-e.”) E végzéshez kapcsolódó kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 106.K.702.465/2022/14. számú ítéletét. A hatáskör fogalmáról ld. pl. a KDB D.150/4/2016. számú végzését. A jogorvoslati kérelem elutasításáról ld. a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 7.Kpk.50.035/2016/2. számú végzését.

¹⁷ Ld. pl. a KDB D.338/17/2021. számú határozatát vagy a D.513/2/2021. számú végzését. Ld. még pl. a KDB D.398/14/2024. számú határozatának [26] bekezdését: „Az ajánlatkérő által felhívott ‘ítélt dolog’ jogintézményét az [Ákr.] 46. § (1) bekezdés b) pontja speciális visszautasítási körülményként szabályozza. Jelen esetben azonban a jogorvoslati kérelem visszautasításának alapjául ezen jogszabályhely nem szolgálhat, tekintettel arra, hogy a jogorvoslati kérelem nem ugyanazon ajánlatkérői döntéssel szemben került előterjesztésre, mint amely a D.188/2024. szám alatt folytatott jogorvoslati eljárás tárgyát képezte, és a jelen hivatalbóli kiterjesztés sem az ajánlatkérő korábbi összegezése jogszerűségi vizsgálatára irányul.”

¹⁸ A KDB D.190/13/2024. számú határozata, [59].

¹⁹ A KDB D.94/25/2023. számú végzése, [32].

egyedi helyzetekkel, tényállásokkal, jogokkal és kötelezettségekkel. Például a közbeszerzési eljárásokhoz tartozik a fedezet mértéke és rendelkezésre állása, az ajánlatok bírálata, az értékelési rangsor felállítása, az ajánlatok érvényességének vagy éppen az eljárás eredménytelenségének a megállapítása. A számos körülmény közül csak néhány került említésre fontosabb példaként, amelyeket egy-egy konkrét jogorvoslati eljárásban vizsgálni kell az ügyfélképesség kapcsán.

Szükséges tehát a közbeszerzési jogorvoslati ügyfélképesség, és ehhez kapcsolódó néhány alanyi jellemző elméleti jellegű feldolgozása. Abból célszerű kiindulni, hogy a tételes jogi szabályozás rendkívül szűkszavú, a jogalkalmazó fórumok számára meglehetősen kevés támpontot biztosít, ennél fogva jelentős feladat hárult a KDB-re, valamint a bíróságokra – ideértve az Európai Unió Bíróságát (EUB) is – azzal kapcsolatban, hogy a kevés tételes jogi szabályt tényleges tartalommal megtöltsék. Ha a jogszabály rövid és még a legjellemzőbb tényállásokra nézve sem tartalmaz utasítást, alkalmazható elveket, akkor a precedensértékű döntéseket és a bennük kimunkált, jövőre nézve is alkalmazható megközelítéseket, érveket és indokokat lehet alapul venni. Mivel azonban a hivatkozhatóság visszautasítható a tényállás különbözősége, vagy éppen nem teljes egyezősége okán (még abban az esetben is, ha a KDB kifejezetten a korábbi megállapításokat elfogadja),²⁰ ezért az egyedi tényállási jellemzők és hasonlóságok különös jelentőséggel bírnak egy adott ügyben.

Jelen munka alapvetően három kérdésre – három *feltevés* és igazolási lehetőségeire – keresi a választ. Ezek pedig a következők:

Először, a joggyakorlatban megjelentek az ügyfélképesség gyakorlati megítélésére szolgáló, a különböző jogalkalmazó (ítélkező) fórumok által kimunkált *alapelvek* – nevezhetők ügyfélképességi elveknek is –, amelyek leírhatók, összesíthetők és tartalmi elemeik részletes vizsgálatoknak vethetők alá. Ezen alapelvek jellemzői, hogy teljes mértékben függetlenek a törvényi szövegtől, sajátos tartalommal és alkalmazhatósággal rendelkeznek, figyelemmel a közbeszerzések egyedi jogi és történeti tényállási jellemzőire. Ezek az elvek arra is lehetőséget kínálnak, hogy az ügyfélképesség alapvető

közbeszerzési jellemzői leírhatók legyenek általuk, és ennek megfelelően megkülönböztethető legyen az ügyfélképesség személyi, eljárási és tárgyi oldala.

Másodszor, ezek az ügyfélképességi elvek egymással *versengenek* adott esetben, *hierarchia* is kialakítható közöttük. Vannak tényállások, amikor több elv is alkalmazhatónak tűnik, azonban dönteni kell, hogy az adott ügyben melyik az erősebb.

Harmadszor, ezek az ügyfélképességi elvek *mozgásban vannak*, egyes tényállásokra való alkalmazhatóságukat, ezek változását alapvetően nem a törvényhozás dönti el (hiszen a jogi szabályozás több mint 10 éve változatlan), hanem a Kúria vagy éppen az EUB. A joggyakorlat jelentősebb ítéletek hatására megváltozhat, amely elv korábban egyértelműen alkalmazott volt egy adott tényállásra, az teljesen kiszorulhat az adott területről.

A vizsgálat *módszere* elsősorban a joggyakorlat feldolgozása a döntőbizottsági és bírósági döntések által kimunkált elvek, joggyakorlati álláspontok strukturált elemzésével, adott esetben az általuk alkalmazott eltérő megközelítések ütköztetésével. Az ügyfélképesség általános elméleti kérdéseinek leírására az általános közigazgatási szakirodalom rövid áttekintése kínál lehetőséget. A különleges közbeszerzési szakirodalom is elsősorban a joggyakorlatra – vagy éppen azok egyes elemeire, döntéseire – összpontosít, így időszerű egy átfogóbb, monografikus igényű, az egyes esetek ismertetésén túlmutató, saját szerzői elméletet is megfogalmazó áttekintés azzal a céllal, hogy az ismertetett esetekből elméleti rendszert is felépítsen.

Az eljárási feltételek vizsgálatának jelentősége

A KDB-nek különös körülményekkel kell eljárnia az eljárási feltételek vizsgálatakor, ugyanis „Eljárásjogi akadály megléte esetén lefolytatott érdemi vizsgálat és az az alapján meghozott érdemi döntés súlyos jogsértésnek minősül, a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata során hatályon kívül helyezési okként szolgál.”²¹ Valamint lényeges, hogy „Az eljárási kérdések vizsgálatát minden esetben megelőzi az anyagi jogi.”²² Hiába lenne például megalapozott egy jogorvoslati kérelem, ha eljárási aka-

²⁰ Ld. pl. a KDB D.419/27/2024. számú határozatának [61] bekezdését.

²¹ A KDB D.261/12/2012. számú határozata. A felülvizsgálatról ld. a Kúria Kfv.II.37.667/2013/15. számú ítéletét.

²² A KDB D.247/16/2012. számú végzése.

dály esetén nem lehet az eljárást érdemben lefolytatni és ennél fogva a kérelmet érdemben elbírálni, adott esetben pedig a jogsértést és a jogkövetkezményeket megállapítani.

Az *eljárási akadályok egymáshoz fűződő viszonyában* pedig az alábbi megállapítás is irányadó: „A hatásköri kifogás elsődleges vizsgálati kötelezettségére figyelemmel az ajánlatkérőnek a kérelmező ügyfélképessége hiányára, valamint a jogorvoslati kérelem elkésettségére vonatkozó eljárás kifogásai kizárják egymást. A hatáskör hiányában ugyanis az ügyfélképesség és az elkésettség nem vizsgálható a Döntőbizottság részéről.”²³ Az *idő-előttiség* is megelőzheti az ügyfélképesség vizsgálatát, ahogyan annak kimondására sor került egy olyan közbeszerzési eljárás kapcsán, amelyben az ajánlatkérő alkalmazta az ún. fordított [azaz a Kbt. 81. § (4)-(5) bekezdése szerinti] értékelést. „A Kbt. 70. § (1) bekezdésének vizsgálata a Döntőbizottság álláspontja szerint idő előtti, ugyanis mindaddig, amíg a bíráló az ajánlatok értékelését követően nem fejeződik be és az eljárás nyertese nem kerül kiválasztásra, és az eljárást befejező döntésben rögzítésre, illetőleg az eljárás eredménytelenségének megállapítására nem kerül sor, nem állapítható meg, hogy a bíráló elhúzóvétele sérti a Kbt. 70. § (1) bekezdését. [...] Figyelemmel arra, hogy a Döntőbizottság az eljárás feltételek fennállását más okra alapította, az ajánlatkérő által a kérelmező ügyfélképességének hiányára alapozott eljárás kifogását ezen kérelmi elem tekintetében már nem vizsgálta.”²⁴

A joggyakorlatban a jogorvoslati kérelem (kezdeményezés) folytán előterjesztett *észrevételekben* számos esetben lehet találkozni olyan érvekkel, amelyek az ügy tárgyát nem érintik érdemben, hanem az eljárás megszüntetésére irányulnak oly módon, hogy valamely eljárás előfeltétel hiányára hivatkoznak. Ezt nevezik *alaki védekezésnek*. Az *érdemi védekezés* ezzel szemben az ügy tárgyára irán-nyul.²⁵ Számos esetben lehet találkozni az elkésettségre, az ügyfélképesség vagy esetleg a hatáskör hiányára való hivatkozással, és ezt követi az érdemi védekezésneként szolgáló jogi álláspont kifejtése.

(Ilyenkor tehát elsődlegesen eljárásjogi akadályokra hivatkozik az egyik fél, másodsorban pedig érdemben vitatja a kérelemben vagy a kezdeményezésben foglaltakat).

Az ügyfélképesség kapcsán is alapvető jelentőségű feladata a KDB-nek, hogy azt *megfelelő módon megvizsgálja*, hiszen „A jogorvoslati kérelmet benyújtó fél ügyfélképességének vizsgálata a jogorvoslati kérelem érdemi elbírálásának előfeltétele.”²⁶ Ennek megfelelően „A Döntőbizottság rá kíván mutatni, hogy a jogorvoslati eljárásban a kialakult joggyakorlat alapján a jogorvoslati kérelmet benyújtó kérelmező ügyfélképességét vizsgálnia kell, különösen akkor, ha erre a felek kifejezetten hivatkoznak, és eljárásjogi kifogást is előterjesztenek.”²⁷ Hiszen „A közigazgatási eljárás során a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság elsődleges feladata az, hogy meghatározza az ügyféli kört, a kérelem előterjesztésére jogosultságot vizsgálja, különösen, ha erre vonatkozóan az eljárás egyéb érdekeltje kifogást is terjeszt elő.”²⁸ Ha tehát valamelyik fél ügyfélképesség hiányára hivatkozik, akkor arról dönteni kell, és arról számot kell adni, ellenkező esetben a KDB mulasztást követ el. Nem fogadta el a bíróság így a KDB azon álláspontját, hogy a KDB elnöke *hivatalból kiterjesztette* az eljárást, és emiatt nincs jelentősége az ügyfélképesség vizsgálatának. „Hangsúlyozza a Kúria, hogy az ügyfélképesség, ebből eredően az eljárásban résztvevő ügyféli kör tisztázása alapvető és kiinduló eljárási cselekmény, minden egyebet megelőz, ennek elmulasztása tehát valóban súlyos, az ügy érdemére kiható eljárási jogszabálysértésnek minősül. Különösen így van ez akkor, ha az ügyfélképesség tekintetében az eljárásban szereplő másik ügyfél kifogást terjeszt elő, és a hatóság ennek ellenére sem vizsgálja meg – és indokolja – a kifogásolt résztvevő jogosultságát arra, hogy – például, mint a jelen eljárásban – eljárást megindító kérelmet nyújthat-e be, jogorvoslati eljárást kezdeményezhet-e egyáltalán.”²⁹ Ha viszont *a jogorvoslati eljárásban nem hivatkozik valamelyik fél az ügyfélképesség hiányára* (illetve más eljárási akadályra), akkor a köz-

²³ A KDB D.944/16/2016. számú határozata.

²⁴ A KDB D.347/16/2024. számú határozata, [49].

²⁵ Kengyel Miklós: Polgári eljárásjog (Osiris Kiadó, Budapest, 2004) 243. o.

²⁶ A Fővárosi Törvényszék 103.K.704.121/2023/18. számú ítélete, [29].

²⁷ A KDB D.474/15/2023. számú végzése, [121].

²⁸ A Kúria Kfv.III.37.928/2015/4. számú ítélete.

²⁹ A Kúria Kfv.III.37.928/2015/4. számú ítélete.

gazgatási perben ezt már nem pótolhatja. „Az [ajánlatkérőnek] tehát, amennyiben a hivatalbóli kezdeményezés befogadásával, az eljárás megindításával kapcsolatosan jogszerűségi kifogásai merültek fel, úgy arra a megelőző eljárásban már hivatkozni kellett volna, ez esetben a [KDB-nek] az [ajánlatkérő által] hivatkozott jogszerűségi kifogásainak vizsgálatát el kellett volna végeznie, és azt a határozatában is meg kellett volna jelenítenie, hogy az [ajánlatkérő] jogorvoslati joga kiteljesíthető legyen. [...] Ebben a vonatkozásban helytálló volt a [KDB] azon érvelése is, hogy a jogorvoslati határidő megtartottságára, a hivatalbóli kezdeményező ügyfélképességére vonatkozó döntést és indokolást akkor kellett volna a határozatnak külön tartalmaznia, ha az ügyfelek felvetik annak lehetőségét, hogy a kezdeményezés elkésett, vagy a kezdeményező nem rendelkezik ügyfélképességgel, ilyen kifogást azonban az [ajánlatkérő] nem tett.”³⁰

A különböző kifogásokra vonatkozó *indokolt álláspont megfogalmazása* rendkívül fontos, hiszen „A kérelmező ügyfélképességével kapcsolatban a [döntőbizottsági] határozat jogszerűsége csak ahhoz mérten vizsgálható, hogy a kérelmező ügyfélképessége a jogorvoslati eljárás során mennyiben került kifogásolásra az [ajánlatkérő] által. Amennyiben az [ajánlatkérő] a jogorvoslati eljárásban az észrevételeiben kifogásolta a kérelmezői ügyfélképességet és annak indokát adta, a [döntőbizottsági] határozat jogszerűségi felülvizsgálata során követelmény, hogy a [KDB] a határozatát az ügyfélképesség tekintetében is megfelelően indokolja, adja elő, hogy az ügyfélképességet az eljárásában mennyiben és miként vizsgálta. A jogorvoslati eljárásban tett ilyen nyilatkozat hiányában azonban a [KDB] a hivatalbóli vizsgálatnak eleget tesz, ha a határozatából kitűnik a jogorvoslati kérelmét az ügyfélképesség tekintetében a kérelmező mire alapította, a [KDB] azt a kérelem érdemi vizsgálatával pedig elfogadta.”³¹

Ehhez kapcsolódóan megemlíthető, hogy a *tisztességes eljáráshoz való jog* magában foglalja azt az elvárást, hogy az érintett szereplők észrevételeit kellő mélységben figyelembe vegye, és ezek értékeléséről a döntésében számot adjon az eljáró hatóság.³² Az *indokolási kötelezettség* – az Alkotmánybíróság megközelítése szerint – a hatósági (bíróági) döntési szabadság abszolút korlátját jelenti, a döntés indokairól az eljárási törvényeknek megfelelően számot kell adni, viszont nem jelenti azt, hogy minden egyes felhozott észrevételt egyenként cáfolni kellene, vagy azt, hogy valamely fél szubjektív elvárásait kielégítő mélységű érvrendszert kellene bemutatni.³³ Így vannak olyan érvek, amelyek elhangozhatnak a kérelmező részéről, azonban azokra a KDB tételesen, egyesével nem fogalmaz meg választ. Egy esetben például „A kérelmező utalt arra, hogy a kérelmezett magatartása és az ajánlatkérő mulasztása a közérdeket és a közbizalmat is sérti.”³⁴ A határozat azonban azt kifejezetten nem részletezi, hogy a „közérdek” és a „közbizalom” miért nem játszhat szerepet az ügyfélképesség megalapozásában.

További fontos jellemző, hogy az *adott tényállás egyedi körülményeit* kell vizsgálni és értékelni minden esetben. „A Kúria egyetért a Döntőbizottság számos ügyben kimondott azon álláspontjával, hogy az ügyfélképességről az ügy összes körülményének mérlegelésével kell dönteni.”³⁵ Fontos, hogy az ügy körülményeiről való mérlegelést említi a Kúria is, vagyis az ügyfélképességre vonatkozó döntés nem mérlegelési jogkörben hozott döntés, hanem jogilag kötött aktus. („A mérlegelés azt a műveletet jelenti, amelynek során a jogalkalmazó az adott esetre legalkalmasabb megoldást a rendelkezések közül kiválasztja.”)³⁶ A jogszabály értelmezésével lehet a helyes következtetésre jutni, vagyis vagy fennáll az ügyfélképesség az adott ügyben, vagy pedig hiányzik az adott kérelmezőhöz, illetve tényálláshoz kapcsolódóan. Többféle alternatíva nem áll rendelkezésre, mint például – a törvényi keretek között – egy bíróság kiszá-

³⁰ A Fővárosi Törvényszék 103.K.705.649/2021/18. számú ítélete, [32] Ld. még a 103.K.705.712/2021/18. számú ítéletének [29] bekezdését.

³¹ A Fővárosi Törvényszék 103.K.708.207/2020/7. számú ítélete, [13].

³² Ld. az Alkotmánybíróság 7/2013. (III. 1.) számú határozatát.

³³ Az Alkotmánybíróság 30/2014. (IX. 30.) számú határozata, [89]. A hatósági határozatokra vonatkoztatásról ld. a Kúria Kfv.II.37.193/2021/6. számú ítéletének [33] bekezdését.

³⁴ A KDB D.439/30/2020. számú végzése, [17].

³⁵ A Kúria Kfv.II.37.111/2015/9. számú ítélete.

³⁶ A Legfelsőbb Bíróság Kfv. IV. 37.088/2008/6. számú ítélete.

básánál a kiszabás ténye, illetve összecszerúsége kapcsán.

Az ügyfélképesség lényege és a kapcsolódó alapvető fogalmak

A közigazgatási jogban és a különböző eljárásjogokban alapvető jelentőségű kérdés az ügyfélképesség, illetve az ügyféli jogállás szabályozása. Ez az egyik legnehezebb hatósági *eljárásjogi kérdéskör*, különösen az egyes hatósági ügyekben történő értelmezés szempontjából. A jogállamiság elvéből az is következik, hogy saját ügyében, illetve közvetlen jogos érdeke érintettségének esetében mindenki rendelkezzen – akár képviselője útján – eljárási képességgel, ügyfélképességgel. Valamennyi közigazgatási ágazatra általános jelleggel szinte lehetetlen meghatározni az egyedi ügyekre érvényesíthető szabályokat.³⁷ (Külön lehet vizsgálni például az ügyféli jogállást, keresetindítási lehetőséget erdészeti,³⁸ környezeti³⁹ vagy éppen telekalakítási ügyekben⁴⁰). Ha valamely tagállamban bírósági szervezetrendszerhez tartoznak a közbeszerzési jogorvoslati ügyek, akkor értelemszerűen elsősorban a keresetességi jog kérdései vizsgálандók az esetükben.

Mivel a jogorvoslati úthoz,⁴¹ a jogorvoslat igénybevételének lehetőségéhez kapcsolódóan értelmezhető az *ügyfélképesség kérdése* a közbeszerzések szabályozása terén, ezért elsőként a *jogorvoslat általános fogalmát* célszerű röviden megemlíteni. *Magyary Zoltán* a jogorvoslat általános, közigazgatási hatósági jogalkalmazási tevékenységhez kapcsolódó fogalmát a következőképpen határozta meg: „Jogorvoslatnak nevezzük azokat a tételes jog által meghatározott jog-, illetve érdekvédő eszközöket, amelyek használatára az érdekelt személyeket a tételes

jog azzal a hatállyal jogosítja fel, hogy igénybevételük esetén a közigazgatási hatóságok kötelesek az érdekeltek által felhozott érveket vizsgálat tárgyává tenni és a kérelem felett a vizsgálat eredményének megfelelően dönteni. Itt tehát a félre jog, a hatóságra nézve pedig kötelezettség áll elő.” Rámutatott arra is, hogy elkerülhetetlen a hatósági jogalkalmazási tevékenységgel kapcsolatos hibák elkövetése: „A jogszabályalkalmazás is számos nehéz feladat elé állítja a hatóságot a tényállás kiderítése, a jogi problémák megoldása, a közérdek és magánérdek összeegyeztetése terén. Mindehhez járul a közhivatalnokoknál is megnyilvánuló emberi gyarlóság (betegség, kor, különböző képesség stb.) szerepe. Mindezt megannyi lehetséges hibaforrás. Elkerülhetetlen, hogy azok a felek, akiknek jogát vagy érdekét a közigazgatás működése érinti, hibákat ne találjanak, vagy még többször hibáktól ne tartsanak, ilyeneket fel ne tételezzenek. Az ebből származó bizalmatlanság eloszlására és a hibák tényleges kiküszöbölésére szolgál a jogorvoslati eljárás, a jogorvoslatok különböző neveivel.”⁴² Az Alkotmánybíróság az elsőfokú döntések vitathatóságából kiindulva a következőképpen határozta meg a jogorvoslati eljárás jog tartalmát egyik döntésében: „[a] jogorvoslati eljárás jog tárgyát tekintve a bírói, illetőleg a hatósági döntésekre terjed ki. A jogorvoslati eljárás jog tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy a magasabb fórumhoz fordulás lehetősége.”⁴³

A közbeszerzések területén a Kbt. szerinti, a KDB hatáskörébe tartozó jogorvoslat alapvetően nem hatósági, bírósági döntésekhez, hanem jellemzően ajánlatkérői, ritkább esetben ajánlattevői cselekményekhez, mulasztásokhoz kapcsolódik. Az *ügyfélképességre (actoratus*

³⁷ Lapsánszky András: Általános és különös hatósági eljárási szabályok viszonya a hazai elektronikus hírközlési igazgatásban. *Közigazgatástudomány* 1. évf., 2021/1. szám, 82. o.

³⁸ Ld. pl. a Kúria Kfv.IV.37.936/2015/8. számú ítéletét.

³⁹ Ld. pl. a Kúria Kfv.IV.37.700/2020/5. számú ítéletét.

⁴⁰ Ld. pl. az Alkotmánybíróság 3278/2019. (XI. 5.) számú határozatát.

⁴¹ A jogorvoslati út irányelvi rendelkezésben történő megjelenéséről ld. a KDB D.348/18/2024. számú határozatának [77] bekezdését.

⁴² Magyary Zoltán: *Magyar Közigazgatás* (Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942), 612–613. o.

⁴³ Az Alkotmánybíróság 3/2007. (II. 13.) számú határozata.

realis)⁴⁴ vonatkozó szabályok azt határozzák meg, hogy ki jogosult jogorvoslati kérelmet benyújtani a KDB-hez, egyáltalán a jogorvoslati út igénybevételére, a jogorvoslathoz való jog gyakorlására egy adott közbeszerzési eljárásához kapcsolódóan ki rendelkezik jogosultsággal. „A jogorvoslathoz való jog Alaptörvénybe foglalt alapjog, ugyanakkor nem gyakorolható korlátok nélkül. A Döntőbizottsághoz benyújtott jogorvoslati kérelem érdemi vizsgálatának eljárásjogi feltétele, hogy a kérelmező ügyfélképességgel rendelkezzen a jogorvoslati kérelem benyújtására, a kérelmező ügyfélképessége nem automatikusan áll fenn. A kérelmező ügyfélképességét az adott ügy tényállása alapján, egyedileg kell megítélni.”⁴⁵ Vagyis „A Kbt. nem biztosítja általánosságban mindenki számára a jogorvoslati kérelem előterjesztésének jogát. A jogorvoslati út mindazok számára áll nyitva, akiknek érdekében áll valamely szerződés elnyerése, illetve akinek jogát vagy jogos érdekét a vélt jogsértés sérti vagy veszélyezteti. [...] A jogalkotó nem önmagában érdekeltiséget kívánt meg az ügyfélképességi minősítéshez, hanem olyan érdekeltiséget, amely jogosnak minősíthető és ezen jogos érdeksérelemnek közvetlennek kell lennie.”⁴⁶ Ahogy egy bírósági ítélet fogalmazott, az ügyfélképességre vonatkozó szabályok megalkotásával a jogalkotó korlátozza az Európai Unió Alapjogi Chartájában⁴⁷ is rögzített jogorvoslathoz való alapjogot, mégpedig a szükségesség és arányosság elvének tiszteletben tartásával: „Az arányosság elvére figyelemmel, korlátozásukra csak akkor kerülhet sor, ha az elengedhetetlen és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja.”⁴⁸ Ahogy az EUB fogalmazott, „A tagállamok tehát nem kötelesek az

említett jogorvoslati eljárásokat minden olyan személy számára hozzáférhetővé tenni, aki közbeszerzési szerződés odaítélését kívánja elnyerni, hanem jogosultak megkövetelni, hogy az érintett személynek az általa állított jogsértés sérelmet okozzon, vagy ennek veszélye fennálljon.”⁴⁹

A KDB egyébként az *alapjog* jellegből azt a következtetést vonta le, hogy az ajánlatkérő döntései nem korlátozhatják azt. „A Döntőbizottság kiemeli, hogy a jogorvoslathoz való egy alapjog, amelynek gyakorlására hatályos törvényi szabályozás van, ezért nem lehet jogszerűen annak gyakorolhatóságát – a jogszabályi alap helyett – a jogorvoslati kérelmet előterjesztő féllel érdekellentétben álló ajánlatkérő döntésével korlátozni vagy kizárni, sem pedig a jövőben bekövetkező döntésére vonatkozó előzetes jóslására alapítva meghatározni.”⁵⁰ Ahogyan később látható lesz, az ajánlatkérő egyoldalú eljárási előírásai vagy éppen döntései érintik az ügyfélképesség kérdését, így például a fedezet megállapítása vagy az ún. fordított értékelés [a Kbt. 81. § (4)-(5) bekezdésének] alkalmazása, viszont az említett tétel kiindulópontként szolgálhat az ilyen helyzetek megítélésére is.

Az *alapvető fogalmakkal* kapcsolatban lényeges kiindulópont, hogy „[A]z ügyfélképesség kifejezés az iránymutató jogirodalmi álláspont szerint is a közbeszerzési gyakorlatban elterjedt, a döntőbizottság által használt, de a bíróság által is átvett kifejezés, és arra utal, hogy ki lehet a jogorvoslati eljárás kérelmezője, de nem arra, hogy ki lehet az ügyfele. [...] az ügyfélképesség-fogalom csak arra utal, hogy bárki nem lehet kérelmező, csak az, akit a Kbt. 148. §-a meghatároz, és csak abban a kérdésben, amely tekintetben jogát vagy jogos érdekét a

⁴⁴ „Actoratus: Felperesség. ~ personalis: Keresetre jogosultsággal rendelkező; ~ realis: valóságos, vagyonban kifejezhető felperesség. Actoratus realis: ügyfélképesség.” Válogatás latin jogi kifejezések köréből. Magyar Közigazgatás, 40. évf., 1990/12. szám, 1148. o. Törvénytudományi műszótár / közre bocsátja a Magyar Tudós Társaság Budán: M. Kir. Egy., 1843, 11. o. „Actoratus régi törvénykezési nyelvünkön kétfélet jelentett. A. personalis vagy activitas alatt értették a per képességet (1. o.), A. reális alatt pedig vagy az ügyfélképességet (Pl. T. VIII. Dec. 2.), vagy az ügyfélnek a peres jogviszonyhoz való ama vonatkozását, melyet a külföldi elmélet régebben a legitimatio ad acusam névvel jelölt (Pl. T. VIII. Dec. 1., 3., 7., 8., 9.) és amelyet kereshetőségnek, felperességnek nevezünk. L. Felperesség, Kereshetőség.” Márkus Dezső (szerk.): Magyar Jogi Lexikon, I. kötet (Pallas Irodalmi és Nyomdai Részvénytársaság, Budapest, 1898) 59–60. o.

⁴⁵ A KDB D.284/21/2024. számú határozata, [143].

⁴⁶ A KDB D.395/14/2022. számú végzése, [39]–[40].

⁴⁷ „Mindenkinek, akinek az Unió joga által biztosított jogait és szabadságait megsértették, az e cikkben megállapított feltételek mellett joga van a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz.” (47. cikk).

⁴⁸ A Fővárosi Törvényszék 103.K.704.121/2023/18. számú ítélete, [29].

⁴⁹ Az EUB C-328/17. számú ügyben hozott ítélete, ECLI:EU:C:2018:958, [45].

⁵⁰ A KDB D.175/24/2024. számú határozata, [78].

törvénybe ütköző tevékenység vagy mulasztás sérti vagy veszélyezteti.”⁵¹ Vagyis „A gyakorlat alapján az ügyfélképesség általános feltétele a közvetlen és nyilvánvaló érdekeltég megléte.”⁵² Ez azonban semmiképpen sem azonosítható a *jogképességgel*, ahogyan az felmerült egy eljárásban.⁵³ Ahogy az akkori Legfelsőbb Bíróság a konzorciumokhoz kapcsolódóan fogalmazott, „[a]z ügyfélképesség nem vagy nem feltétlenül kötődik jogképességhez, jogi személyiséghez, önálló jogalanyisághoz, azonban függ a közbeszerzési eljárásban való részvételtől vagy annak lehetőségétől.”⁵⁴ De a szakirodalomban is vizsgálják ezt a kérdést,⁵⁵ és „konkrét jogképesség”-ként is említik,⁵⁶ illetve „A jogképességen túl az ügyfélképesség feltétele az ügyben való érintettség.”⁵⁷ Emellett külön kell vizsgálni az *eljárási képességet*, vagyis azt, hogy egyrészt a természetes személy ügyfél rendelkezik-e egyáltalán cselekvőképességgel.⁵⁸ Másrészt az eljárási képesség azt jelenti, hogy valamely személy az eljárás tárgyát képező ügyben érvényesen rendelkezhet. Természetes személy esetén azt a képességet jelenti, hogy önállóan, saját nevében, saját nyilatkozatával jogokat szerezhet és kötelezettségeket vállalhat. Bár hasonlít az említett cselekvőképesség fogalmához, a kettő nem ugyanaz. Az eljárási képesség feltételezi az ügyfélképességet, viszont az ügyfélképesség megléte esetén nem feltétlenül van az érintettnek eljárási képessége.⁵⁹ Mind a természetes, mind pedig a jogi személyek önálló nyilatkozattételi

joga korlátozott a közbeszerzési jogorvoslati eljárásban, a kötelező jogi képviseletre vonatkozó szabályokra tekintettel.⁶⁰ („A Döntőbizottság [az Ákr.] rendelkezései értelmében az előtte folyó jogorvoslati eljárások minden szakaszában kötelező jelleggel vizsgálja, ellenőrzi az eljárásjogi feltételek – így a kötelező képviselet – meglétét is valamennyi ügyfél vonatkozásában.”⁶¹ Az is lényeges szempont, hogy „[a]z eljárási előírások betartása terén nem azonos az elvárhatóság mértéke a személyesen eljáró, illetve a jogi képviselővel rendelkező féllel szemben.”)⁶² Nyilvánvalóan az önálló döntéshozatali jogkört – a rendelkezési jogosultságot – e szabályok nem érintik, például utasíthatja a megbízott ügyvédet vagy a szaktanácsadót a kérelmező képviselője, hogy vonja vissza a jogorvoslati kérelmet, a vonatkozó nyilatkozatot azonban jogi képviselőnek kell megtennie és benyújtania.⁶³ A kötelező jogi képviseletre vonatkozó szabályok ennyiben érintik az eljárási képességet, az ügyfélképességre azonban nincs és nem is lehet hatásuk. [„A személyes eljárás tekintetében azonban a Kbt. 145. § (7) bekezdése ettől eltérő szabályozást ír elő, amikor azt kizárja, mivel képviselő igénybevételére köteles a kérelmező, személyesen nem járhat el a jogorvoslati eljárásban.”]⁶⁴

„Az ügyfélképesség kérdése jelentős jogelméleti és egyben gyakorlati kérdés is, nem csak a közbeszerzési hatósági eljárásban, hanem általában a közigazgatási

⁵¹ A Kúria Kf.III.37.383/2019/5. számú ítélete (BH.2020.190.), [45].

⁵² Az Alkotmánybíróság 12/2015. (V. 14.) számú határozata, [22].

⁵³ Ld. a KDB D.562/17/2017. számú határozatát.

⁵⁴ A Legfelsőbb Bíróság Kfv.VI.39.075/2010/17. számú ítélete.

⁵⁵ Ld. Szamel Lajos: Dr. Toldi Ferenc – Dr. Pákay Barnabás: Az államigazgatási eljárás általános szabályai. Állam és Igazgatás, 10. évf. 1960/1., szám, 780. o. Vagy ld. Kalas Tibor: A közigazgatási eljárásjog elvi, történeti alapjai és jogintézményei. In: Ficzere Lajos (szerk.): Magyar Közigazgatási Jog. Általános rész (Osiris Kiadó, Budapest, 1998) 354. o.

⁵⁶ „Az eljáró szervek által alkalmazott anyagi jogi rendelkezések állapítják meg, hogy az általuk szabályozott jogviszony körében kit illethetnek meg jogok, illetve terhelhetnek kötelezettségek. A közigazgatási eljárásban a konkrét jogképességet, az ügyfélképesség speciális feltételeit az adott ügyre vonatkozó anyagi jogszabályok határozzák meg.” Ficzere Lajos – Szalai Éva: Gondolatok az államigazgatási eljárásjogi kódex felülvizsgálata kapcsán. Magyar Közigazgatás, 48. évf. 1998/7. szám, 389. o.

⁵⁷ A Legfelsőbb Bíróság Kfv. IV.37.629/2009/70. számú ítélete, idézi az Alkotmánybíróság 5/2018. (V. 17.) számú határozata, [4]

⁵⁸ Ld. az Ákr. 12. §-át vagy pl. a Legfelsőbb Bíróság Kfv.I.35.459/2007/5. számú ítéletét.

⁵⁹ Kalas Tibor: A közigazgatási eljárásjog elvi, történeti alapjai és jogintézményei. In: Ficzere Lajos (szerk.): Magyar Közigazgatási Jog. Általános rész (Osiris Kiadó, Budapest, 1998) 355. o.

⁶⁰ Ld. a Kbt. 145. § (7) bekezdését.

⁶¹ A KDB D.117/16/2024. számú határozata, [107].

⁶² A Kúria Kfv.IV.37.103/2023/7. számú végzése, [44].

⁶³ „Az ügyfél rendelkezési jogának része, hogy a kérelmező kérelmét módosíthatja, kiegészítheti vagy visszavonhatja.” A Fővárosi Törvényszék 103.K.704.051/2022/22. számú ítélete, [44].

⁶⁴ A Fővárosi Törvényszék 103.K.703.666/2021/6. számú ítélete, [14].

eljárásban.”⁶⁵ Ez kiegészíthető azzal is, hogy nemcsak a hatósági eljárásban, hanem más eljárásjogokban, így a polgári peres eljárásokban is rendkívül lényeges kérdés például az, hogy ki rendelkezik keresetösségi joggal. Mindez egyébként szorosan összefügg a *rendelkezési elvvel*, vagyis azzal, hogy kit hogyan illet meg az a jog, hogy bíróság elé vigye az ügyét: „A rendelkezési elv az Alaptörvény XXVIII. cikkében lefektetett tisztességes eljárásához fűződő jogból ered, s mint ilyen, magában hordozza azt az alapjogot, hogy a kérelmező bírósághoz forduljon.”⁶⁶ Azonban az igazságszolgáltatáshoz való jog sem korlátlan, illetve feltétel nélküli.⁶⁷

Fontos, hogy az ügyfélképeség döntőbizottsági elismerése *nem jelenti az ügy érdemében történő állásfoglalást is*. Ahogy egy esetben felmerült, az ügyfélképeség megállapítása nem jelentette az „ajánlatkérői beszerzési igény illegitim voltának elismerését.”⁶⁸

Különbséget kell tenni az *ügyfélképeség* és az *ügyféli jogállás*, illetve az *ügyféli jogok* között. „Az ügyfél fogalma azért kiemelten fontos, mert ez az a dogmatikai kategória, amelynek révén valamely közigazgatási ügyben érdekelték közül meg lehet határozni azokat, akiknek olyannyira szoros a kötődése az ügyhöz, hogy az adott közigazgatási eljárást alakítóan is befolyásolni tudják, nekik a jogrendszer különféle ügyféli jogokat biztosít (iratbetekintés, indítványozás, jogorvoslat stb.)”⁶⁹ Az Alkotmánybíróság a közigazgatási hatósági eljárásban meghatározott ügyfél-fogalmat általános és garanciális jellegű előírásnak tekinti, amelyet mindig az adott közigazgatási hatósági ügy tárgyát képező alanyi jogok és jogos érdekek vizsgálata figyelembevételével kell tartalommal megtölteni.⁷⁰ „A közigazgatási eljárás garanciális szabályainak a figyelmen kívül hagyása

(megsértése) az ügy érdemére kiható jogszabálysértést eredményez akkor is, ha egyébként a garanciális szabályok betartásával is ugyan azon közigazgatási döntést hozná meg a hatóság.”⁷¹ Ugyanakkor „Az ügyféli jogállástól különböző kérdés azonban az, hogy a közbeszerzési hatósági eljárásban érvényesíteni kívánt jogsértéshez kapcsolódóan a jogos érdek fennáll-e, az adott jogsértés közvetlenül a kérelmező jogát, jogos érdekét érinti-e, ezért a jogorvoslati kérelem érdemben elbírálnak-e.”⁷²

Az ügyfél általános közigazgatási eljárási meghatározását az Ákr. 10. §-a rögzíti akként, hogy a „*klasszikus ügyfélfogalom*” („az a természetes vagy jogi személy, akinek vagy amelynek jogát vagy jogos érdekét a hatósági ügy érinti”)⁷³ jelenti a kiindulópontot. Ehhez képest egy adott eljárásban értelmezhetők az ügyféli jogok, a *tisztességes eljárás*hoz való jog érvényre juttatásának követelményével összhangban. Ugyanis az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésén „nyugvó tisztességes hatósági ügyintézéshez való jog megköveteli, hogy az ügyfél gyakorolhassa ügy-megismerési és ügy-előbbre viteli jogosultságait. [...] Az ügyféli jogok gyakorlásának szükségtelen és aránytalan korlátozása révén az érdemi döntés tartalmának befolyásolása olyan súlyos eljárásjogi hiba, amely az eljárás egészét teszi jogsértővé, sérti a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot, indokolja a hatósági eljárás megismétlését.”⁷⁴ Alapvető *ügyféli jogok* között említhető például az indítványozási, észrevételezési, valamint a jogorvoslati jog.⁷⁵ További példaként említhető, hogy önmagában egy visszautasításra vonatkozó döntés „sommás indokolása” még nem feltétlenül szolgál megsemmisítési (hatályon kívül helyzési) okként, azonban az már igen, ha a KDB meg sem

⁶⁵ A Kúria Kf.III.37.383/2019/5. számú ítélete, [44].

⁶⁶ A Fővárosi Törvényszék 106.K.700.151/2019/24. számú ítélete.

⁶⁷ Ld. a Kúria Kfv.IV.37.700/2020/5. számú ítéletének [35] bekezdését.

⁶⁸ A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 12.K.32.169/2014/17. számú ítéletét, amelyet hatályában fenntartott a Kúria Kfv.III.37.158/2015/11. számú ítélete.

⁶⁹ Vincze Attila: Alanyi jog és jogos érdek – az ügyfélképeség a monarchiától a legújabb kodifikációig. *Közjogi Szemle*, 10. évf. 2017/3. szám, 10. o.

⁷⁰ Az Alkotmánybíróság 3278/2019. (XI. 5.) számú határozata, [19].

⁷¹ A Kúria Kfv.IV.37.936/2015/8. számú ítélete, [44] „A Kúria megítélése szerint jelen eljárásban a beavatkozó a megelőző közigazgatási eljárásban ügyfélnek tekintendő, hiszen azon túl, hogy az eredeti állapot helyreállítása a családi házának lebontását eredményezné (amely jogát és jogos érdekét nyilvánvalóan érinti)...” [36]

⁷² A Fővárosi Törvényszék 25.K.700.307/2018/19. számú ítélete, jóváhagyta a Kf.III.37.383/2019/5. számú ítélete.

⁷³ Az Ákr. 10. §-ához kapcsolódó részletes indokolás.

⁷⁴ A Kúria Kfv.I.35.642/2016/6. számú ítélete

⁷⁵ Ld. a Fővárosi Törvényszék a 105.K.700.723/2018/15. számú ítéletét.

várja a kérelemhez kapcsolódó hiánypótlási határidő lejártát, meg sem említi a benyújtott hiánypótlásokat az indokolásában. Ezek az ügyféli jogok lényeges sérelmét eredményezik, amelyeket a bíróság az eljárásában nem tud orvosolni,⁷⁶ de egy beadvány benyújtására nyitva álló határidő lejártát megelőző döntéshozatal a tisztességes eljárás követelményének sérelmét is felveti (például bíróság esetén is).⁷⁷ Az ajánlatkérői oldalt illetően megjegyezhető, hogy az ügyféli jogok önma-gukban történő gyakorlása egyébként nem értékelhető a mérlegelés során a bírság kiszabása során az együtt-működő magatartás megnyilvánulásaként az ajánlatkérő részéről.⁷⁸

A kérelem benyújtására vonatkozó jogosultságtól mint ügyfélképeségi kérdéstől független az *ügyféli jogállás* biztosításának kötelezettsége. A jogalkotó alapvetően a kérelmezőn kívüli egyéb érdekelt gazdasági szereplőkre bízta, hogy ügyfélként be kívánják-e kapcsolódni a jogorvoslati eljárásba vagy sem, és jelzik-e a részvételi szándékukat a megadott jogvesztő határidőn belül vagy sem. Az ajánlat érvényességétől ez a részvételi lehetőség nem függhet, illetve a közvetlen jogos érdek fennállását csak a kérelmező esetében követeli meg a Kbt.: „A vonatkozó jogszabályi rendelkezések egyike sem tartalmaz olyan előírást, amely szerint az az ajánlattevő, aki bár ajánlatot nyújtott be az ajánlatkérő által meghatározott ajánlattételi határidőre, majd utóbb nem tartotta fenn az ajánlati kötöttséget, nem tekinthető ügyfélnek. A Kbt. előírja a Döntőbizottság számára az egyéb érdekeltek értesítésének kötelezettségét, amelyhez további követelményt a törvény nem határoz meg. A Döntőbizottság álláspontja szerint az egyéb érdekeltek jogorvoslati eljárásról értesülése, illetve a jogorvoslati eljárásban való részvételük lehetősége nem függ

az ajánlatuk érvényességétől. Ilyen közvetlen jogos érdek fennállását csak a kérelmező esetében követeli meg a Kbt. a jogorvoslati kérelem előterjesztéséhez kapcsolódóan.”⁷⁹

Azonban az említett jelzés elmaradása nem akadályozza annak, hogy a jogorvoslati eljárás során a KDB által utóbb ügyfélként bevonásra kerüljön az adott gazdasági szereplő.⁸⁰ (Az érdeklődés jelzésére szolgáló szabályok bevezetésének indoka egyébként a KDB tehermentesítése volt, különösen azokban az eljárásokban, amelyekben számos ajánlattevő volt érintett. „Az ügyfél fogalmának pontosításával elhagyhatóak azok a kiegészítések, amelyek az ügyfél mellett a közbeszerzési ügyben érdekelteket az eljárás külön résztvevőjeként említik.”)⁸¹ A részvételi szándékra vonatkozó jelzés hiányának ellenére megvalósított utólagos bevonás azokban az esetekben hangsúlyos, amikor az ügyféli jogok gyakorlása egy egyéb érdekelt gazdasági szereplő számára kritikus jelentőségű lehet. Így ha például alvállalkozó bejelentésének elmulasztása képezi a jogorvoslati eljárás tárgyát, és konzorciumi tagok a nyertes ajánlattevőként szerződő felek, akkor nem mellőzhető a másik konzorciumi tag ügyfélként történő bevonása, hiszen meg kell állapítani azt, hogy melyikük felelős a mulasztásért, ennek hiányában nem lehet megalapozott és elfogulatlan döntést hozni, különösen akkor, ha e tag a saját felelősségét nem ismeri el, sőt kifejezetten vitatja.⁸² Mindez összefügg egyébként azzal, hogy a KDB kontradiktórius eljárást folytat le. „A Közbeszerzési Döntőbizottság eljárása kontradiktórius, a kontradiktórius jelleg magában foglalja, hogy a Kbt. kógens szabályozása a jogorvoslati szerv mellett a jogorvoslati eljárásban részt vevő felekre is jogokat és kötelezettségeket ró.”⁸³

⁷⁶ Ld. a Fővárosi Törvényszék 107.K.700.705/2018/15. számú ítéletét és a Kúria Kfv.VI.37.023/2023/34. számú ítéletének [50] bekezdését.

⁷⁷ Ld. a Kúria Kfv.III.37.808/2020/7. számú ítéletének [52] bekezdését.

⁷⁸ Ld. pl. a KDB D.9/17/2021. számú vagy a D.38/26/2021. számú határozatát.

⁷⁹ A KDB D.348/18/2024. számú határozata, [76]. A döntést keresettel támadták.

⁸⁰ Ld. a Kbt. 154. § (1a)-(1c) bekezdéseit.

⁸¹ A közigazgatási bürokráciacsökkentéssel és az egyes hatósági eljárások egyszerűsítésével összefüggő törvények módosításáról szóló 2017. évi CLXXXVI. törvény 68–75. §-aihoz fűzött részletes indokolás.

⁸² A Kúria Kfv.III.37.782/2018/11. számú ítélete, [62], idézi a KDB D.444/5/2019. számú határozata, [38]. Ld még pl. a Kúria Kfv.III.37.782/2018/11. számú ítéletének [73] bekezdését: „Amennyiben a tényállás tisztázása körében a jogsértésért felelős személyt kell megállapítani, közös ajánlattétel során – vita esetén – valamennyi ajánlattevőt az eljárásba ügyfélként szükséges bevonni.”

⁸³ A KDB D.174/21/2022. számú határozata, [109].

A *kontradiktórius eljárás elve* főszabályként magában foglalja az eljárásban részt vevő felek jogát arra, hogy megismerjék a bírósághoz benyújtott bizonyítékokat és észrevételeket, és hogy azokat megvitatassák [...], másrészt pedig, hogy alapvető jogelvet sértene, ha valamely bírósági határozat olyan tényeken vagy iratokon alapulna, amelyekről a felek vagy a felek valamelyike nem szerezhetett tudomást, és amelyekről ezáltal álláspontjukat sem adhatták elő.”⁸⁴ Továbbá „A kontradiktórius eljárás elvének előnyeiből a közösségi bíróság előtti eljárásban részes minden félnek részélnie kell, bármilyen jogállása is legyen. Következésképpen a közösségi intézmények is hivatkozhatnak erre az elvre, amennyiben félként vesznek részt az ilyen eljárásban.”⁸⁵

A közbeszerzési jogorvoslati ügyfélképeség uniós és nemzeti szabályozása

Az ügyfélképeség szabályozási szintjei kapcsán az egyik fő kiindulópont, hogy „A közbeszerzési jog területén az ajánlatkérő döntései elleni jogorvoslati jog gyakorlásának korlátait uniós jogforrások és a Kbt. szabályozási kerete határozza meg.”⁸⁶ Az ügyfélképeség több szinten szabályozott, ugyanis „A közösségi és a nemzeti jog, a joggyakorlat alapján, a jogalkotó nem biztosított feltétel nélküli jogorvoslati jogot, hanem meghatározza azt, hogy mely személyek, szervezetek jogosultak kérelmezni, kezdeményezni a jogorvoslati eljárást.”⁸⁷ A közbeszerzési jogorvoslati eljárásban az ügyfélképeségre vonatkozó nemzeti szabályok kiindulópontját az Európai Unió (EU) irányelvi szabályozása jelenti. „A közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslatra vonatkozó közösségi irányelvek koordinatív jellegűek, csupán a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslatok alapelveit határozzák meg, ugyanakkor a tagállamok feladata a részletszabályok kidolgozása.”⁸⁸ Vagyis a

nemzeti jog feladata a csupasz vázat jelentő rendelkezések tartalommal való megtöltése.⁸⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 89/665/EGK és a 92/13/EGK tanácsi irányelvnek a közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó jogorvoslati eljárások hatékonyságának javítása tekintetében történő módosításáról szóló 2007/66/EK irányelve rögzíti, hogy „A tagállamok biztosítják, hogy az általuk megállapítandó részletes szabályok szerint legalább azon személyeknek álljon jogorvoslati eljárás a rendelkezésére, akiknek érdekében áll vagy állt egy adott szerződés elnyerése, és akiknek az állítólagos jogsértés érdeksérelmet okozott vagy ennek kockázata fennáll.”⁹⁰ Az irányelv – akárcsak a módosítást megelőzően – a „legalább” kitéltet használja, tehát a tagállamok ennél tágabb körben is meghatározhatják a kérelmet előterjesztők körét. Mindaddig az uniós jognak megfelel a tagállami szabályozás, ameddig ezt a kötelező minimális szintet teljesíti. „A közbeszerzési szabályok a közösségi joggal nem ütköznek, lévén az ügyfélképeséget széleskörűen elismerik, az ajánlattevői csoportok jogorvoslati eljárásban való részvételi jogát nem korlátozzák.”⁹¹ (Egyébként a magyar szabályozás ennél némiképpen tágabb körben határozza meg a lehetséges ügyfelek körét, miután a kamarákat, illetve érdekképviselői szervezeteket is feljogosított bizonyos esetekben kérelem benyújtására, ahogyan erről a későbbiekben szó lesz.) Fontos kiindulópont, hogy „A jogorvoslatra jogosultak között *nem lehet hátrányos megkülönböztetést tenni*, sem anyagi jogi, sem eljárásjogi alapon, vagyis biztosítani kell azt, hogy a nemzeti jogorvoslati fórum előtt a más tagállambeli vállalkozások is a hazai vállalkozásokkal azonos feltételek alapján kezdeményezhessenek eljárást.”⁹² Továbbá „a tagállamok eljárási autonómiájának [...] elve semmi esetre sem igazolhatja a belső jog azon rendelkezéseit, amelyek gyakorlatilag lehetetlenné vagy rend-

⁸⁴ Az Európai Unió Bírósága a C-89/08. P. sz. ügyben hozott ítélete, [52], idézi a KDB D.174/21/2022. számú határozata, [111].

⁸⁵ A KDB D.174/21/2022. számú határozata, [116].

⁸⁶ A Fővárosi Törvényszék 103.K.704.121/2023/18. számú ítélete, [29].

⁸⁷ A KDB D.224/14/2024. számú végzése, [69].

⁸⁸ A Kúria Joggyakorlat-elemző Csoportja által készített 2015.El.II.JGY.E.1.1. számú, „A közbeszerzésekkel kapcsolatos ítélkezési gyakorlat” vizsgálati tárgykörre felállított összefoglaló véleménye, 77. o.

⁸⁹ Treumer, Steen: Basis and Conditions for Damages Claim for Breach of the EU Public Procurement Rules. In: Fairgrieve, Duncan – Lichère, François (szerk.): Public Procurement Law. Damages as an Effective Remedy (Hart Publishing, Oxford, 2011) 171. o.

⁹⁰ 1. cikk (3) bekezdés, 2. cikk (3) bekezdés.

⁹¹ A Legfelsőbb Bíróság Kfv.VI.39.075/2010/17. számú ítélete (EBH2011. 2373.).

⁹² Barna Orsolya – Gregóczki Etelka – Kovács László – Kugler Tibor – Puskás Sándor: Közbeszerzési jogsértések elkerülése. (Ajánlatkérői oldalon közreműködők számára) (Dialóg-Campus Kiadó, Budapest, 2018) 169. o.

kívül nehezzé teszik az uniós jogrend által biztosított jogok gyakorlását.”⁹³

Az uniós jogban „az eljáráshoz fűződő érdek” (legal interest in bringing proceedings) fogalma a kiindulópont, de határozattal szembeni keresetindítási jogként is megjelenik a vizsgált kérdés. Az Európai Unió Bírósága több döntésében is foglalkozott többek között az 89/665/EGK tanácsi irányelv 1. cikk (3) bekezdésének értelmezésével, azzal, hogy miképpen lehet megtagadni a kérelem, kereset, vagy éppen fellebbezés benyújtásának jogát valamely ajánlattevői döntéssel, határozattal szemben. Ebben a körben említhető (a teljesség igénye nélkül) a Hackermüller,⁹⁴ a Grossmann,⁹⁵ a Fastweb⁹⁶ vagy a Sisal eset ítélete.⁹⁷

A hatályos magyar törvényi szabályozást a Kbt. 148. § (2) bekezdése jelenti, amely meglehetősen röviden fogalmazza meg a kérelem benyújtására vonatkozó jogosultak körét és ezzel a kérelmezői jogosultság kereteit. „A közbeszerzési törvény szabályozásában a jogalkotó meghatározta azokat a törvényi kereteket, amelyek között lehetővé tette a közbeszerzésre vonatkozó jogszabályok megsértése miatt jogorvoslati eljárások lefolytatását, törvényben határozta meg azt is, hogy kik, mely személyek, illetve szervezetek jogosultak jogorvoslati eljárás kezdeményezésére, tehát nem biztosította a feltételek nélküli jogorvoslat kezdeményezési jogot.”⁹⁸ E norma címzettje a KDB, a feltételek fennálltát a KDB-nek kell vizsgálni és a jogkövetkezményeit (kérelem visszautasítása, illetve megindított jogorvoslati eljárás esetén az eljárás megszüntetése) adott esetben levonni.⁹⁹ Azonban „A jogosulttól származó jogorvoslati kérelem elbírálása [a KDB-nek] jogszabályi kötelezettsége.”¹⁰⁰

A Kbt. hivatkozott szabálya értelmében „Kérelmet nyújthat be az ajánlatkérő, az ajánlattevő, közös ajánlattétel esetén bármelyik ajánlattevő, a részvételre jelentkező, közös részvételi jelentkezés esetén bármelyik részvételre jelentkező vagy az egyéb érdekelt,

akinek jogát vagy jogos érdekét az e törvénybe ütköző tevékenység vagy mulasztás sérti vagy veszélyezteti. Az ajánlati, ajánlattételi vagy részvételi felhívás, a közbeszerzési dokumentumok, illetve ezek módosításának jogsértő volta miatt kérelmet nyújthat be a közbeszerzés tárgyával összefüggő tevékenységű kamara vagy érdek-képviselői szervezet is. (E bekezdésben foglaltak a továbbiakban együtt: kérelmező.)” Ugyanezt a szabályt tartalmazta az előző törvény, a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (régi Kbt.) 137. § (2) bekezdése is. Némileg másképpen fogalmazott a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény (Második Kbt.) eredeti szövege, amely úgy hangzott, hogy „Kérelmet nyújthat be az ajánlatkérő, az olyan ajánlattevő, részvételre jelentkező vagy egyéb érdekelt (a továbbiakban: kérelmező), akinek jogát vagy jogos érdekét az e törvénybe ütköző tevékenység vagy mulasztás sérti vagy veszélyezteti.” (Ezzel kapcsolatban megjegyezhető, hogy a kamarai kérelmezői jogosultság 2010. szeptember 15-étől beemelésre került a szövegbe, de erről a későbbiekben még részletesebben szó lesz.)

A jogszabály tehát meglehetősen szűkszavú, amiből az következik, hogy *számtalan értelmezési feladat* – és ezzel együtt lehetőség is – hárul a különböző jogalkalmazó fórumokra. A számos döntésből kiemelhetők olyan támpontok, elvek, amelyek mentén eldönthető egy-egy tényállás. Azonban figyelembe kell venni a különböző iránymutatásokhoz kapcsolódó korlátokat is, ugyanis „A Döntőbizottság [...] álláspontja szerint az útmutatók, példatárak, tájékoztatók (stb.) nem hivatottak a teljesség igényével bemutatni valamennyi, az ügyfél-képesség kérdéskörében felmerült, illetve még fel nem merült, esetlegesen problémát magában hordozó konkrét gyakorlati helyzeteket, példákat. Ez az elvárás teljességgel életszerűtlen lenne, hiszen az adott beszerzés tárgyától, annak konkrét jellemzőitől, valamint az eset összes körülményének vizsgálatától függően számos variáció lehetséges egy beszerzési igény megva-

⁹³ Az EUB C-333/18. számú ügyben hozott ítélete, ECLI:EU:C:2019:675, [33].

⁹⁴ Az EUB C-249/01. számú ügyben hozott ítélete, ECLI:EU:C:2003:359.

⁹⁵ Az EUB C-230/02. számú ügyben hozott ítélete, ECLI:EU:C:2004:93.

⁹⁶ Az EUB C-100/12. számú ügyben hozott ítélete, ECLI:EU:C:2013:448.

⁹⁷ Az EUB C-721/19. és C-722/19. számú egyesített ügyekben hozott ítélete, ECLI:EU:C:2021:672.

⁹⁸ A KDB D.792/14/2016. számú határozata.

⁹⁹ Ld. a Legfelsőbb Bíróság Kfv.VI.39.076/2010/8. számú ítéletét.

¹⁰⁰ A Kúria Kfv.III.37.459/2012/11. számú ítélete.

lósítása során, amelyeket nem lehet taxatív módon felsorakoztatni az útmutatókban.”¹⁰¹ Némely esetben a döntések sem egyértelműek, illetve következetesek, mindazonáltal az *alapvető elvek meghatározása* hozzájárulhat az ügyfélképeség jogi tartalmának kidolgozásához, még abban az esetben is, ha a jogszabályi szöveg változtatása nélkül a joggyakorlat éles irányváltásokon mehet keresztül.

A fentiekből adódóan „Az ügyfélképeség tisztázása nemegyszer igen összetett feladat, esetenként a tényállás (legalább részbeni) feltárása nélkül ebben az alapvető kérdésben nem is lehet dönteni.”¹⁰² Másiképpen fogalmazva: „A Döntőbizottságnak az ügyfélképeség kötelező vizsgálata során igen körültekintően kell eljárni, vizsgálni kell az adott ügyben – annak sajátosságaira tekintettel – valamennyi releváns tényt és körülményt, majd ezek összevetése és gondos mérlegelése után kell állást foglalni.”¹⁰³ A *jogértelmezés*nél pedig a Kbt. *kógenciája* szolgál kiindulópontként: „A Kbt. szabályozása a 2. §-a értelmében kógens, erre tekintettel a törvényi keretek az irányadóak a kérelmezői minőség megítélésére, azt nem lehet sem kiterjesztően, sem megszorítóan értelmezni.”¹⁰⁴ Ebből adódóan „A Döntőbizottság [...] nem korlátozhatja a [...] jogorvoslati jogot, nem határozhat meg további követelményeket az ügyfélképeség megállapítása érdekében.”¹⁰⁵

Az ügyfélképeség kérdése és bizonytalanságai a rendszerváltás utáni szabályozási kezdetek óta kíséri a jogalkalmazást. Ahogy még az első, a közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény (Első Kbt.) időszakában is fogalmaztak, „Bármennyire hihetetlen, de még 8 évvel a Kbt. hatálybalépése után is okozhat jogértelmezési problémát annak megállapítása, hogy a közbeszerzési eljárás miatt indult jogorvoslati eljárásokban ki lehet az ügyfél egyrészt a döntőbizottság előtt, másrészt peres fél a bíróság előtt.”¹⁰⁶ Már nemcsak 8, de lassan 30

év joggyakorlata áll rendelkezésre a kérdések és a rendező elvek meghatározásához, megismeréséhez, megértéséhez és megválaszolásához.

Az ügyfélképeség főbb fogalmi elemei az elméletben és a joggyakorlatban

Az elméleti fogalmi elemek

A fenti tételes jogi szabályok áttekintését követően meg kell vizsgálni, hogy melyek azok az általános joggyakorlati megközelítések, amelyek részletezik a jogszabályi szöveg tartalmát, illetve arra a kérdésre kell választ adni, hogy milyen szempontok alapján lehet egyáltalán megközelíteni az ügyfélképeséget?

Az első fontos szempont a *cél*. A kiindulópont az, hogy a közbeszerzési eljárás alanyainak mi a céljuk. Ez két oldalról vizsgálható: egyrészt az ajánlatkérő, másrészt az ajánlattevő oldaláról. „A közbeszerzési eljárás tekintetében mind az ajánlatkérőnek, mind a szerződő félnek elsődleges célja a szerződéskötés, amelyhez nem vitathatóan jogos érdekük fűződik. Az ajánlattevők azzal a szándékkal tesznek ajánlatot, hogy az eljárás eredményeként mint nyertes ajánlattevő szerződést köthessenek az ajánlatkérővel.”¹⁰⁷ Vagyis „A közbeszerzésekben ajánlatkérő joga, jogos érdeke, hogy a beszerzési igénye megvalósítása érdekében szerződést kössön, mégpedig azzal az ajánlattevővel, aki az általa előre meghatározott értékelési szempont szerint a legkedvezőbb érvényes ajánlatot tette és a szerződést a megajánlott ellenszolgáltatásért szerződésszerűen teljesítené. Az ajánlattevőknek pedig az a céljuk, joguk, jogos érdekük, hogy a közbeszerzési eljárásban nyertes ajánlattevőként kiválasztásra kerüljenek, jogosulttá váljanak a szerződés megkötésére, majd teljesítésre,”¹⁰⁸ és ebből adódóan „[a] szerződés teljesítését követően annak az eredményével (referencia, gazdasági haszon)”

¹⁰¹ A KDB D.382/27/2024. számú határozata, [85].

¹⁰² A Kúria Joggyakorlat-elemző Csoportja által készített 2015.El.II.JGY.E.1.1. számú, „A közbeszerzésekkel kapcsolatos ítélkezési gyakorlat” vizsgálati tárgykorre felállított összefoglaló véleménye, i. m. 76. o.

¹⁰³ A KDB D.261/12/2012. számú határozata. A felülvizsgálatról ld. a Kúria Kfv.II.37.667/2013/15. számú ítéletét.

¹⁰⁴ A KDB D.170/8/2017. számú végzése.

¹⁰⁵ A KDB D.285/18/2012. számú határozata.

¹⁰⁶ Mudráné Láng Erzsébet: A közbeszerzési eljárás a bírósági jogorvoslatok tükrében. Magyar Közigazgatás, 54. évf., 2004/4. szám, 227. o.

¹⁰⁷ A KDB D.424/14/2024. számú végzése, [62].

¹⁰⁸ A KDB D.66/2/2015. számú végzése. Ld. még a KDB D.792/14/2016. számú határozatát.

gazdagodjanak.¹⁰⁹ Ennek megfelelően „A Kbt. ezt az ajánlattevői jogot, jogos érdeket rögzíti, biztosítja és védi.”¹¹⁰ Így „A jogorvoslati kérelem előterjesztésének joga, az ügyféli minőség megállapíthatósága szempontjából a jog, vagy jogos érdek sérelme – a Döntőbizottság álláspontja szerint – kizárólag e célokra, a felek szerződéskötési akaratára figyelemmel értelmezhető. Összhangban a jogorvoslati irányelv kiemelt rendelkezésével kimondható, hogy jog vagy jogos érdek sérelme egy közbeszerzési eljárás során annak az ajánlattevői szervezetnek keletkezhet, amelynek valós célja, szándéka a közbeszerzési szerződés elnyerése, amely cselekvéseit a közbeszerzési eljárás során e célra tekintettel és e célnak alárendelten végzi, magatartásából látható, hogy a jogszabályi keretek között mindent megtesz e cél elérése érdekében.”¹¹¹ Másképpen fogalmazva: „Jog- vagy jogos érdeksérelme az adott közbeszerzési eljárás során annak a gazdasági szereplőnek keletkezhet, amelynek valós célja, szándéka a közbeszerzési szerződés elnyerése, jelen esetben a szerződés megkötése, amelynek tisztességes magatartásából látható, hogy a jogszabályi keretek között mindent megtesz e cél elérése érdekében, a közbeszerzési szerződés elnyerésére, aláírására. Kizárólag e magatartás élvezhet törvényi védelmet a közösségi és a nemzeti jog alapján.”¹¹² Egy esetben a kérelmező arra hivatkozott, hogy „[a]z ügyféli legitimitációt sem a bírói gyakorlat, sem a törvény nem köti ahhoz a feltételhez, hogy a jogorvoslati kérelem akkor fogadható be, ha annak eredményeképpen a kérelmező elnyeri a közbeszerzési szerződést.” A KDB ezt nem fogadta el, mivel „[a] közbeszerzési eljárás célja, hogy az ajánlatkérő ki tudja választani a számára legmegfelelőbb szerződő partnert, azaz mind az ajánlatkérő, mind az ajánlattevő elsődleges célja a szerződéskötés, ehhez az ajánlattevőnek is jogos érdeke fűződik, melynek a fent hivatkozott jogszabályi rendelkezések és joggyakorlat alapján közvetlennek kell lennie.”¹¹³ Az is lényeges, hogy „A

közvetlen érdeksérelme esetén vizsgálendő az is, hogy a szerződés elnyerése érdekében mit tett meg az ajánlattevő. Az egész közbeszerzési eljárásban olyan magatartást kell tanúsítania, ami azt támasztja alá, hogy mindent megtett a szerződés elnyerése érdekében.” Ennek például akkor van jelentősége, ha nem teljesítette a kérelmező a saját ajánlatára vonatkozó hiánypótlási kötelezettséget, viszont a többi ajánlattevő igen, és ezt vitatná esélyegyenlőségre hivatkozással.¹¹⁴ Említhető végül *olyan cél is, amely nem fogadható el ügyfélképesség alátámasztására*, ilyen például az eljárás eredménytelenségének elérése: „Az eljárás eredménytelensége a közbeszerzési eljárás meghíúsulásának a jogkövetkezménye, nem pedig elérendő cél. Amennyiben az eredménytelenség megvalósulna, akkor sem biztos, hogy az ajánlatkérő újabb közbeszerzési eljárást kezdeményezne, azon a kérelmező részt venne és az eljárás nyertese lenne és az ajánlatkérővel szerződést köthetne.”¹¹⁵ Ugyancsak kívül esik a szerződés elnyerésére vonatkozó elfogadható cél keretein a későbbi bírósági eljárások indítására vonatkozó lehetőség, ugyanis „[e]z a kérelmezői igény sem minősül közvetlen jogi érdeknek, hiszen a bírósági eljárás indításának lehetősége nem a szerződés elnyerése, mint közvetlen cél elérését eredményezi, így az másodlagos, közvetett jogi érdeknek minősül. [...] A jogsértés esetleges megállapítását követően esetlegesen érvényesíthető kártérítési igény nem tekinthető kellően közvetlen érdeknek a tárgyi közbeszerzési eljárás tekintetében, amely megalapozná a kérelmező közvetlen jogos érdekét.”¹¹⁶

Ugyancsak hiányzott az ügyfélképesség akkor, amikor a kérelmező arra hivatkozott, hogy a közbeszerzési eljárás eredményes lezárása hiányában *továbbra is ő szolgáltatathatna* a fennálló szerződések alapján: „A Döntőbizottság nem fogadta el a kérelmezőnek azt a hivatkozását sem, hogy a hatályos szerződésének fenntartását sérti az ajánlatkérő közbeszerzési eljárása.

¹⁰⁹ A KDB D.224/14/2024. számú végzése, [76].

¹¹⁰ A KDB D.403/17/2011. számú határozata. Ld. még pl. a D.382/27/2024. számú határozatának [82] bekezdését.

¹¹¹ A KDB D.66/2/2015. számú végzése. Ld. még a KDB D.792/14/2016. számú határozatát.

¹¹² A KDB D.224/14/2024. számú végzése, [70].

¹¹³ A KDB D.377/16/2022. számú végzése, [29]. A döntést keresettel támadták.

¹¹⁴ A KDB D.474/15/2023. számú végzése, [119].

¹¹⁵ A KDB D.390/16/2022. számú végzése, [51] A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 106.K.704.372/2022/20. számú ítéletét.

¹¹⁶ A KDB D.256/4/2023. számú végzése, [52] és [56]. Megsemmisítette és új eljárásra kötelezte a KDB-t a Fővárosi Törvényszék 103.K.702.682/2023/9. számú ítélete.

A kérelmező jogos érdeksérelmét nem alapíthatja az ajánlatkérő beszerzési igénye megakadályozására. A jogos érdek az ajánlatkérő által indított közbeszerzési eljárás megnyeréséhez, a szerződés elnyeréséhez fűződhet. Ez azonban a kérelmező számára lehetetlen a korábbiakban kifejtettek alapján.¹¹⁷ Megjegyzendő, hogy az irányelvi rendelkezések konjunktív feltételeket támasztanak, és ennek megfelelően kell őket értelmezni.¹¹⁸

Ugyancsak fontos lehet a cél értékeléséhez kapcsolódóan az, ha az ajánlattevő visszavonja az ajánlatát, akkor nyilván nem akar már jogosult lenni a szerződés elnyerésére. Egy kétszakaszos eljárásban az ajánlattételi szakaszban végleges ajánlatot is tett az ajánlattevő, de azt visszavonta a másik ajánlat ismeretében. „A Döntőbizottságnak abban a jogkérdésben kellett állást foglalnia, hogy megállapítható-e az ajánlat visszavonását követő időszakra, ezen időszakban megvalósított ajánlatkérői magatartásra a kérelmező ügyfélképessége. [...] Az ajánlat visszavonása tartalmilag azt jelenti, hogy az adott ajánlattevő ezen időponttól kezdődően már nem tesz ajánlatot a teljesítésre és azt sem kívánja, hogy nyertes ajánlattevőként jogosult legyen a szerződés elnyerésére, majd a tényleges teljesítésre. A Döntőbizottság jogi álláspontja szerint az ajánlat visszavonásának ezen valós tartalmi elemeire tekintettel nem állapítható meg, hogy az ajánlatát visszavonó ajánlattevő, a visszavonást követő időszakban megvalósított ajánlatkérői döntések tekintetében rendelkezzen közvetlen jogi érdekkel.”¹¹⁹

A célt követően második lényeges elemként tárgyalandó az, hogy a Kbt. hivatkozott szabálya alapján nem elegendő az, hogy egy közbeszerzési eljárásban valamely szervezet ajánlattevőnek vagy részvételre jelentkezőnek minősül, ezen a státuszon kívül még a *közvetlen jogos érdeksérellem is feltétele* az ügyfélképesség megállapításának. Pontosan úgy fogalmaz a Kbt., hogy az nyújthat be kérelmet, „akinek jogát vagy jogos érdekét

az e törvénybe ütköző tevékenység vagy mulasztás sérti vagy veszélyezteti.”¹²⁰ Ebből következően a törvény „[n]em biztosítja általános jelleggel a jogorvoslati kérelem benyújtásának jogosultságát minden ajánlattevőnek, illetve részvételre jelentkezőnek minősülő személy, szervezet részére, hanem ezen minősítésen kívül megköveteli joguk, a jogos érdekük sérelmét, veszélyeztetettségét.”¹²¹ Vagyis „A jogalkotó nem önmagában érdekeltiséget kívánt meg az ügyfélképességi minősítéshez, hanem olyan érdekeltiséget, amely jogosnak minősíthető, ezen jogos érdeksérellemnek közvetlennek kell lennie.”¹²² Ennek megfelelően „A közbeszerzési eljárások vonatkozásában állított jogsértések tekintetében fennálló ügyfélképességet [...] a szerződés elnyerése relációjában fennálló közvetlenség alapozhatja meg. Az ügyfélképességet tehát minden esetben abból a szempontból kell vizsgálni, hogy a jogsértést állító kérelmező vonatkozásában a szerződés elnyerése tekintetében a közvetlenség megállapítható-e.”¹²³ (E követelmény természetesen az egyéb érdekeltekre is vonatkozik.) Ennek megfelelően „A döntőbizottsági és bírósági gyakorlat szerint a kérelmező vonatkozásában fenn kell állnia a közvetlen jog, illetve jogos érdek sérelmének, a jogalkotó a jogorvoslati kérelem előterjesztésének lehetőségét nem biztosítja abban az esetben, ha a kérelmező részéről a vélelmezett jogsértés kapcsán *közvetett érdeksérellem*, illetve a kérelmező jogának, jogos érdekének közvetett úton történő veszélyeztetése állapítható csak meg.”¹²⁴ A szabályozás így „[e]gyrészt megköveteli, hogy a közvetlen jog-, illetve érdeksérellem mindig a kérelmező saját személyével összefüggő és kellően konkrét legyen – amely az ügy egyedi sajátosságai alapján feltárt oksági összefüggések eredményeként határozható meg –, másrészt a szerződés elnyeréséhez fűződő érdek meglétéhez a kérelmező nyeresre való esélyének fenn kell állnia.”¹²⁵ Ugyanakkor „[a] szerződés elnyeréséhez fűződő jogi érdeknek a vonatkozó bírósági döntésekből

¹¹⁷ A KDB D.964/18/2016. számú végzése.

¹¹⁸ Ld. a KDB D.271/20/2021. számú végzésének [90] bekezdését.

¹¹⁹ A KDB D.176/11/2010. számú végzése. A döntést jogorvoslattal támadták.

¹²⁰ A Kbt. 148. § (2) bekezdése.

¹²¹ A KDB D.399/28/2011. számú határozata.

¹²² A KDB D.418/16/2024. számú határozata, [52].

¹²³ A KDB D.498/18/2017. számú határozata.

¹²⁴ A KDB D.581/13/2012. számú határozata.

¹²⁵ A KDB D.218/13/2024. számú végzése, [24].

következően kézzel foghatónak és konkrétan kell lennie.”¹²⁶ Rendkívül fontos továbbá, hogy „[a] jog vagy jogos érdek sérelmének vagy veszélyeztetettségének mindig tárgyilagosságnak és egyedinek kell lennie, mert nem áll fenn az ügyfélképesség, ha akár a jog vagy jogos érdek, akár a birtokosuk vagy címzettjük személye, akár a Kbt.-be ütköző tevékenység vagy mulasztás túl általános vagy meghatározhatatlan körű.”¹²⁷ Nem lehet például általános piaci érvekre alapozni az ügyfélképességet. Egy esetben az értékelés alapján a hetedik helyre rangsorolt kérelmező arra hivatkozott, hogy a nyertes ajánlat aránytalanul alacsony árat tartalmazott, és ezen ajánlat nyertessége esetén „a kérelmező kizorul az adott piacról”, valamint arra, hogy az „érvénytelenség megállapítására a kérelmezőnek a közvetlen jogi érdeke fennáll.” A KDB azonban nem tudta ezek alapján megállapítani az ügyfélképességet: „A kérelmező által a kérelem benyújtására való jogosultsága körében előadott azon indok pedig, mely szerint a versenytársak alacsony ára a kérelmezőt az adott piacról kiszoríthatja, nem vonatkoztatható kizárólag az adott közbeszerzési eljárásra, általános jellegűnek, és közvetettnek tekinthető.”¹²⁸ Megjegyzendő, hogy gazdasági válságok idején különösen hangsúlyos a piac megtartása, amelyet rendkívüli mértékben megnehezít a piac szűkülése és ezzel együtt az ajánlati árak csökkenése. Az ilyen versenykörülmények (ld. pl. a „lihegő” vagy „fojtogató verseny” kérdését)¹²⁹ mások, mint konjunktúra idején, amikor a bőséges kereslet (kiegészítve széleskörű hitelforrásokkal) lehetővé teszi az árak folyamatos – olykor már irreálisnak tekinthető – emelkedését. Azonban az ügyfélképesség szempontjából ezek az általános gazdasági körülmények nem bírnak jelentőséggel.

Azonban „A Kbt. nem határozza meg azt, hogy mit kell a közbeszerzési eljárásokban résztvevők jogának, jogos érdekének tekinteni.”¹³⁰ A Kbt. értelmében az ügyfélké-

pességet mind az alanyi jog, mind pedig a jogos érdek megsértése egyaránt megalapozza, „[v]agyis lényegében két egyenrangú érintettségi formáról van szó, legalábbis a jogkövetkezmény tekintetében.”¹³¹ A közigazgatási és a polgári jogtudomány vizsgálja annak elméleti és történeti kérdéseit is, hogy miképpen lehet a kettőt elhatárolni, a kettő hogyan viszonyul egymáshoz.¹³² A törvény azt sem tartalmazza, hogy mi az *érdek fogalma*, ezért célszerű megemlíteni a jogtudományban kimunkált elméleti meghatározásokat is röviden. Kiindulópont lehet *Rudolf von Jhering* érdekelmélete. Eszerint az alanyi jog nem más, mint a jogilag védett érdek („Jogok: jogilag védett érdekek.”) *Kauser Lipót* rámutatott ezzel a meghatározással kapcsolatban arra, hogy az, ami véd, a jog, nem lehet azonos a védelem tárgyával, az érdekekkel. *Kauser* szerint az érdek pszichikai, belső lelki jelenség, amelynek vannak a külvilágban is észlelhető tünetei, és amelyekből lehet következtetni a léteire, viszont objektív léte nincs és nem is lehet. *Szászy-Schwarz Gusztáv* úgy fogalmazott, hogy „Érdekem mindaz, ami iránt érdeklődöm, amit kívánok.” *Philipp Heck* szerint az érdek az a jelentőség, amellyel életjavak az emberek számára bírnak, tehát életjavak utáni vággyal (ideértve a tudatalatti hajlandóságot is) azonosította. *Kauser* végül úgy foglalt állást, hogy objektív érdek nincs (például más az egyéni érdek és a köz érdeke), így „A jogszabály szövegében nyelviileg megjelenő ’érdek’ sem objektív. Általánosított, az élet valóságos jelenségeiből lepárolt, absztrahált fogalom.” Nyilván a „jól felfogott érdekből” kell kiindulni, és nem például az egyénre is káros érdekekből.¹³³ Így jogszabályi kötelezettség is tekinthető érdeknek adott esetben, például „[a]z ajánlatkérőnek nem csak kötelessége, de érdeke is a gondos és alapos előkészítés”, hiszen így érvényes, megvalósítható ajánlatok érkezhetnek, elkerülhetők a szerződés teljesítése során felmerülő problémák és a szerződés módosításának szükségessége.¹³⁴ A másik fogalom, az *alanyi jog* *Szászy*

¹²⁶ A KDB D.165/17/2021. számú végzése, [26].

¹²⁷ A KDB D.271/20/2021. számú végzése, [88].

¹²⁸ A KDB D.248/12/2011. számú határozata.

¹²⁹ Földes Béla: Társadalmi gazdaságtan elemei, I. (Athenaeum Irodalmi és Nyomdai R.-T. kiadása, Budapest, 1905) 52–55. o.

¹³⁰ A KDB D.185/27/2024. számú határozata, [64].

¹³¹ Vincze Attila: i. m. 10. o.

¹³² Ld. Vincze Attila: i. m. 10–15. o.

¹³³ *Kauser Lipót*: Az alanyi jog funkcionális elmélete (Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 2010) 59., 64., 66–70. o.

¹³⁴ A KDB D.512/6/2024. számú határozata, [25].

István szerint „[n]em egyéb szervezeti (organizatórikus) szabályok által emberi érdekek védelme céljából meghatározott hatáskörnél.” Schwarz Gusztáv-Besnyő Béla műve szerint alanyi jog „[a]z a helyzet, amelyben én vagyok, amikor az állam az én érdekekben máshoz valami jogparancsot bocsát ki, úgy azonban hogy megszegése esetére tőlem teszi függővé a sanctiós tétel alkalmazásba vételét.” Hans Kelsen meghatározása értelmében „Jogosultság akkor áll fenn, ha a jogtalanság következményének feltételei közé a jogtalanság ténye által érdekeiben sértettnek erre irányuló kereset vagy panasz alakjában teendő akaratnyilvánítása fel van véve.”¹³⁵

Megjegyzendő, hogy a hatóság és a kérelmező viszonyában is értelmezhető az *alanyi jog* és a *jogos érdek* közötti különbségtétel, ugyanis „[a] jog védelemben kíván ugyan részesíteni bizonyos érdekeket (jogos érdek), tehát jogilag szabályozza az adott viszonyokat, a védelem azonban nem feltétlen, vagyis az érdekeltnek nincs feltétlen igénye az érdekeivel egyező hatósági döntésre. [...] Az alapvető különbség tehát abban mutatkozik alanyi jog és jogos érdek között, hogy az állampolgár az állami szervtől mit igényelhet.”¹³⁶ Ahogy arról szó volt korábban, egy esetben felmerült, az ügyfélképeség megállapítása nem jelentette az „ajánlatkérői beszerzési igény illegitim voltának elismerését.”¹³⁷ Tehát az ügyfélképeség elismerése még nem jelent az ügy érdemében történő állásfoglalást is.

A fogalmi elemek megjelenése és értelmezése a joggyakorlatban

Az elméleti megközelítéseket követően a *joggyakorlatot* érdemes áttekinteni. A KDB megközelítése szerint (ahogyan erről a későbbiekben még lesz szó) a Kbt. olyan anyagi jogi jogszabály, amely mind az ajánlatkérő, mind pedig az ajánlattevő vonatkozásában tartal-

maz jogokat és kötelezettségeket, joguk a Kbt. által meghatározott, biztosított és védett cselekvési lehetőség a jogszabály által meghatározott kereteken belül. A *jogos érdek* pedig olyan törvényes érdek, amely nem jelenik meg konkrét jogként, és a Kbt. ezt az ajánlattevői jogot, jogos érdeket rögzíti, biztosítja és védi.¹³⁸ „A Döntőbizottság rámutat, hogy a döntéseiben annak függvényében ítéli meg a kérelmezőként fellépő személy ügyfélképeségét, hogy a kérelmező esetében az állandósult joggyakorlat szerint megkövetelt közvetlen jogsérelem megállapítható-e, vagyis a kérelmező által jogsértőnek vélt tevékenység vagy mulasztás és a megsértett jog vagy veszélyeztetett jogos érdek közötti közvetlen kapcsolat, okozati összefüggés fennáll-e. Jogsérelem vagy jogos érdeksérelem egy közbeszerzési eljárás során annak a gazdasági szereplőnek keletkezhet, amelynek valós célja, szándéka a közbeszerzési szerződés elnyerése.”¹³⁹

A Kbt. azt sem részletezi, hogy mit jelent a *közvetlen érdeksérelem*, de ennek „fogalmát, kereteit a joggyakorlat kiművelte.”¹⁴⁰ Hogy pontosan mit jelent a „*közvetlenség*”, hogyan, milyen módon jelent meg az értelmezése a joggyakorlatban, arról a későbbiekben részletesebben szó lesz, azonban általánosságban fontos, hogy „*kellően*” jelzővel illethető: „Kiemelt jelentősége van a *kellően közvetlenség*, mint feltétel meghatározásakor annak, hogy a jogorvoslati kérelmet előterjesztő milyen közbeszerzési magatartásokat, döntéseket támad, mert azok befolyásolhatják annak eldöntését, fennáll-e közvetlen jog, vagy jogos érdeksérelem.”¹⁴¹ Bár a jogorvoslati kérelmek a legkülönfélébb történeti tényállásokra és jogvitákra épülnek, bizonyos elvek mentén meghatározható a tartalma. Fontos azonban, hogy „A közvetlenség kétségtelenül a jogorvoslati kérelmet előterjesztő személyéhez kapcsoltságot kell jelentsen, így a [KDB] helytállóan vizsgálta az ajánlattevői érdeket és az

¹³⁵ Kauser Lipót: i. m. 73–81. o.

¹³⁶ Szamel Katalin: Közigazgatás az állampolgárért, vagy állampolgár a közigazgatásért (Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1988) 221–222. o.

¹³⁷ A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 12.K.32.169/2014/17. számú ítélete, amelyet hatályában fenntartott a Kúria Kfv.III.37.158/2015/11. számú ítélete.

¹³⁸ A KDB D.320/19/2010. számú határozata. ld. még a D.845/14/2009. számú határozatát vagy a D.567/14/2010. számú végzését.

¹³⁹ A KDB D.343/18/2021. számú végzése, [18] Megsemmisítette és a KDB-t új eljárásra kötelezte a Fővárosi Törvényszék 103.K.705.499/2021/23. számú ítélete.

¹⁴⁰ A KDB D.474/15/2023. számú végzése, [121].

¹⁴¹ A KDB D.175/24/2024. számú határozata, [77].

eljárást lezáró döntés tartalmát is.”¹⁴² Megjegyzendő, hogy a „közvetlenség” kifejezés értelmezése még az alvállalkozók bevonása kapcsán szokott számos esetben felmerülni. („A Magyar Értelmező Kéziszótár a ’közvetlen’ melléknév értelmezéseként a más személy, dolog, eszköz segítsége, közreműködése nélkül megnyilvánuló, érvényesülő jelentést határozza meg, melynek ellentétei a közvetve, közvetett melléknevek, amelyek jelentése a nem közvetlenül megnyilvánuló, érvényesülő, amely valaki vagy valami közvetítésével, felhasználásával, segítségével valósul meg.”)¹⁴³

Azt is szükséges rögzíteni, hogy „Az állandósult joggyakorlat szerint kérelmezői jogosultság megítélése tekintetében azt kell vizsgálni, hogy a jog, jogos érdek sérelme *közvetlenül a kérelmező tekintetében áll-e fenn*. A kérelmező [a Kbt.-ben meghatározott kivételtől eltekintve] mások nevében nem nyújthat be jogorvoslati kérelmet, kizárólag saját maga vonatkozásában hivatkozhat jogának, jogos érdekének a sérelmére, vagy veszélyeztettségére. Amennyiben más tartja jogsértőnek az ajánlati felhívást, saját nevében jogosult a jogorvoslati kérelem benyújtására.”¹⁴⁴ Fontos azonban, hogy „A Döntőbizottság véleménye szerint minden ajánlattevő jogos érdeke az, hogy az ajánlatkérő az ajánlatokat jogszerűen bírálja el, de jogorvoslati jog gyakorlása és az ügyfélképeség megléte szempontjából további követelmények fennállása is szükséges. Jogos az az igény az ajánlattevő részéről, hogy az ajánlatkérő az ajánlatok bírálatát a jogszabályoknak megfelelően végezze el, de ez még önmagában nem teremti meg az adott ajánlattevő jogos érdekének fennállását, ehhez az szükséges, hogy a jogorvoslati kérelemmel elérni kívánt cél alapján az ajánlattevő kedvezőbb helyzetbe kerülhessen.”¹⁴⁵ Ennek megfelelően vizsgálendő a későbbiekben a „kedvezőbb helyzetbe kerülés” lényege és elve, valamint az értelmezési lehetőségei és más elvekhez fűződő viszonya.

A kérelem előterjesztésének alapvető feltétele tehát a *közvetlen jogos érdeksérelem*. „A Kbt. a kérelem előterjesztésének követelményeként támasztja, hogy jogát vagy jogos érdekét az e törvénybe ütköző tevékenység vagy mulasztás sértse vagy veszélyeztesse. Ajánlatkérőn kívül kérelmezőként tehát csak azok nyújthatnak be jogorvoslati kérelmet, akiknek *jog- vagy érdeksérelem közvetlenül kimutatható a vitatott jogsértéssel összefüggésben*. A következetes bírói gyakorlat szerint a jogos érdeknek az ügyfél szempontjából közvetlenül kell jelentkeznie.”¹⁴⁶ Ugyanakkor „Az ügyfélképeséget minden esetben ügy specifikumai alapján kell megítélni. A kérelmezőnek igazolnia kell közvetlen érdekelttségének fennállását, jogának, jogos érdekének sérelmét, vagy veszélyeztetését, hogy a jogorvoslati eljárásban kérelmező legyen.”¹⁴⁷ Viszont „[az] ügyfélképeséghez szükséges közvetlen jog- vagy érdeksérelem, nem azonos azon érdekléssel, hogy a kérelmezőnek érdekében állt a szerződés elnyerése, az ügyfélképeség megítélése szempontjából annak is jelentősége van, hogy van-e *reális esélye* arra, hogy a szerződést elnyerhesse, a jogorvoslati kérelemmel elérni kívánt cél alapján az ajánlattevő kedvezőbb helyzetbe kerülhet-e.”¹⁴⁸

Az ügyfélképeség fogalma megközelíthető másik oldalról is: „Az ügyfélképeségnek a kérelmező személye vonatkozásában kell fennállnia, a beszerzési, illetve közbeszerzési eljárás által közvetlen jogos érdeksérelem szenvedett félnek kell a jogorvoslati kérelmét benyújtani. [...] A Döntőbizottság arra is rá kíván mutatni, hogy a közvetlen jogi érdekelttséghez a tevékenység jogszerű véghezvitelén kívül az is szükséges, hogy a kérelmezői személy potenciális érdekeltséggel rendelkezzen a közbeszerzés tárgya szerinti tevékenység végzésében, melyre a kérelmező személyi és tárgyi erőforrásaiból és eddig végzett tevékenységéből lehet következtetést levonni.”¹⁴⁹

¹⁴² A Fővárosi Törvényszék 103.K.707.826/2020/10. számú ítélete, [18].

¹⁴³ A KDB D.791/11/2010. számú határozata. A döntés felülvizsgálatáról (a jogerős ítélet helyben hagyásáról) ld. a Kúria Kfv.II.37.574/2013/4. számú ítéletét.

¹⁴⁴ A KDB D.399/28/2011. számú határozata.

¹⁴⁵ A KDB D.549/16/2021. számú végzése.

¹⁴⁶ A KDB D.735/17/2009. számú határozata.

¹⁴⁷ A KDB D.399/28/2011. számú határozata.

¹⁴⁸ A KDB D.549/16/2021. számú végzése, [88].

¹⁴⁹ A KDB D.161/23/2011. számú végzése.

A KDB egy másik döntésében igen részletesen vizsgálta a Kbt.-ben meghatározott fogalmakat, így célszerű ezt is megemlíteni ebben a körben: „A jogorvoslati kérelem benyújtásához a törvény ajánlattevő vonatkozásában közvetlenül kimutatható jog- illetve érdeksérelmet, vagy annak veszélyét követeli meg.” Ez a közvetlen érdeksérelm vagy annak veszélye többféle formában nyilvánulhat meg. Ezeket minden esetben az adott ügy konkrét adatainak megfelelően kell vizsgálni, ezek tartalmát a jogalkotó nem sorolta és nem is sorolhatta fel, mivel ezek minden egyes esetben eltérőek lehetnek. Ennek megfelelően „A Kbt. konkrétan nem határozza meg azt, hogy mit kell a közbeszerzési eljárásokban részt vevők jogának, jogos érdekének tekinteni. [...] Azonban a Kbt. mint anyagi jogi jogszabály tartalmaz jogokat és kötelezettségeket mind ajánlatkérő, mind ajánlattevő vonatkozásában, ezért mind ajánlatkérőknek, mind ajánlattevőknek joga a Kbt. által meghatározott, biztosított és védett cselekvési lehetőség a jogszabály által meghatározott kereteken belül. A *jogos érdek pedig olyan törvényes érdek, mely nem jelenik meg konkrét jogként.* [...] A Kbt. egyébként ezt az ajánlattevői jogot, jogos érdeket rögzíti, biztosítja és védi.”¹⁵⁰

A Kbt. „függő” jogos érdekről nem rendelkezik, így több kérelmi elem esetén nem lehet ilyen megközelítésből kiindulni. „A fentiek tükrében a Döntőbizottság megállapította, hogy a kérelmezőnek – figyelemmel arra, hogy a saját ajánlata érvénytelenségét megállapító döntést is támadta – közvetlen jogos érdeke fűződik az I-II. r. egyéb érdekelti közös ajánlat érvénytelensége kimondásához, tekintettel arra, hogy ebben az esetben az eljárás nyertese lehet. A Döntőbizottság megjegyzi e körben, hogy annak külön vizsgálatára, hogy hogyan alakul a kérelmező 2-4. kérelmi elemre vonatkozó jogos érdeke abban az esetben, ha az 1. kérelmi elem vizsgálatát követően az ajánlata érvénytelen marad, illetve ha érvényessé válik, a Döntőbizottságnak nincs lehetősége, tekintettel arra, hogy a Kbt. ’függő’ jogos érdekről nem rendelkezik. A Döntőbizottság a fentiek alapján megállapította, hogy a kérelmező jogorvoslati

jogosultsága, ügyfélképessége az 1. mellett a 2-4. kérelmi elem tekintetében is fennáll, így a kérelem érdemi vizsgálatának e kérelmi elemekre vonatkozóan nincs eljárásjogi akadálya.”¹⁵¹

A jogos érdeksérelm közvetlenségének kérdése egyébként a *kedvezőbb jogi helyzetbe kerüléshez* kapcsolódóan is vizsgálható: „Ahhoz, hogy kérelmező [...] kedvezőbb pozícióba kerüljön, az eljárás nyertesévé váljon, több olyan bizonytalan jövőbeli esemény szükséges, melynek bekövetkezése eshetőleges [...]. Az arra alapított jog-, illetve érdeksérelm pedig, hogy a Döntőbizottság nem csupán a nyertest, hanem a nyertest követő legalacsonyabb ajánlatot benyújtó ajánlattevő vonatkozásában is megállapítja az ajánlat érvénytelenségét, majd ezt követően ajánlatkérő új döntés hozataláról dönt, ennek során a kedvezőbb ajánlati árat benyújtó ajánlattevő nem tartja fenn ajánlatát, a Döntőbizottság megítélése szerint közvetlennek nem tekinthető.”¹⁵² Ennek megfelelően különítendő el és tárgyalandó a későbbiekben az ügyfélképességi alapelvek körében a bizonytalan jövőbeli események elve is.

Az alapelvek jelentősége a joggyakorlatban

A Kbt. *alapelveinek* a kérelmezői jogosultság megítélése kapcsán is érvényesülnie kell, hiszen „Az alapveti előírások a tételes jogszabályi előírásokat áthatják, sőt az azokban nem szabályozott kérdésekben is iránymutatást, egyben kötelezést tartalmaznak. A verseny tisztasága és nyilvánossága, az esélyegyenlőség és az egyenlő bánásmód alapelveinek érvényesülnie kell a közbeszerzési eljárásokban, azok biztosítása az ajánlatkérők és az ajánlattevők kötelezettsége.”¹⁵³ Bár „A Kbt. alapelveinek érvényesülniük kell az egész eljárás során, viszont a tételes joghelyek érvényesülését az alapelvek érvényesülése nem írhatja önmagában felül. Csupán az alapelvek érvényesülése miatt nem biztosított a kérelmezők ügyfélképessége, ha a további

¹⁵⁰ A KDB D.320/19/2010. számú határozata, ld. még a KDB D.845/14/2009. számú határozatát vagy a D.567/14/2010. számú végzését.

¹⁵¹ A KDB D.329/28/2015. számú határozata. A részbeni hatályon kívül helyezéséről ld. a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 4.K.33.111/2015/21. számú ítéletét, a megismételt eljárásokról pedig a KDB D.805/6/2016. számú és a D.315/8/2017. számú határozatát.

¹⁵² A KDB D.247/16/2012. számú végzése.

¹⁵³ A KDB D.704/7/2010. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Bíróság 14.K. 35147/2010/5. számú ítéletét.

feltételek nem állnak fenn.”¹⁵⁴ Így „[a]nnak a kérdésnek az eldöntése, hogy a kérelem szerint az ajánlatkérő az egyenlő bánásmód elvét megsértve tekintett-e el az egyéb érdekelt kapcsán az árindokoláskérés kibocsátásától, illetve az egyéb érdekelt hamis adatszolgáltatást, illetve hamis nyilatkozattételt megvalósított-e, és ezáltal kizáró ok hatálya alá kerülhet-e, a jelen jogorvoslati eljárás érdemére tartozna, mindez – mint többlettényállási elem – a kérelmező ügyfélképessége, mint eljárásjogi előkérdés alátámasztására nem szolgálhat.”¹⁵⁵

Azonban különösen fontos a joggal való visszaélés tilalmának, illetve a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményének érvényesítése. Ugyanis „A gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy gyakran kerül sor nyilvánvalóan alaptalanul, rosszhiszeműen indított jogorvoslati eljárásra, amikor a kérelmező célja csupán az, hogy a szerződés megkötését minél tovább megakadályozza, bár tudatában van annak, hogy a közbeszerzési eljárás nem volt jogsértő. Az alaptalan jogorvoslati kérelmek egyrészt a Döntőbizottság munkaterhét növelik feleslegesen, másrészt az ajánlatkérőt akadályozzák közbeszerzése minél előbbi megvalósításában.”¹⁵⁶ Másképpen fogalmazva, „A közbeszerzésre köteles ajánlatkérő célja, hogy az eredményes közbeszerzési eljárás eredményeként a közbeszerzési szerződés megkötése útján az ajánlatkérő beszerzési igénye megvalósításra kerüljön, a közbeszerzés elnyerésére nem képes személy jogorvoslati kérelme a közbeszerzés sikeres megvalósítását akadályozza.”¹⁵⁷ Így „A rendeltetésszerű joggyakorlás követelménye alapján tehát a jog, a jogos érdek sem abszolút, és csak a rendeltetésszerű joggyakorlás élvez védelmet. [...] a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét a jogtudomány és jogalkalmazói gyakorlat alapvetően a polgári jogban a joggal való visszaélés tilalmának alap-

elvével össze-függésben munkálta ki. Ezekből a polgári jogi alapokból kiindulva vált a jogrendszer egészét átható általános alapelvvé, amelynek lényege, hogy a jogosultságok gyakorlása nem irányulhat a jog rendeltetésével össze nem egyeztethető célra, az alanyi jogok gyakorlása során akkor számíthat törvényi védelemre és elismerésre, ha az a jogosultság rendeltetésének, céljának megfelelően történik. A jogalkotó nem határoz meg részletes kritériumokat a rendeltetésellenes jog-gyakorlás, a joggal való visszaélés megállapításához, a jogalkalmazóra bízva annak megítélését, hogy konkrét esetben rendeltetésének megfelelően gyakorolta-e jogát a jogosult.”¹⁵⁸ Például előfordulhat az, hogy a kérelmező ajánlattevő a saját ajánlatának érvényességére vonatkozó ajánlatkérői döntést kívánja vitatni. Az ilyen célkitűzéseknek határt szabhat az említett elv, mivel „A Kbt. azonban nem biztosítja és nem védi az olyan ajánlattevői magatartást, mely arra irányul, hogy a nem nyertes ajánlattevő – kihasználva a Kbt. vonatkozó rendelkezéseit – a saját érvényes ajánlata érvénytelenné nyilvánításával úgy hozza saját magát helyzetbe, hogy ismételt ajánlatot nyújthasson be és ezzel a másik ajánlat ismeretében annál kedvezőbb ajánlatot tehessen és legyen az eljárás nyertes ajánlattevője.”¹⁵⁹ Ahogyan arról a későbbiekben szó lesz, nem szolgálhat elfogadható indokként az, ha sikerül elérni például mindkét benyújtott ajánlat érvénytelenségét, és ezzel egy új közbeszerzési eljárásban ismét részt vehet a kérelmező.¹⁶⁰ Ezen túlmenően megemlíthető azonban, hogy a rosszhiszeműség nem vizsgálható az ügyfélképesség kapcsán: „[a]z ügyfélképesség, mint objektív módon megállapítható jogi kategória körében a rosszhiszeműség nem vizsgálható, azzal összefüggésbe nem hozható.”¹⁶¹ Megjegyzendő, hogy nemcsak az ügyfélképesség szabálya-ira lehet úgy tekinteni, mint a visszaélésszerű kérelmek visszaszorításának egyik eszközére, hanem a

¹⁵⁴ A KDB D.474/15/2023. számú végzése, [121].

¹⁵⁵ A KDB D.185/27/2024. számú határozata, [68].

¹⁵⁶ A Kbt. 148. § (2) bekezdéséhez kapcsolódó miniszteri indokolást idézi a KDB D.224/14/2024. számú végzésének [68] bekezdése. Az időhúzás tekintetében ld. a KDB D.474/15/2023. számú végzésének [121] bekezdését.

¹⁵⁷ A KDB D.50/22/2022. számú határozata, [46].

¹⁵⁸ A KDB D.320/19/2010. számú határozata.

¹⁵⁹ A KDB D.320/19/2010. számú határozata. Ld. még a KDB D.845/14/2009. számú határozatát. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Bíróság 7.K.31.095/2010/4. számú ítéletét vagy a KDB D.567/14/2010. számú végzését.

¹⁶⁰ Ld. a KDB D.53/15/2024. számú határozatának [55] bekezdését, valamint az általa hivatkozott, a Kúria Kfv.II.37.111/2015/9. számú ítéletét.

¹⁶¹ A KDB D.390/27/2021. számú határozata, [70].

kérelemre induló eljárásokért fizetendő *igazgatási szolgáltatási díj* mértékére, kockáztatására és viselésére vonatkozó elő-írásokra is. A jogalkotó fontosnak tartotta e sajátosság fenntartását a díjakra vonatkozó szabályok módosítá-sánál: „A jogorvoslati díjak mértékének meghatározása során a jogalkotó figyelembe vette egyrészt, hogy azok mértéke hivatott garantálni, hogy csak indokolt esetben kezdeményezzen valaki jogorvoslati eljárást, másrészt az arra vonatkozó általános elvárást, hogy minél szélesebb körben fontos biztosítani a jogellenes ajánlatkérői magatartásokkal szembeni fellépést. [...] A fentiek nyomán a jogorvoslati díjakat a módosítás újraszabályozza oly módon, hogy összességében azok csökkentése valósul meg, azonban a díjak mértéke továbbra sem biztosít teret a jogorvoslat intézményének visszaélészerű alkalmazására.”¹⁶² Ugyanakkor figyelembe kell venni, hogy vannak az EUB által kimunkált korlátok ebben a körben is, a jogorvoslati díjak tagállami szabályainak megalkotása során ezekre a szempontokra tekintettel kell lenni.¹⁶³

Ahogy arról történt már említés, a *joggal való visszaélés tilalma* polgári jogi eredetű alapelv, a polgári jogi szakirodalomból kiemelhető e témakörben *Sárándi Imre* „Visszaélés a joggal” című munkája. *Sárándi* meghatározása szerint a joggal való visszaélés végeredményben jogellenes magatartás, e jogellenesség pedig abban áll, hogy az ilyen magatartás a joggyakorlásra vonatkozó általános szabályokba ütközik. Kiindulópont mindig valamely jogszabály által biztosított alanyi jog. A jogosnak látszó joggyakorlás a jog rendeltetéséről szóló és a joggyakorlásra vonatkozó általános szabályba ütközik: a joggyakorló túllépi a joggyakorlás általános elveit, magatartása rendeltetésellenes lesz, jogellenességbe fordul át. Viszont nem minden, a jog társadalmi rendeltetését teljesen be nem töltő joggyakorlás minősül joggal való visszaélésnek, csak az olyan, a jog és a joggyakorlás társadalmi rendeltetésével szembenálló károkozó vagy a kár közvetlen veszélyét eredményező „joggyakorlás”, amely ellen jogi szankciókkal kívánatos fellépni. A joggyakorlás joggal

való visszaélésé minősítése független a joggyakorló jó- vagy rosszhiszeműségétől, független attól, hogy szándékában volt-e kárt okozni vagy sem, terheli-e gondatlanság vagy sem, érdekében állt-e a joggyakorlás vagy saját érdek nélkül cselekedett.¹⁶⁴ A joggal való visszaélés és a nem rendeltetészerű joggyakorlás kapcsolódnak egymáshoz, de nem azonos tartalmú fogalmak, hiszen minden joggal való visszaélés ellentétes a jog társadalmi rendeltetésével, de nem minden nem rendeltetészerű joggyakorlás joggal való visszaélés. „A jog társadalmi rendeltetésével egybe nem hangolt joggyakorlást nem minden esetben lehet és kell joggal való visszaélésnek minősíteni, következésképpen nem lehet minden ilyen magatartással szemben a joggal való visszaélés megakadályozására alkalmas szankciókat sorompóba állítani, hanem csak a kárt okozó, vagy a kár közvetlen veszélyét eredményező, a társadalmi rendeltetéssel súlyosan ellentétes joggyakorlás minősülhet joggal való visszaélésnek és csak az ilyen magatartást tanúsító személyt lehet sújtani a jogellenes magatartások meggátlására készenlétben lévő szankciókkal. A jog társadalmi rendeltetésének nem mindenben megfelelő joggyakorlás ezek szerint nem feltétlenül joggal való visszaélés, nem feltétlenül azonos a két fogalom.”¹⁶⁵ A joggal való visszaélés tilalmával szemben az *abszolút jogok megközelítése* állítható egyébként. E koncepció azt jelenti, hogy a jog védelmezi azokat a magatartásokat is, amelyek megfelelnek ugyan valamely jogszabályi rendelkezésnek, viszont csak a céljuk alapján kifogásolhatók. Az angol jogban ezt meglehetősen határozottan a *Lord Macnaghten* a *Mayor of Bradford v. Pickles* (1895) ügyben fogalmazta meg a bíróság. Az alapul fekvő tényállásban Mr. Pickles szándékos elvezetéssel megfosztotta a települési polgártársait a víztől. Megállapították, hogy mindez talán megdöbbentett volna egy morálfilozófust, viszont nincs olyan törvény Angliában, amely megakadályozhatná az embereket abban, hogy olyan „modortalanok, önzőek és kapzsis legyenek, amilyenek emberek egyáltalán lehetnek.” Ez a megközelítés „*dura lex sed lex*” („kemény jogszabály, de jogszabály”) elv érvényesülését jelenti.¹⁶⁶

¹⁶² Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény és a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény módosításáról szóló 2023. évi CXVII. törvény 14. §-ához kapcsolódó végső előterjesztői indokolás.

¹⁶³ Ld. az EUB C-61/14. számú ügyben hozott ítéletét, ECLI:EU:C:2015:655.

¹⁶⁴ *Sárándi Imre*: Visszaélés a joggal (Akadémiai Kiadó, Budapest, 1965) 206–208. o.

¹⁶⁵ *Sárándi Imre*: i. m. 190–193. o.

¹⁶⁶ Gutteridge, H. C.: Abuse of Right. Cambridge Law Journal, 5. évf. 1933/1. szám, 22. o.

A rövid elméleti kitérőt követően célszerű ismét a gyakorlat felé fordulni. Vannak olyan helyzetek, állapotok, amelyekből az következik, hogy az *ügyfélképességét* a kérelmező elveszíti (megszűnik) vagy az „szünetel”. Ez utóbbi esetre példaként említhető az, ha egy másik közbeszerzési eljárásban hamis adatszolgáltatást állapítottak meg a terhére, így a vonatkozó kizáró ok folytán három évig nem vehet részt közbeszerzési eljárásokban. „A Döntőbizottság a jelen tényállási elemeket a fentiek tükrében vizsgálva megállapította, hogy a kérelmező azáltal, hogy a kapcsolódó közbeszerzési eljárásban hamis adatszolgáltatás okán kizárásra került, és a megkeresett ajánlatkérő ezen döntését jogorvoslati kérelemmel a jogvesztő határidőn belül nem támadta, három évig nem lehet ajánlattevő közbeszerzési eljárásokban. A Kbt. 62. § (1) bekezdés h) pontja szerinti jogkövetkezmény az ügyfélképesség szempontjából azt eredményezi, hogy az adott gazdasági szereplő ezáltal három évre elveszíti a jogorvoslati kérelem előterjesztéséhez szükséges alapvető feltételt, vagyis az ajánlattevői státuszt, melynél fogva ugyanezen időtartamra szünetel a közbeszerzési szerződés elnyerésére vonatkozó képessége. A Döntőbizottság a fentiek alapján megállapította, hogy a kérelmezőnek az általa előterjesztett négy kérelmi elem egyikének érdemi elbíráláshoz sem fűződik közvetlen joga, jogos érdeke, ezért a kérelem egésze tekintetében nem rendelkezik ügyfélképességgel, így a jogorvoslati kérelmet érdemben nem vizsgálta.”¹⁶⁷ E döntéssel szemben a kérelmező keresetet nyújtott be, ahol hivatkozott arra, hogy bár jogorvoslati eljárást nem, de *sikeres öntisztázást* kezdeményezett, így nem zárható már ki közbeszerzési eljárásokból. A bíróság a keresetet nem találta alaposnak, tekintettel arra, hogy amikor a KDB meghozta a döntését, akkor a kérelmező szerepelt a kizárt ajánlattevők jegyzékében. Az öntisztázásról hozott határozat pedig jövőre kiható (ex nunc) hatályú, „[a] kérdéses rendelkezés kizárólag az olyan közbeszerzési eljárásoknál alkalmazható, amelyek esetében legkésőbb az ajánlat benyújtása előtt megszületett és véglegessé vált az öntisztázásról hozott határozat.” A mentesítés csak az öntisztázásról szóló határozat vég-

legessé válásától kezdődő hatállyal következett be, a hamis adatszolgáltatást a kérelmező is elismerte, azt nem vizsgálták felül, tényként kezelték az öntisztázásra vonatkozó eljárásban is. „Mindebből következően téves a [kérelmező] arra való hivatkozása is, amely szerint az öntisztázási eljárás és a kizárást kimondó döntéssel szembeni jogorvoslat egymással egyenértékű, mintegy egymást helyettesítő eljárások lennének, mivel az előbbi nem jogorvoslati eljárás, s visszamenőleges hatállyal kizárólag az utóbbi szüntetheti meg a kizáráshoz fűződő joghatásokat.” Vagyis „A törvényszék mindenekelőtt rögzíti, hogy e határozat nem jelenti a korábban elvesztett ajánlattevői minőség reparálását, mert azt a [kérelmező] – a kifejtetteknek megfelelően – csak a jövőre nézve szerezte vissza.”¹⁶⁸ Egy másik esetben a KDB úgy foglalt állást, hogy „[o]lyan gazdálkodó szervezet, akivel szemben megállapíthatóan kizáró ok áll fenn, amelynek következtében nem lehet ajánlattevő közbeszerzési eljárásban, a kizárás időtartama alatt jogszerűen nem nyerhet el közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződést. A közbeszerzési eljárás célja az ennek eredményeként megkötésre kerülő szerződés elnyerése, amelyre csak olyan gazdálkodó szervezet lehet jogosult, amelyik nem áll a Kbt.-ben felsorolt kizáró okok hatálya alatt. Erre tekintettel a közbeszerzési eljárás kimeneteléhez a kérelmezőnek nem fűződhet közvetlen jogos érdeke. Mindezen nem változtat az sem, hogy az ajánlattételi határidő időpontjában a kérelmező esetleg nem szerepelt a kizárt ajánlattevők között, illetve az sem, hogy jelenleg folyamatban van az öntisztázási eljárás.”¹⁶⁹

Az ügyfélképesség megjelenése a jogorvoslati kérelemben – néhány eljárási kérdés

A fentieknek megfelelően a kérelmezőnek alá kell támasztania az ügyfélképességét. Ebben a körben az egyik kiindulópont a *jogorvoslati kérelem*. „A kérelem az ügyfél olyan nyilatkozata, amellyel hatósági eljárás lefolytatását, illetve a hatóság döntését kéri jogának vagy jogos érdekének érvényesítése érdekében.”¹⁷⁰ Ennek megfelelően kérelem hiányában nincs a hatóság

¹⁶⁷ A KDB D.211/19/2018. számú végzése, [28]–[29]. Ld. még a KDB D.217/17/2018. számú végzését.

¹⁶⁸ A Fővárosi Törvényszék 106.K.700.741/2018/21. számú ítélete.

¹⁶⁹ A KDB D.559/17/2020. számú végzése. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 104.K.702.284/2021/12. számú ítéletét.

¹⁷⁰ Az Ákr. 35. § (1) bekezdése.

részéről eljárási, illetve döntéshozatali kötelezettség.¹⁷¹ Továbbá nem létezik „kérelembenyújtási kötelezettség”, hiszen a „Kbt. sem követeli meg azt, hogy minden vélt vagy valós jogsértés esetén kötelező jogorvoslati kérelmet előterjeszteni.”¹⁷² Vagyis – összhangban a rendelkezési elvvel – a kérelmező dönti el, hogy fel kíván-e lépni a feltételezett jogsértésekkel szemben kérelem benyújtásával vagy sem, viszont ha valamely jogsértést időben nem kifogásolt, akkor a későbbiekben (a jogvesztő határidőkre tekintettel) azt nem pótolhatja, és szembesülnie kell a fellépés elmaradásának hátrányaival.

A Kbt. a jogorvoslati kérelem egyik *kötelező tartalmi elemeként* határozza meg a „kérelmezői jogosultságot alátámasztó tényeket.”¹⁷³ Ezeket be kell mutatni, szükség szerint *kérelmi elemekre* bontva, tekintettel arra, hogy „A közvetlen jogi érdeket a hatóságnak a jogorvoslati kérelem egyes kérelmi elemei kapcsán vizsgálnia kell és az egyes jogorvoslati kérelmi elemeket csak közvetlen jogi érdek fennállása esetén bírálhatja el érdemben.”¹⁷⁴ Tehát „Több kérelmi elem benyújtása esetén ennek a közvetlenségnek külön-külön fenn kell állnia, és ezt a Döntőbizottságnak kérelmi elemenként kell megvizsgálnia.”¹⁷⁵ Általánosságban „A kérelmi elem a Közbeszerzési Döntőbizottság előtti eljárás egyik elsődleges alapkérdése. Azt az eljárási cselekmény, magatartás, döntés vagy mulasztás formájában megjelenő tevékenységet takarja, amely miatt a kérelmező jogorvoslati eljárás lefolytatását kérelmezi.”¹⁷⁶ A *kérelmi elemenkénti vizsgálat*, és adott esetben az egyes kérelmi elemekhez kapcsolódó eltérő döntések nem eredményeznek „[e]ljárásjogi értelemben vett 'osztott ügyfélképeséget', mivel a tágabb tartalmú ügyféli jogállás, maga az ügyféli minőség nem osztható, és nem is került felosztásra. Az ügyfélképeség kérelmi elemenként történő szükség-

szerű vizsgálata azt jelenti, hogy a jogorvoslati eljárásban az a tárgykör, amelyben az adott ügyfél – jelen esetben az érvénytelen ajánlatot tett ajánlattevő – jogorvoslati kérelemmel élhet, nem feltétlenül terjed ki minden, általa feltüntetett kérelmi elemre.”¹⁷⁷ Ezt azt jelenti, hogy „[a] jog és jogos érdeknek kérelmi elemenként kell fennállnia, így egyetlen kérelmi elemben az ügyfélképeség megállapítása nem biztosít a további kérelmi elemek tekintetében ügyfélképeséget. Azáltal, hogy a kérelmező az első kérelmi elem körében vitathatatlanul rendelkezett ügyfélképeséggel, sem a második, sem a harmadik kérelmi elemek körében nem bírt relevanciával.”¹⁷⁸ Ilyen helyzet akkor állhat elő például, ha a kérelmező vitatja a saját ajánlatának érvénytelenné nyilvánítását, viszont azt a kérelmi elemet a KDB elutasítja (mert például jogszerű volt az aránytalanul alacsony árra vonatkozó indokolás el nem fogadása), így a nyertes ajánlat érvényességének vitatása kapcsán már hiányzik az ügyfélképeség.¹⁷⁹ Ahogyan arról szó volt korábban, hogy ha „Az alap jogorvoslati kérelemhez képest amennyiben a kiegészítő jogorvoslati kérelem az alapkérelemben meg nem jelölt, azaz újabb jogsértő eseményt nevez meg, úgy ezen kérelem új kérelmi elem, amelynek vonatkozásában egyenként kell vizsgálni az ügyfélképeséget, a jogorvoslati határidő megtartottságát, az elkésettséget.”¹⁸⁰

Adott esetben pedig „[a] kérelmező köteles az ügyfélképeségét megfelelően igazolni.”¹⁸¹ Eljárásjogi eszközként a *hiánypótlási felhívás* is rendelkezésre áll, tehát ha a kérelem hiányos, vagy nem egyértelmű az ügyfélképeség alátámasztása körében, akkor a kérelmezőt a KDB hiánypótlásra hívja fel,¹⁸² amely úgy értékelhető – különösen akkor, ha már a megindított eljárás során még egyszer *nyilatkoztatja* a kérelmezőt a jogos érdek

¹⁷¹ Ld. a Kúria Kfv.VII.37.743/2021/5. számú ítéletének [39] bekezdését.

¹⁷² A KDB D.199/18/2014. számú határozata.

¹⁷³ Ld. a Kbt. 149. § (1) bekezdés a) pontját.

¹⁷⁴ A Kúria Kfv.II.37.487/2017/3. számú ítélete, [31].

¹⁷⁵ A KDB D.432/15/2024. számú határozata, [36].

¹⁷⁶ A KDB D.504/18/2022. számú határozata, [85]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.700.735/2023/10. számú ítéletét.

¹⁷⁷ A Fővárosi Törvényszék 104.K.701.122/2020/2. számú ítélete, [21].

¹⁷⁸ A KDB D.185/27/2024. számú határozata, [67].

¹⁷⁹ Ld. a KDB D.185/27/2024. számú határozatának [66]–[70] bekezdéseit.

¹⁸⁰ A KDB D.94/25/2023. számú végzése, [32].

¹⁸¹ A KDB D.498/18/2017. számú határozata, [30].

¹⁸² Ld. pl. a KDB D.170/8/2017. számú végzését.

fennállásával kapcsolatban –, hogy a KDB „körültekintően vizsgálta a kérelmező ügyfélképességét.”¹⁸³ Az is elképzelhető, hogy *vita alakul ki* a felek között az egyébként a KDB által hivatalból is vizsgálendő ügyfélképesség fennállása kapcsán, és végül a megindított jogorvoslati eljárás megszüntetésre kerül részben vagy egészben. Végül arra is van lehetőség, hogy az ajánlatkérőt hívja fel a KDB az Ákr. 62. § (1) bekezdése

szerinti *tényállás-tisztázási kötelezettsége* alapján, hogy közöljön a fedezethez kapcsolódóan bizonyos adatokat, illetve küldjön meg különböző okiratokat annak érdekében, hogy megállapítsák, a fedezet hogyan áll rendelkezésre, illetve megemelhető-e, ha az ügyfélképesség a fedezet szempontjából vitatott.¹⁸⁴

¹⁸³ A Fővárosi Bíróság 14.K.31.081/2009/24. számú ítélete.

¹⁸⁴ Ld. pl. a KDB D.165/17/2021. számú végzésének [21] bekezdését.