

# KÖZBESZERZÉSI IRÁNYTÚ

**A közbeszerzési jogorvoslati ügyfélképesség – a kérelmezői beleszólásszabadság határai egy sajátos közigazgatási hatósági eljárásban II. rész**

**Client capability for public procurement legal remedies - the limits of the applicant's freedom of intervention in a specific public administrative authority procedure**

**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.2024.11.3

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

Keywords: public procurement remedy, procedural obstacle, client capability, Public Procurement Arbitration Board, applicant

## Absztrakt

Az ügyfélképesség (*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 ügyfélképességre 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, ügyfélképességi 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 feltevések megítélésével.

## Abstract

The issue of client capability (*actoratus realis*) as a procedural obstacle holds special significance in public procurement remedy procedures. Although this concept does not explicitly appear in statutory law, it is widely used in theory and legal practice to delineate which applicants are entitled to submit requests to the Public Procurement Arbitration Board. The legislator restricts the fundamental right to remedies when establishing rules on client capability, meaning these rules must be proportionate and necessary. National regulations must be aligned with the European Union's directive-based rules. Hungarian public procurement law is relatively concise, and given the wide variety of historical situations, the relevant jurisprudence and the guiding principles on client capability hold great importance. This study aims to describe, systematize, and present these principles, providing a comprehensive analysis of the legal practice, necessary theoretical insights, and the related hypotheses.

## A hivatalbóli kiterjesztés és az ügyfélképesség vizsgálatának kapcsolata

A Kbt. rögzíti azokat a feltételeket, amikor a jogorvoslati eljárás hivatalból kiterjeszthető. A jogszabály úgy fogalmaz, hogy „Az eljárás kiterjesztésére akkor van lehetőség, ha a feltárt jogsértés sérti a verseny tisztaságát vagy

nyilvánosságát, az ajánlattevők esélyegyenlőségét vagy érdemben kihatott az ajánlatkérő döntésére. Az eljárás kiterjesztéséről az eljáró tanács dönt.”<sup>1</sup> Erre általában akkor szokott sor kerülni, és akkor vizsgálják meg a

<sup>1</sup> A Kbt. 158. § (1) bekezdése.

közbeszerzési dokumentumokban foglalt előírások jogszerűségét ily módon, ha az eljárást lezáró döntés jogszerűségét az ajánlatkérő által használt bizonytalan, hiányos vagy éppen ellentmondó fogalmak, előírások folytán nem lehet megítélni, így ha például nem részletezte a megajánlott termékek kompatibilitási vizsgálatára vonatkozó szempontokat,<sup>2</sup> vagy ha nem határozta meg, hogy mit ért „kétrétegű textília” alatt.<sup>3</sup> Ugyanakkor arra is van példa, hogy a KDB úgy közelíti meg a problémát, hogy nem nyilvánítható az ajánlat olyan indokkal érvénytelenné, amelyet az ajánlatkérő nem definiált egyértelműen.<sup>4</sup> Viszont nem szolgálhat eszközként az ajánlattevői mulasztások utólagos reparálására a hivatalbóli kiterjesztés, vagyis ha például az ajánlattevő a számára nyitva álló jogvesztő határidőn belül nem kifogásolta jogorvoslati kérelem benyújtásával a közbeszerzési dokumentumok jogellenesnek vélt tartalmát. Ilyenkor azt utóbb, az eljárást lezáró döntés vitásakor már nem teheti meg oly módon, hogy a KDB-től várja el a vizsgálat kiterjesztését, hiába tesz erre vonatkozó indítványt a jogorvoslati eljárásban. Ilyen esetben rendszerint a kiterjesztés diszkrecionális jellegére hivatkozik a KDB: „A kérelmező jogorvoslati kérelmében indítványozta a jogorvoslati eljárás hivatalbóli kiterjesztését is arra, hogy a Döntőbizottság vizsgálja a Kbt. 50. § (4) bekezdése ajánlatkérői megsértését. A jogorvoslati eljárás során – az indítvánnyal ellentétben – hivatalbóli kiterjesztésre nem került sor, tekintettel a Kbt. 158. § (1) bekezdésében foglalt, említett jogintézmény diszkrecionális jellegére.”<sup>5</sup>

Ahogy arról korábban szó volt, nem fogadta el a bíróság a KDB azon álláspontját, hogy a KDB *hivatalból kiterjesztette* az eljárást, és emiatt nincs jelentősége az ügyfélképeség vizsgálatának. „Hangsúlyozza a Kúria, hogy az ügyfélképeség, ebből eredően az eljárásban résztvevő ügyféli kör tisztázása alapvető és kiinduló eljárási cselekmény, minden egyebet megelőző, ennek el-

mulasztása tehát valóban súlyos, az ügy érdemére kiható eljárási jogszabálysértésnek minősül. Különösen így van ez akkor, ha az ügyfélképeség 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.”<sup>6</sup>

Megemlíthető az az eset is ebben a körben, amikor a KDB megvizsgálta azt, hogy a kérelemre induló eljárás-hoz kapcsolódó *eljárási akadályok* (így az ügyfélképeség) és a *hivatalbóli kiterjesztés lehetősége* milyen kapcsolatban áll. A kérelmező ügyfélképeségének alátámasztására arra is hivatkozott, hogy ha a versenytárs által tett ajánlatra a KDB kiterjeszti hivatalból a vizsgálatot, akkor megnyílik a lehetőség ezen ajánlat érvénytelenségének megállapítására is, amely azt eredményezné, hogy csak kérelmező tett volna érvényes ajánlatot, így a nyertes pozíció őt illelné meg. A KDB azonban nem osztotta ezt a kérelmezői álláspontot: „A Döntőbizottság megítélése szerint kérelmező ügyfélképeségével összefüggésben nem bír relevanciával az a körülmény, hogy – egyéb feltételek fennállása – esetén a Döntőbizottság jogosult vizsgálni a jogorvoslati kérelemben nem kifogásolt ajánlatkérői magatartás jogszerűségét is. Az eljárási kérdések vizsgálata minden esetben megelőzi az anyagi jogit. A hivatalból történő kiterjesztés alkalmazására abban az esetben kerülhet sor, ha a Döntőbizottság azt állapítja meg, hogy érdemi vizsgálatának nincs eljárásjogi aka-dálya, azaz amennyiben az ügyfélképeséggel rendelkező kérelmező, határidőben benyújtott kérelmének vizsgálata során észlel a Döntőbizottság olyan jogsértést, melyet a kérelem nem jelölt meg és a Döntőbizottság élni kíván a Kbt.-ben számára biztosított lehetőséggel.”<sup>7</sup>

<sup>2</sup>Ld. a KDB D.409/18/2018. számú határozatát.

<sup>3</sup>A KDB D.327/20/2012. számú határozatát.

<sup>4</sup>Ld. a KDB D.259/16/2017. számú határozatát: „A Döntőbizottság álláspontja szerint kifejezett ajánlatkérői előírás hiányában az ajánlatkérő nem állapíthatja meg az ajánlat érvénytelenségét olyan okból, amelyet az ajánlatok megtételét megelőzően nem közölt egyértelműen. [...] A jogorvoslati eljárás során az ajánlatkérő mutatott rá arra, hogy az ajánlatkérő és a kérelmező másként értelmezi az erősített hátsó futómű fogalmát.”

<sup>5</sup>A KDB D.43/20/2019. számú határozata.

<sup>6</sup>A Kúria Kfv.III.37.928/2015/4. számú ítélete.

<sup>7</sup>A KDB D.247/16/2012. számú végzése.

Tehát „A hivatalbóli kiterjesztés egyrészt diszkrecionális jog, másrészt nem lehet parttalan, mert éppen maga a törvény szabja meg annak kógens feltételeit.”<sup>8</sup> Fontos, hogy „[a] Döntőbizottságot e tekintetben kötelezettség nem terheli, tehát az alkalmazása felőli döntés kizárólag a Döntőbizottság elnökének diszkrecionális jogkörébe tartozik, a hivatalbóli kiterjesztésnek nem az a célja, hogy pótolja a be nem nyújtott jogorvoslati kérelmek alapján való eljárást.”<sup>9</sup> Az ügyfélképesség szempontjából a hivatalbóli kiterjesztés nem lehet az eljárásjogi feltételeknek nem megfelelő jogorvoslati kérelem helyettesítője. Egy esetben a kérelmező – elismerve azt, hogy a műszaki leírás jogsértő versenykorlátozó jellege nem állapítható meg az adott jogorvoslati eljárásban – kérte azt, hogy a KDB terjessze ki hivatalból a vizsgálatot. Előadta, hogy „Tekintettel arra, hogy önmagában az értékelési szempontok tekintetében nem rendelkezik ügyfélképességgel, kérte azok vizsgálatának hivatalból történő lefolytatását a jogorvoslati kérelmében előadott indokok mentén.” A KDB azonban e kérelemnek nem tett eleget. „A kérelmező a jogorvoslati eljárás során tett nyilatkozatában a jogorvoslati eljárás hivatalból történő kiterjesztését kérte, amelyre a Döntőbizottság nem látott lehetőséget, tekintettel arra, hogy egyrészt a jogintézmény a jogorvoslati kérelem keretei között vizsgáltakon túli, további jogsértés feltárására szolgál, másrészt semmiképp sem az eljárásjogi feltételeknek nem megfelelő jogorvoslati kérelem helyettesítője.”<sup>10</sup> Egy másik esetben pedig úgy fogalmaztak, hogy „Az eljáró tanács nem élhet a hivatalbóli kiterjesztés lehetőségével abban az esetben, ha a jogorvoslati kérelmet vagy hivatalbóli kezdeményezést eljárásjogi akadály miatt vissza kell utasítania vagy a jogorvoslati eljárást meg kell szüntetni. [...] A fennálló eljárásjogi akadály végett a Döntőbizottság érdemben tehát nem vizsgálhatta a jogorvoslati kérelem második és a harmadik elemeit, illetve a kérelmező ügyfélképességének hiánya okán a második kérelmi elem kapcsán már nem vizsgálta a jogorvoslati határidő megtartottságát sem, hiszen az jelen esetben nem bírt

relevanciával.”<sup>11</sup> Másképpen fogalmazva: „A Döntőbizottság a Kbt. rendelkezései értelmében főszabály szerint a jogorvoslati kérelemhez, illetve hivatalbóli kezdeményezéshez kötötten jár el, és nem általánosságban vizsgálja meg a lefolytatott közbeszerzési eljárást. A jogorvoslati eljárás során folytatott vizsgálat kiterjesztésére akkor szokott sor kerülni a Kbt. rendelkezései alapján, amennyiben a felmerülő jogsértés akadályát jelenti a jogorvoslati kérelem érdemi elbírálásának. A kérelmező közvetlen jogos érdekének hiánya nem pótolható a jogorvoslati eljárás kiterjesztésével. A jogorvoslati eljárás kiterjesztésének alapvető feltétele a jogorvoslati eljárás eljárásjogi feltételeinek fennállása.”<sup>12</sup>

### A kifogásolt jogsértések – az eljárási szakaszok jelentősége

A lehetőségeket alapvetően az határozza meg, hogy milyen fázisban tart a (köz)beszerzés megvalósítása. Lehet, hogy közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzése, folyamatban lévő közbeszerzési eljárás valamely cselekménye vagy a megkötött szerződés teljesítése, módosítása képezné jogorvoslati kérelem tárgyát. „Az ügyfélképesség megítélésénél figyelemmel kell lenni arra, hogy a kérelmező a közbeszerzési eljárás melyik szakaszában és mi ellen terjeszti elő a jogorvoslati kérelmét.”<sup>13</sup> Vagyis „Az ügyfélképesség attól is függ, hogy a kérelmező a közbeszerzési eljárás mely szakaszának, mely magatartását kifogásolja. Az eljárást lezáró döntés meghozataláig ez a kör lényegesen tágabb, az ajánlattételi felhívást mindazok a potenciális ajánlattevők támadhatják, akiknek jogi helyzetét a felhívás érinti, ez idáig az ügyfélképességet sok esetben megalapozza, hogy kérelmező a közbeszerzési eljárásban ajánlatot tett. Ehhez képest szűkebben kell értelmezni az ügyfélképességet akkor, amikor az ajánlatkérő az eljárást lezáró döntését meghozta, vagy a szerződést megkötötte.”<sup>14</sup> Nemcsak az eljárási szakaszoknak, hanem annak is jelentősége van, hogy a kérelmező „[m]ilyen

<sup>8</sup> A KDB D.808/18/2015. számú határozata.

<sup>9</sup> A KDB D.212/21/2013. számú határozata.

<sup>10</sup> A KDB D.422/18/2024. számú határozata, [11], [40].

<sup>11</sup> A KDB D.185/27/2024. számú határozata, [69]–[70].

<sup>12</sup> A KDB D.424/14/2024. számú végzése, [67].

<sup>13</sup> A Kúria Kfv.II.37.487/2017/3. számú ítélete, [29].

<sup>14</sup> A KDB D.66/2/2015. számú végzése.

típusú közbeszerzési eljárásban hivatkozik a jogos érdeke megsértésére vagy veszélyeztetésére.”<sup>15</sup>

Az ügyfélképeség a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésének jogsértése kapcsán is lényeges kérdés lehet, hiszen nemcsak közbeszerzési eljárásban merülhet fel kérelem benyújtásának szándéka. Egy esetben az ajánlatkérő koncessziós beszerzési eljárást indított (versenyeztetésre vonatkozó felhívást tett közzé a honlapján), viszont a kérelmezői álláspont szerint közbeszerzési eljárást kellett volna a szolgáltatás tárgya (élelmezési szolgáltatás) alapján, és ennél fogva a közbeszerzési eljárást jogtalanul mellőzte az ajánlatkérő. Az eljárásban azonban ajánlatot tett, a feltételeket elfogadó nyilatkozatot is benyújtotta. A kérelmező az őt ért sérelem vonatkozásában arra hivatkozott, hogy nem kíván utólag semmisnek minősíthető szerződést kötni. A KDB szerint azonban az állításait kérelmező maga cáfolta, hiszen vállalta a nyertesként történő kiválasztása esetén a szerződés megkötését. Ebből adódóan a kérelmet visszautasította, hiszen „A jogalkotó nem önmagában érdekeltiséget kívánt meg az ügyfélképeségi minősítéshez, hanem olyan érdekeltiséget, amely jogosnak minősíthető és ezen jogos érdeksérelemnek közvetlennek kell lennie. Akinek a közbeszerzési döntésből származó jog vagy érdeksérelem közvetlenül nem állapítható meg, nem jogosult jogorvoslati kérelem benyújtására.” Megállapították azt is, hogy „Az Ákr. és a Kbt. ügyfélfogalmát együttesen kell értelmezni.”<sup>16</sup> Ugyanakkor „[a]z ügyféli minőség nem azonos a Kbt. 148. § (2) bekezdése szerinti ügyfélképeséssel, amely azt rögzíti, hogy ki élhet érdemi jogorvoslati kérelemmel. Az ügyfélképeség, mint a közbeszerzési jogban a Kbt. által megteremtett speciális fogalom, szűkebb személyi kört jelent az Ákr. szerinti – az eljárásban egyébként résztvevő – ügyfelek körénél.”<sup>17</sup> Vagyis „Ebből következően az Ákr. és a Kbt. egymással a lex generális és a lex speciális viszonyában állnak, amelynek folytán annak megítélésénél, hogy a [kérelmező] jogosult volt-e a jogorvoslati kérelem előterjesztésére kizárólag a Kbt. 148. § (2) bekezdését kell figyelembe venni.”<sup>18</sup> Másképpen

megfogalmazva, mivel a Kbt. alapján meghatározható a jogorvoslati kérelmet előterjesztők köre, ezért az egyébként mögöttes szabályként jelentkező, Ákr. szerinti ügyfélfogalom meghatározása nem bír jelentőséggel.<sup>19</sup>

Egy kétszakaszos eljárásban arra is figyelemmel kell lenni, hogy a részvételi szakaszban milyen terjedelmű információkat kell megadnia az ajánlatkérőnek.<sup>20</sup> Egy esetben a kérelmező a részvételi felhívásban megadott értékelési szempontokat, illetve a pontozás módszerét kifogásolta, a KDB azonban megállapította az ügyfélképeség hiányát az alábbiak szerint: „A kérelmező nem hivatkozott arra és a rendelkezésre álló adatokból sem vonható le olyan következtetés, hogy a kérelmezőt a részvételi felhívás rendelkezései megakadályozták a részvételi jelentkezés benyújtásában. A rendelkezésre álló adatokból az állapítható meg, hogy a kérelmezőnek kifejezetten szándékában állt a részvételi jelentkezés benyújtása. [...] Az is egyértelműen megállapítható, hogy a két szakaszos eljárások rendelkezéseit az adott szakasz vonatkozásában kell értelmezni, figyelemmel arra, hogy a két szakaszos eljárás első szakaszában az alkalmassági követelmények értékelésére kerül sor, ellenkező esetben az eljárás lényegi vonása nem érvényesül. [...] A Döntőbizottság arra a következtetésre jutott, hogy a jogorvoslati kérelemben foglaltak érdemi vizsgálatához szükséges mindazon információk ismerete, amelyek megadására az ajánlatkérő a Kbt. kógens rendelkezései értelmében csak az ajánlattételi szakaszban lesz köteles. A Döntőbizottság hangsúlyozza, hogy az ügyfélképeséget nem alapozhatják meg a közbeszerzési eljárás jövőben meghatározásra kerülő rendelkezései. Ezek a jogorvoslati kérelem előterjesztőjének a közbeszerzési eljárás adott szakaszával kapcsolatos közvetlen érdeksérelmét vagy annak veszélyét nem támasztják alá. A fent már rögzítettek szerint a kérelmező részvételi jelentkezést nem nyújtott be és maga sem hivatkozott arra, hogy abban a részvételi felhívás megjelölt rendelkezései akadályozták meg. A Döntőbizottság a konkrét esetben a közvetlen érdeksérelem fennállását nem látta megvalósulni, mivel a kérelmező jogos érdekét, a részvételi

<sup>15</sup> A Kúria Kfv.II.37.111/2015/9. számú ítélete.

<sup>16</sup> A KDB D.24/17/2019. számú végzése, vagy a KDB D.185/27/2024. számú határozata, [62].

<sup>17</sup> A Fővárosi Törvényszék 104.K.702.284/2021/12. számú ítélete, amelyet idéz a KDB D.218/13/2024. számú végzésének [24] bekezdése.

<sup>18</sup> A Fővárosi Törvényszék 106.K.700.741/2018/21. számú ítélete.

<sup>19</sup> A Legfelsőbb Bíróság Kfv.VI.39.075/2010/17. számú ítélete.

<sup>20</sup> Ld. erről pl. a KDB D.539/15/2012. számú határozatát.

jelentkezése benyújtását nem befolyásolta a vélt jog-sértés. A Döntőbizottság az ügyfélképeség hiányára vonatkozó kifogást alaposnak ítélte.”<sup>21</sup>

Az ezredfordulót követően, még az Első Kbt. hatályosságának idején érdekes vita bontakozott ki arra nézve, hogy vajon az *érvénytelen részvételi jelentkezést benyújtó részvételre jelentkezőt* megilleti-e ennek ellenére ügyfélképeség az ajánlattételi szakaszban az ajánlattételi felhívással szemben akkor, ha az egyetlen alkalmasnak minősített ajánlattevőnek küldött ajánlattételi felhívást kívánja vitatni. (Abból kifolyólag, hogy az ajánlatkérő értékelési szempontként nem határozta meg az árat.) A KDB és az elsőfokú bíróság úgy foglaltak állást, hogy nem állt fenn ügyfélképeség, hiszen ha a részvételre jelentkező részvételi jelentkezését érvénytelenné nyilvánítják, akkor a második, ajánlattételi szakaszban már nem vehet részt. A másodfokú bíróság azonban másként döntött. A legfontosabb érvek a következők voltak: az ajánlatkérő és az ajánlattevő a jogorvoslati eljárásban minden további előfeltétel teljesülése nélkül ügyfélnek tekintendő, és csak az egyéb érdekelt az, akinek – ügyfélképesége megállapításához – joga, jogos érdeke sérelmét, vagy veszélyeztetettségét kell igazolnia, a kérelem benyújtására jogosultak között törvény nem tesz különbséget részvételre jelentkező és ajánlattevő között, és nincs eltérő rendelkezés a kétszakaszos eljárásban résztvevők személyére nézve sem. Ebből adódóan nem szűkíthető a jogorvoslati kérelmet előterjesztési jogosultak jogszabályi köre a részvételre jelentkező jogorvoslati jogának az eljárás egy szakaszára korlátozásával. Pozíciója az ajánlattételi szakaszban egy tekintet alá esik az ajánlattevővel, függetlenül attól, hogy az eljárás ezen szakaszában részt vesz-e, vagy sem, így ügyfélképesége külön érdekelttség igazolása nélkül fennáll. Továbbá, ha a közbeszerzési eljárás megindulásakor az ügyfélképeség fennáll, az nem veszíthető el, az egész eljárás folyamán fennmarad. Bár a kérelmező ajánlatot már nem tehetett, de a közbeszerzési eljárás egysége folytán mégsem tekinthető a kétszakaszos eljárás második szakaszával kapcsolatosan egyéb érdekeltnek, így szükségtelen joga, vagy jogos érdeke sérelmének vizsgálata is. Az akkori Legfelsőbb Bíróság azonban nem osztotta ezt az álláspontot, és a KDB-vel,

valamint az elsőfokú bírósággal értett egyet, miután az érvénytelenné nyilvánítás folytán az eljárás ajánlattételi szakaszában már nem vehetett részt a kérelmező, így ajánlattevőnek sem lehetett tekinteni, ajánlattételi felhívás címzettje nem lehetett, azaz az ajánlati felhívás nem tartalmazhatott olyan közlést vagy előírást, amely a kérelmező oldalán jog-, illetve érdeksérelmet eredményezett. Továbbá a két szakaszból álló eljárás sajátosságára figyelemmel az ajánlattételi felhívás megsemmisítése és felhívás megküldése sem nyitotta volna meg a kérelmező részére az ajánlattétel lehetőségét.<sup>22</sup>

A leggyakrabban az ügyfélképeség kérdése az eljárást lezáró döntésekhez, illetve érvénytelenné nyilvánító döntésekhez kapcsolódóan merül fel, de arra is van számtalan példa, amikor még az ajánlattétel időszakában kerül sor a *közbeszerzési dokumentumok kifogásolására*. Ilyen esetben is hangsúlyos lehet, hogy egy adott, ajánlattételi szándékkal rendelkező kérelmező vagy más alany (például alvállalkozó vagy forgalmazó) rendelkezik-e ügyfélképeséggel-e vagy sem. (Ezekről a kérdésekről az alanyok és a közbeszerzési dokumentumok vitatása körében még részletesebben szó lesz.) Továbbá – ahogy szintén a későbbiekben szó lesz – a szerződések teljesítéséhez, valamint módosításához kapcsolódó kérelmezői ügyfélképeség megítélése kapcsán is számos jogkérdés merült már fel a gyakorlatban.

### **Az egyes alanytípusok ügyfélképeségének általános jellemzői**

#### *A törvényben nevesített lehetséges ügyfelek*

Az ügyfélképeségre vonatkozó rendelkezés a Kbt.-ben<sup>23</sup> ajánlatkérőről, ajánlattevőről, részvételre jelentkezőről, egyéb érdekeltokről, kamaráról, illetve érdekképviseleti szervezetekről tesz említést. Az idézett rendelkezések összevetéséből a Kúria megállapította, hogy ügyfélképeséget az egyéb érdekeltnek kell igazolnia, *egyres résztvevők az eljárásban betöltött szerepük folytán ipso iure rendelkeznek ügyféli státusszal*. Úgy fogalmaztak egy olyan eljárásban, amelyben a kérelmező a közbeszerzési dokumentumokat vitatta, hogy „Az [ajánlatkérő] az ügyfélképeség kapcsán hivatkozott fővárosi ítéletáblai döntésekre, amelyek mindegyike a korábbi közbeszerzési törvényi rendelkezések értelme-

<sup>21</sup> A KDB D.783/10/2016. számú végzése.

<sup>22</sup> A Legfelsőbb Bíróság Kfv.IV.37.280/2004/7. számú ítélete.

<sup>23</sup> Ld. a Kbt. 148. § (2) bekezdését.

zésére irányult. A közbeszerzésekről szóló – korábban hatályos – 2003. évi CXXIX. törvény 323. § (1) bekezdése rendelkezik az ügyféli minőségről. [...] Nem vitásan a korábbi szabályozás igazolható jog-, illetve érdeksérelmhez kötötte az ügyféli státust. A jogalkotó azonban [...] új szabályozással élt. A [rég]i Kbt.] 137. § (2) bekezdése ugyanis a korábbtól eltérően úgy rendelkezik, hogy kérelmet az ajánlattevő, részvételre jelentkező, stb., vagy az egyéb érdekelt nyújthat be, utóbbi azonban csak akkor teheti, ha jogát vagy jogos érdekét a jogsértő magatartás veszélyezteti. Eszerint az ajánlattevőnek nem, csak az egyéb érdekeltnek kell igazolnia jog- illetve érdeksérelmet, a [...] többi érintettet, pusztán az eljárásban betöltött szerepe folytán ipso iure illeti meg az ügyféli státus. A Kúria megállapította, hogy csak az elsőfokú bíróság végezte el a hatályos szabályozás helyes értelmezését, míg az [ajánlatkérő] és a [KDB] is tévesen a korábbi szabályozás szövegéből indult ki. A Kúria egyetért az elsőfokú bírósággal abban, hogy a beavatkozó [ajánlattevő] mivel részt vett a perbeli jogorvoslattal érintett közbeszerzési eljárásban, amely tény önmagában megalapozza ügyfélképességét, egyben azt is jelenti, hogy jogát vagy jogos érdekét az általa kifogásolt ajánlatkérői magatartás közvetlenül érinti. Az [ajánlatkérő] azon állítása, miszerint meghatározó az, hogy a jogsértés érdeksérelmet okozzon az érintettnek, nem szorul további igazolásra, miután a hatályos jogszabályi tényállás része egyes résztvevők, így az ajánlattevő, azaz a beavatkozó esetében. Ennélfogva az [ajánlatkérőnek] a felülvizsgálati eljárásban fenntartott az a hivatkozása, hogy a beavatkozó nem nyújthatott volna be jogorvoslati kérelmet, mert nem rendelkezik a beszerzés tárgyával, illetve megfelelő tudásszintű termékkel – melyre bizonyíték, hogy a beavatkozó a korábbi eljárásban sem tudott érvényes ajánlatot benyújtani – nem foghatott helyt. Helyes volt az a megállapítás is, hogy a [KDB] – bár eltérő értelmezés folytán – eredményét tekintve jogszerűen döntött, amikor nem szüntette meg a közigazgatási eljárást és a beavatkozó jogorvoslati kérelmét érdemben vizsgálta.”<sup>24</sup>

A Kbt.-hez kapcsolódó indokolás ugyanakkor a következőket fogalmazza meg: „Nemcsak az egyéb érdekeltnek kell az érdekelttségét bizonyítania, hanem az ajánlattevőként (részvételre jelentkezőként) jogorvoslati kérelmet előterjesztőnek is: az ajánlattevő (részvételre jelentkező) is csak akkor nyújthat be jogorvoslati kérelmet, amennyiben közvetlenül kimutatható valamilyen jog- vagy érdeksérelme a vitatott közbeszerzési eljárással kapcsolatban.”<sup>25</sup> Szó szerint ezt tartalmazta a régi Kbt.-hez kapcsolódó indokolás is, a Kúria fenti megállapításai ennek tükrében is vizsgálhatóak,<sup>26</sup> ahogy azonban később látható lesz, az ajánlattevők (érdeklődésüket jelző gazdasági szereplők) esetében is igen részletgazdag esetjog alakult ki arra nézve, hogy milyen esetben hogyan rendelkezhetnek ügyfélképességgel.

Az ügyfélképesség hiányzik, ha az ajánlattevő ajánlattevői minősége is megszűnik, erre vonatkozóan is fogalmazott már meg a joggyakorlat támpontokat. Ilyen helyzet merülhet fel például, ha az ajánlattevő az ajánlatkérő felhívására az ajánlati kötöttségét nem hosszabbítja meg, az ajánlatát nem tartja fenn. Az ilyen ajánlat „nem létező ajánlatnak” minősül (a Fővárosi Törvényszék 3.Kf.650.068/2015/5. számú ítélete alapján). Mivel a kérelmező ajánlata nem létezőnek minősül, ezért egyrészt „[a] kérelmező ajánlattevői minősége a közbeszerzési eljárásban megszűnt”, másrészt „[a] tárgyi eljárásban a jelen esetben a nyertes és a nyertest követő legkedvezőbb ajánlattevő ajánlatával kapcsolatosan az ügyfélképessége nem állapítható meg. A kérelmének megfelelő döntés esetén a kérelmező nem kerülhetne automatikusan közvetlenül kedvezőbb helyzetbe. Az ajánlata változatlanul nem létező ajánlat lenne.”<sup>27</sup>

Azzal, hogy a jogalkotó meghatározta a jogi érdekelttséggel rendelkezők körét, a közérdekű kereset kizárását iktatta törvénybe, tehát bárki nem rendelkezik jogosultsággal, még akkor sem, ha egyébként a közpénz-felhasználás ellenőrzéséhez kapcsolódó érdek lenne kimutatható. A KDB egyik 1999-es határozatában a következőket rögzítette: „Nem nevezhető közvetlen érdeknek az a körülmény, hogy az

<sup>24</sup> A Kúria Kfv.II.37.674/2015/6. számú ítélete.

<sup>25</sup> A Kbt. javaslati állapotának 148–155. §-aihoz fűzött indokolás. Idézi még a KDB D.218/13/2024. számú végzése, [67].

<sup>26</sup> Ld. a régi Kbt. javaslati állapotának 137–139. §-aihoz kapcsolódó indokolást.

<sup>27</sup> A KDB D.356/6/2022. számú végzése, [38]–[41].

állami és önkormányzati szervek által végzett beszerzések közpénzből történnek, és így gyakorlatilag mint adófizetőnek minden állampolgárnak jogos érdeke fűződhet ahhoz, hogy ezek felhasználása miként történik. Az ilyen értelmezés ugyanis valójában ahhoz vezetne, hogy bármely személy ügyfélképességét el kellene fogadni.”<sup>28</sup> Ezt a tételt a KDB egy olyan ügyben fogalmazta meg, amelyben a kérelmezők önkormányzati képviselők voltak, illetve egy személy a pénzügyi ellenőrző bizottság tagja. A Kbt. kifejezett felhatalmazása hiányában nem kifogásolhatták az önkormányzat mint ajánlatkérő egyik képviselő-testületi határozatát, amely álláspontjuk szerint közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével megvalósított beszerzés megvalósítására vonatkozott. Ugyancsak a kérelmezői jogosultság alátámasztása kérhető magánszemély kérelmezők esetén is.<sup>29</sup>

Másrészt az ügyfélképesség szabályozásából az is következik, hogy nem is lehet „törvényességi óvás” egy jogorvoslati kérelem, ahogy egy esetben érvelt az ajánlatkérő, és amely érvelést a bírósági ítélet elfogadott.<sup>30</sup> A KDB ezt a megközelítést (a kúriai ítélet vonatkozó bekezdését) már a következőképpen értelmezte, illetve jelenítette meg egyik döntésében: „A Kúria a Kf.III.37.383/2019/5. számú ítélete [41] bekezdésében rámutatott, hogy a jogorvoslati jog fennállásának megítélésakor figyelemmel kell lenni arra, hogy a kérelemre indult jogorvoslati eljárás célja – akár hatósági, akár bírósági eljárásról van szó – nem egy általános közérdeken alapuló törvényességi felülvizsgálat.”<sup>31</sup> Így egy másik esetben „Míndezen értelmében alaptalanul hivatkozott a [kérelmező] a jogorvoslati eljárás lefolytatását megalapozó legitimációjaként általánosságban a törvény rendelkezéseinek betartása iránti igényére.”<sup>32</sup>

A 2010. évi LXXXVIII. törvény kiterjesztette a jogosult kört, és az *érdek-képviselői szervezeteket* is felhatalmazta

jogorvoslati kérelem előterjesztésére, amely megoldást a hatályos törvény is átvett.<sup>33</sup> A jogalkotó a következőkkel támasztotta alá ennek szükségességét: „[a]z ajánlattevők gyakran nem mernek maguk indítani jogorvoslati eljárást, hogy az ajánlatkérővel való viszonyuk ne romoljon el. A Kbt. azért teszi lehetővé a nem ajánlattevői kérelmezést csak a felhívásokkal és dokumentációval, valamint azok módosításával kapcsolatban, hogy ösztönözze ezek megtámadását, mivel – az előzetes vitarendezésnél kifejtettekkel azonosan – a közbeszerzési eljárások jogsértő volta a jogsértő ajánlati felhívás vagy dokumentáció miatt szokott fennállni, a közbeszerzési eljárás későbbi időszakában elkövetett jogsértések ennek már csak következményei.”<sup>34</sup> Rendkívül kivételes az, amikor például egy kamara nyújt be kérelmet a KDB-hez.<sup>35</sup> Érdekes azonban néhány mondatban felvázolni, hogy egy KDB-határozat<sup>36</sup> e lehetőséghez kapcsolódóan milyen főbb tételeket fogalmazott meg.

Egyrészt a jogorvoslati eljárásban az ajánlatkérő arra hivatkozott, hogy a bejelentést tevő gazdasági szereplő székhelye alapján a kérelmet előterjesztő kamara nem rendelkezett *illetékességgel*, így területi illetékesség folytán nem lett volna jogosult jogorvoslati kérelmet előterjeszteni. A KDB a következőket fogalmazta meg ezzel kapcsolatban: „A Döntőbizottság álláspontja szerint a Kbt. kógens rendelkezése nem határoz meg olyan kritériumot, amely kizárólag területi illetékességhez kötné az ügyfélképességet és a kérelem benyújtásának jogosultságát. A Kbt. nem példálózó jelleggel, hanem konkrétan rögzíti azt, hogy kizárólag a közbeszerzés tárgyához kapcsolódó tevékenység fennállását szükséges igazolni a kérelmezőnek, minden egyéb szűkítő értelmezés a Kbt. kógens rendelkezéseivel ellentétes. E szervezetek jogorvoslati kérelem benyújtási jogosultsága ugyanakkor a többi kérelmezői személyhez képest

<sup>28</sup> A KDB D.131/6/1999. számú határozata.

<sup>29</sup> Ld. pl. a KDB D.155/2/2015., D.148/3/2015. vagy a D.149/3/2015. számú végzéseit.

<sup>30</sup> A Fővárosi Törvényszék 25.K.700.307/2018/19. számú ítélete, jóváhagyta a Kf.III.37.383/2019/5. számú ítélete.

<sup>31</sup> A KDB D.218/13/2024. számú végzése, [24] Ld. még pl. a KDB D.390/16/2022. számú végzésének [49] bekezdését. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 106.K.704.372/2022/20. számú ítéletét.

<sup>32</sup> A Kúria Kf.III.37.835/2019/4. számú ítéletének [27] bekezdését idézi a KDB D.278/25/2024. számú végzése, [120] A döntést keresettel támadták.

<sup>33</sup> Ld. a Kbt. 148. § (2) bekezdésének utolsó mondatát.

<sup>34</sup> A 2010. évi LXXXVIII. törvény javaslati állapotának 76. §-ához kapcsolódó részletes indokolás.

<sup>35</sup> Ld. pl. a KDB D.228/12/2018. számú vagy a D.700/11/2016. számú végzését.

<sup>36</sup> A KDB D.661/18/2011. számú határozata. A döntést keresettel támadták.

korlátozott, kizárólag a Kbt. [...] szerinti iratok jogsértő volta miatt nyújthatnak be jogorvoslati kérelmet. [...] Mindezekre tekintettel [...] a Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő ezen eljárásjogi kifogása alaptalan, a kérelmező ügyfélképessége [...] fennáll.” Hogy ki a döntéshozó, képviselőre jogosult személy a kamara részéről – amely vizsgálható a meghatalmazás kapcsán a jelenlegi, a kötelező jogi képviselőten alapuló szabályozási környezetben is –, arra nézve a KDB kizárólag az Ákr. szabályai szerint jogosult vizsgálatot folytatni, tekintettel arra, hogy „[a] Kbt. kögens rendelkezései alapján az eljárásban résztvevő felek törvényes működésének vizsgálatára semmilyen hatáskörrel nem rendelkeznek.” *A jogsértésről való tudomásszerzés időpontjának pedig az a nap is minősülhet, amikor a kamara megkapja a közérdekű bejelentést. „A Kbt. módosított rendelkezései alapján a kamarák nem általánosságban váltak jogosulttá az előzetes vitarendezési kérelem és a jogorvoslati kérelem előterjesztésére. A Döntőbizottság megállapította jelen jogorvoslati eljárásban azt, hogy az – ajánlati felhívással és dokumentációval kapcsolatos – előzetes vitarendezés tekintetében a jogsértés tudomás-ra jutása az az időpont, amikor az ajánlattevő a jogsértéssel kapcsolatos közérdekű bejelentését a kérelmező részére benyújtotta, míg a jogorvoslati kérelem előterjesztése tekintetében az előzetes vitarendezésre adott válasz kézhezvételének időpontja.”<sup>37</sup> A kamarai tudomásszerzés tekintetében más megközelítés is ismert a joggyakorlatban: „A kamarai érdekképviselői szerv nem jogosult eldönteni, hogy mikor látja elérkezettnek az időt a dokumentáció megismerésére, mivel ez a lehetősége az ajánlati felhívás megjelenésével egyidejűleg rendelkezésére állt, és amely lehetőséggel késedelem nélkül élnie is kell. A Döntőbizottság álláspontja szerint ellenkező értelmezés esetén a Kbt. 148. § (5) bekezdésében foglalt kögens szabály kiüresedne, értelmét veszítené és a közbeszerzési eljárások indokolatlan elhúzódásához vezetne.”<sup>38</sup>*

Nemcsak kamarák említhetők egyébként ebben a körben. Az egyesületeknél is kérdéses lehet a kérelmezői

jogosultság igazolása.<sup>39</sup> Az ezredfordulót követően, még a 2010-es törvénymódosítást megelőzően volt az ilyen jellegű szervezetek ügyfélképességéhez kapcsolódóan egy jogvita. Egy tárgyalásos eljárásban az ajánlatkérő egy gazdasági szereplőt hívott fel ajánlattételre, a szerződést vele meg is kötötte. A többi gépjármű-forgalmazó érdekeinek képviselőjében egy egyesület fordult a KDB-hez, kifejtve azt, hogy az eljárás több ponton sértette a törvényt és az egyesület meghatározott tagjainak érdekét, hiszen mások is tehetek volna ajánlatot. A KDB az ügyfélképesség hiányát állapította meg azzal az indokkal, hogy csak akkor lehetett volna a kérelmező ügyfél, ha valamennyi tagszervezete érdekét egységesen képviselte volna, márpedig a tagszervezetek (nevezetesen a kiválasztott egyik és a többiek) közötti érdekellentét nyilvánvaló. Az elsőfokú bíróság másként foglalt állást, és úgy ítélte meg, hogy a társadalmi szervezetek, egyesületek érdekérvényesítési fellépése nem függ az érdekek egyirányúságától, szinkronjától. A piaci üzleti érdekek különbözősége nem jelentheti azt, hogy az egyesület ne léphetne fel, jól körülhatárolható csoportérdek birtokában, de feltétel, hogy más eljárásban ne legyen orvosolható a sérelem. A védendő érdek pedig nem más, mint az egyesület és annak tagjainak hosszú távú – a verseny tisztaságába vetett – szakmai, kereskedelmi és üzleti érdekei. A másodfokon eljáró bíróság azonban másként ítélte meg a helyzetet, és úgy foglalt állást, hogy az egyesület nem lehetett ügyfél, mert nem volt kimutatható az alapszabályi cél megsértése és a konkrét közbeszerzési eljárás között olyan közvetlen összefüggés, amely az egyéb érdekelti státuszt megalapozhatta volna.<sup>40</sup> („Töretlen a joggyakorlat abban, hogy a kérelmezői jogosultságnak a kérelem előterjesztője vonatkozásában közvetlennek kell lennie, amely a jogorvoslati kérelem tárgya és a kérelmező adott közbeszerzési eljárásban fennálló jogi helyzete közötti közvetlen összefüggést feltételez.”)<sup>41</sup>

<sup>37</sup> A KDB D.661/18/2011. számú határozata. A döntést keresettel támadták.

<sup>38</sup> A KDB D.700/11/2016. számú végzése.

<sup>39</sup> Ld. pl. a KDB D.2/5/2022. számú vagy a D.246/3/2016. számú végzését.

<sup>40</sup> Mudráné Láng Erzsébet: i. m. 227. o. Az elemzett ítéletek: a Fővárosi Bíróság 12.K.30.666/2002/5. számú ítélete, valamint a Fővárosi Ítéletábrla 3.Kf.27.036/2003/5. számú ítélete.

<sup>41</sup> A KDB D.581/13/2012. számú határozata.

Ahogy arról történt említés, a 2010-es törvénymódosítás beemelte a kérelmezői körbe a kamarákat, illetve az érdekvédelmi szervezeteket. Mindez azonban továbbra is nyitva hagyta az érdekek kérdését, vagyis azt, hogy ki, mikor, kiknek milyen érdekei védelme érdekében lép fel, melyik szervezet mely tagok kérésének tesz eleget, és melyek megkeresését utasítja vissza, milyen indokból, illetve mennyire átlátható ez a folyamat és mennyire alapul az egyenlő bánásmód követelményén. Továbbá arra is figyelemmel kell lenni, hogy egy jogorvoslati eljárás – már csak a kötelező jogi képviselő okán is – meglehetősen költségigényes, amelyeket végső soron a tagoknak kell kockáztatniuk, illetve veszteség esetén viselniük. (Az igazgatási szolgáltatási díj kapcsán a közbeszerzés tárgyával összefüggő tevékenységű kamara mentességet élvez az igazgatási szolgáltatási díj fizetésének kötelezettsége alól.)<sup>42</sup>

Nemcsak arról az oldalról kell vizsgálni az ügyfélképeség kérdését, hogy kik jogosultak kérelmet benyújtani, illetve kik vannak elzárva ennek lehetőségétől, hanem azt is meg kell említeni, hogy kik „kötelesek” a szabályos jogorvoslati utat választani akkor, ha egyszer arra jogosultak. Így például nem kerülhető meg a szabályszerű jogorvoslati kérelem benyújtása azáltal, hogy valamely gazdasági szereplő közérdekű bejelentést, illetve panaszt nyújt be a Közbeszerzési Hatóság elnökéhez annak érdekében, hogy a Hatóság elnöke nyújtsa be hivatalbóli kezdeményezést a KDB-hez.<sup>43</sup> „Amennyiben az adott megkeresés egyéni érdeksérelem orvoslására vonatkozna (panasz), tehát a panaszos egyébként az adott közbeszerzési eljárás esetében ügyfélképeséggel rendelkezne, és valamely mulasztás okán nem kezdeményezett a Közbeszerzési Döntőbizottságnál vizsgálá-

tot, abban az esetben a panaszban megfogalmazott kérelmet [...] a Közbeszerzési Hatóság Elnöke érdemi vizsgálat nélkül elutasíthatja, ugyanis a Közbeszerzési Hatóság Elnöke által kezdeményezett hivatalbóli jogorvoslati eljárás jogintézménye nem szolgálhat a konkrét ügyben egyébként ügyfélképeséggel rendelkező személyek jogérvényesítésének a helyettesítésére.”<sup>44</sup> Fontos szempont az is a szabályozás kapcsán, hogy a panaszos, illetve bejelentő megfelelő módon el legyen határolva az ügyféli körtől, jogállástól.<sup>45</sup>

Szükséges megemlíteni még az *ajánlatkérőket* is mint lehetséges kérelmezőket és ügyfeleket. A kiindulópont az esetükben, hogy „A jogalkotó az ajánlatkérőn kívül minden más személy, szervezet esetében csak ahhoz a feltételhez kötötte adta meg a jogorvoslat kezdeményezésének a jogát, hogy a törvénybe ütköző tevékenység vagy mulasztás sértse, veszélyeztesse a jogát, jogos érdekét.”<sup>46</sup> Ennél fogva „[a]z ajánlatkérő, mint a közbeszerzési eljárás részes fele ügyfélképeségéhez nem szükséges annak a megjelölése, hogy milyen jogát, jogos érdekét sérti vagy veszélyezteti a Kbt.-be ütköző magatartás vagy mulasztás.”<sup>47</sup>

Az ajánlatkérők alapvetően két okból nyújthatnak be kérelmet. Az első jellegzetes eset az, amikor az eljárásokban olyan hibát (jogsértést, mulasztást) követnek el, amely csak úgy reparálható, ha a KDB megsemmisít bizonyos döntéseket, illetve az eljárás eredménytelensége esetén új eljárás kezdhető. Emellett a bírság kiszabása alól is lehet mentesülni („A Döntőbizottság az ajánlatkérővel szemben bírságot nem szabott ki tekintettel arra, hogy az ajánlatkérő a jogsértést önmaga feltárta a jogorvoslati eljárás kezdeményezésével.”),<sup>48</sup>

<sup>42</sup> Ld. a Kbt. 150. § (2) bekezdését.

<sup>43</sup> „A Közbeszerzési Hatóság elnöke nem vitásan diszkrecionális jogkörében dönt valamennyi, a törvény által számára biztosított esetkörben az eljárás kezdeményezéséről, sem annak megtörténte, sem annak hiánya – közigazgatási eljárás keretében – rajta számon nem kérhető, arra a Kbt. jogszabályi lehetőséget nem teremt.” A Kúria Kfv.III.37.333/2015/7. számú ítélete.

<sup>44</sup> A Közbeszerzési Hatóság Elnökének tájékoztatója a közérdekű bejelentések vizsgálatának rendjéről (2024. július 2.) <https://kozbeszerzes.hu/kozbeszerzesek-az/magyar-jogi-hatter/elnoki-tajekoztatok/a-kozbeszerzesi-hatosag-elnokenek-tajekoztatoja-a-kozerdeku-bejelentések-vizsgálatának-rendjéről-2024-07-02/> (2024. 07. 22.)

<sup>45</sup> Lapsánszky András: i. m. 82. o.

<sup>46</sup> A KDB D.403/17/2011. számú határozata. Ld. még pl. a KDB D.366/15/2017. számú határozatának [66] bekezdését. Az ügyfélképeség tekintetében alaposnak találta a keresetet a Fővárosi Törvényszék 25.K.700.307/2018/19. számú ítélete, az ítéletet helybenhagyta a Kúria Kf.III.37.383/2019/5. számú ítélete.

<sup>47</sup> A KDB D.295/41/2022. számú határozata, [123]. Részben megsemmisítette és a KDB-t a megsemmisített részben új eljárásra kötelezte a Fővárosi Törvényszék a 103.K.704.051/2022/22. számú ítélete, a megismételt eljárásról ld. a KDB D.293/16/2024. számú határozatát.

<sup>48</sup> Ld. pl. a KDB D.602/6/2017. számú határozatát.

de ez sem szükségszerű,<sup>49</sup> illetve kisebb összegű jogkövetkezmény megállapításában lehet bízni. Ezek a hibák jellemzően a nem megfelelő előkészítésből erednek. Például nem kellően definiált vagy rosszul meghatározott előírást, feltételt fogalmazott meg az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumokban, és ezzel csak a bírálat, illetve az értékelés során szembesül.<sup>50</sup> Az is lehetséges, hogy közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével,<sup>51</sup> vagy a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás jogsértő jellegével szemben terjeszt elő kérelmet az ajánlatkérő (beszerző), mert jogsértő módon alkalmazta az eljárásfajtát<sup>52</sup> vagy azért, mert elmulasztotta a Közbeszerzési Hatóságot értesíteni.<sup>53</sup> Megemlíthető még, hogy valamilyen hiba az eljárás során merül fel, egy döntés módosítását már nem tudja az ajánlatkérő elvégezni,<sup>54</sup> az összegezés megküldését követően kerül sor a bírálathoz kapcsolódó jogellenes cselekvésre,<sup>55</sup> vagy nem képes már korrigálni hibát, például nem lehet már hiánypótlási felhívást kibocsátani.<sup>56</sup> (Természetesen ebben az esetben is vizsgálандók más eljárási akadályok, különösen az elkészttség.)<sup>57</sup> A másik esetscsoport, ha az ajánlatkérő nem a saját eljárásának törvényességét kívánja helyreállítani, hanem gazdasági szereplő jogsértésének vizsgálatát kéri. Jellemző eset az, amikor a nyertes ajánlattevő jogellenesen tagadja meg a szerződés megkötését.<sup>58</sup> Ugyanakkor az ajánlatkérő lehetőségeit is behatárolják a jogvesztő határidőkre,<sup>59</sup> valamint a hatáskörre vonatkozó szabályok.<sup>60</sup>

Végül vizsgálni kell az *egyéb érdekelt* kategóriáját is. „A Kbt. nem adja meg az egyéb érdekelt fogalmának meghatározását, melyre tekintettel minden egyes esetben a

konkrét kérelmező vonatkozásában kell vizsgálni, hogy a jogvita tárgyává tett magatartás, mulasztás tekintetében minősíthető-e érdekeltnek.”<sup>61</sup> Ebben az esetben is szükséges az ügyfélképesség igazolása. Egy esetben a kérelmező elismerte, hogy a tárgyalásos közbeszerzési eljárás nem indult, viszont „[f]olyamatosan azzal érvelt, hogy a kért szolgáltatás és a referenciák nyújtására egyébként képes volna.” A kérelmező „[e]nnél fogva nem volt megakadályozva abban, hogy a közbeszerzési eljárás kiírásának megfelelő ajánlatot tegyen, ezt saját elhatározása alapján mulasztotta el. Nyilvánvalóan nem volt elzárva tehát attól, hogy a közbeszerzési eljárásban személyesen részt vegyen.” Így vizsgálni kellett, hogy a kérelmező olyan érdekeltnek tekinthető-e, akinek jogát vagy jogos érdekét a törvénybeütköző tevékenység, vagy mulasztás sérti vagy veszélyezteti. Erre nézve azonban maga a kérelmező nyilatkozott elmentélesen, amikor azt állította, „[h]ogy a közbeszerzési eljárásban – jöllehet arra minden feltételnek megfelelt – csak azért nem indult, mert egyéb megfontolások erre késztették őt. Ugyanakkor megállapítható a [...] saját nyilatkozata alapján, hogy az ajánlatkérői előírások nem akadályozták abban, hogy a referenciát és a kért teljes szolgáltatást nyújtani tudja, tehát számára e szempontból jogsérelem nem keletkezett.” A Kúria ennek megfelelően úgy ítélte meg, hogy nem volt jogsértő a KDB eljárás megszüntetésére vonatkozó döntése.<sup>62</sup>

Egyéb érdekeltként kezelhető az a gazdasági szereplő, amely például az ajánlattétel időszakában kívánja a közbeszerzési dokumentumokat vagy valamely más ajánlatkérői eljárási cselekményt (például kiegészítő

<sup>49</sup> Ld. pl. a KDB D.399/13/2016. számú határozatát.

<sup>50</sup> Ld. pl. a KDB D.563/10/2017. számú határozatát a műszaki leírás nem megfelelő elkészítéséről.

<sup>51</sup> Ld. a KDB D.111/6/2020. számú vagy a KDB D.112/6/2020. számú határozatát.

<sup>52</sup> Ld. pl. a KDB D.602/6/2017. számú határozatát.

<sup>53</sup> Ld. a KDB D.344/4/2018. számú határozatát.

<sup>54</sup> Ld. pl. a KDB D.571/8/2017. vagy a D.192/6/2018. számú határozatát.

<sup>55</sup> Ld. a KDB D.137/10/2018. számú határozatát.

<sup>56</sup> Ld. pl. a KDB D.407/4/2018. számú határozatát. Vö. a Kbt. 79. § (4a)-(4b) bekezdéseivel.

<sup>57</sup> Ld. pl. a KDB D.642/8/2017. vagy a D.23/2/2018. számú végzését.

<sup>58</sup> Ld. pl. a KDB D.148/19/2022. vagy a D.403/7/2024. számú határozatát.

<sup>59</sup> Ld. pl. a KDB D.642/8/2017. számú vagy a D.23/2/2018. számú végzését.

<sup>60</sup> 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.

<sup>61</sup> A KDB D.217/18/2014. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. 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.

<sup>62</sup> A Kúria Kfv.III.37.645/2012/4. számú ítélete.

tájékoztatást)<sup>63</sup> vitatni, de nem minősíthető (még) ajánlattevőnek. Ugyancsak felvetheti az egyéb érdekelti státuszt az a helyzet, ha az ajánlattevő kapacitást nyújtó szervezetet vesz igénybe, azonban e szervezetet kizáró ok felmerülése okán kizárják, mert például hamis adat-szolgáltatást állapítanak meg a terhére (ilyen tényállás valósulhat meg például akkor, amikor a kapacitást nyújtó szervezet által rendelkezésre bocsátott szakember szakmai önéletrajzában található olyan adat, amely e kizáró okot megalapozza). Ilyen esetben az alkalmasság igazolásában közreműködő szervezet nem ajánlattevő, viszont vizsgálható mind az ajánlattevő, mind pedig e szervezet jogorvoslati kérelem előterjesztéséhez fűződő joga,<sup>64</sup> hiszen a kizárt kapacitást nyújtó szervezet számára rendkívül lényeges, hogy egy ilyen súlyos jogkövetkezményekkel járó kizáró ok vitatható-e vagy sem. (Erről a későbbiekben még részletesebben szó lesz.)

A KDB az egyéb érdekelti jogállás kapcsán vizsgálta annak a kérelmezőnek az ügyfélképességét, amely egy hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás jogszerűségét kifogásolta úgy, hogy nem volt felkérve ajánlattételre. „A kérelmező olyan gazdasági szereplő, amely a jelen beszerzés tárgyát képező tanulmányi rendszert érintően szerződéses viszonyban áll az ajánlatkérővel. A Döntőbizottság álláspontja szerint a kérelmező jogos érdeke sérült azáltal, hogy az ajánlatkérő nem őt, hanem az egyéb érdekeltet hívta fel ajánlattételre, az eljárásfajtaból következően ugyanis ő nem, csak az ajánlattételre felhívott egyéb érdekelt nyújthatott be ajánlatot. A jogalap választásával tehát a kérelmező eleve nem vehetett részt a közbeszerzési eljárásban, amely számára érdeksérelmet okozott, ezzel a jogalap jogszerűsége számára az ajánlattételi lehetőség korlátozásával függ össze.” Arra a kérdésre is kitértek, hogy a hivatalbóli kezdeményezés elmaradása milyen hatással bír az ügyfélképességre: a KDB „Nem értett azonban egyet [azzal], miszerint ez a tény a későbbiekben eleve kizárja a közbeszerzési eljárás jogorvoslattal történő támadását, [...] és az, hogy az ajánlatkérő által benyújtott iratok alapján jogsértés nem volt

feltételezhető, nem zárja ki, hogy egy későbbi jogorvoslati eljárásban a jogsértést alátámasztó tények merüljenek fel.”<sup>65</sup>

#### *A konzorciumok ügyfélképessége*

Sajátos utat járt be a konzorcium ügyfélképességének megítélése, ennek kapcsán egymásnak ellentmondó ítéletek is születtek a 2009-es évben. A különböző döntések és ezek eltérő értelmezése, érvelése különleges fejezetet írt a magyar közbeszerzési jog történetébe, így mindenképpen célszerű ezt is áttekinteni. Felmerült ugyanis a kérdés, hogy közösen ajánlatot tevők (közösen részvételre jelentkezők) egy konzorciumi név alatt – mint konzorcium – jogosultak-e jogorvoslati kérelmet előterjeszteni vagy sem? Alapvető kiindulópont, hogy „Egyáltalán nem közömbös az, hogy a közös ajánlattevők konzorciumként vagy önállóan, saját maguk nevében nyújtanak-e be jogorvoslati kérelmet. [...] nem csupán adminisztratív, technikai kérdés az, hogy ki kerül a jogorvoslati kérelemben kérelmezőként feltüntetésre, mert a jogorvoslati kérelem joghatályosan csak az arra feljogosított személytől származóan terjeszthető elő.”<sup>66</sup>

E feltett kérdés megválaszolásához elsőként a *konzorcium jogi természetét* szükséges meghatározni. A Kbt. 35. §-a alapján több ajánlattevő közösen is tehet ajánlatot (nyújthat be részvételi jelentkezést), egyébként a törvény a „konzorcium” elnevezést nem használja, ezt a gyakorlat alakította ki, hiszen „[a] közbeszerzések vonatkozásában Konzorcium nem került szabályozásra. Emiatt annak nincs jogi jelentősége, hogy a döntően polgári jogi jogviszonyokban a Konzorcium létező együttműködési forma és a gazdasági élet szereplői között is rendre megjelenik. Kizárólag a hatályos jogi szabályozás elemzéséből lehetett kiindulni a Konzorcium ügyfélképességének megítélése körében.”<sup>67</sup> Ehhez hozzátehető, hogy a gazdasági szereplőkre vonatkozó értelmező rendelkezések tételes felsorolást tartalmaznak, amelyek a jogalkalmazás eszközeivel nem bővíthetők „[o]lyan módon, hogy a jogi személyiség nélküli, gaz-

<sup>63</sup> Ld. pl. a KDB D.388/13-I./2008. számú határozatát.

<sup>64</sup> Ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.704.121/2023/18. számú ítéletének [38]–[41] és [46] bekezdését.

<sup>65</sup> A KDB D.217/18/2014. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. 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.

<sup>66</sup> A Kúria Kfv.II.37.572/2014/4. számú ítélete.

<sup>67</sup> A Legfelsőbb Bíróság Kfv.II.38.192/2010/5. számú ítélete.

dasági érdekközösséget jelentő polgári jogi megállapodáson alapuló szervezetet (Konzorciumot) bármelyik fogalmi kategóriába lehetne sorolni.”<sup>68</sup>

A Fővárosi Ítéltábla 2009. november 18-ai döntése szerint nem sorolható sem az ajánlattevői, sem a részvételi jelentkezői körbe: „A konzorciális társulás alapján a konzorciumot alkotó személyek között összetett jogviszony jön létre. A konzorciumot sajátos, vegyes jellegű ún. atipikus szerződési forma hozza létre. A konzorcium nem önálló jogalany, a konzorciális szerződés kötelmi jogviszony. A konzorciális megállapodással nem jön létre a szerződő felektől elkülönült jogi személy, amelynek a felektől független önálló jogi érdeke lenne. Sem a Kbt., sem más törvények a konzorciumot jogalanyisággal, jogképességgel nem ruházzák fel, a konzorcium önállóan, saját nevében nem szerezhet jogokat, nem vállalhat kötelezettséget. Működéséhez, jogi kapcsolatai kialakításához, egy másik önálló szervezeti formára van szükség.”<sup>69</sup>

Az ítélet azt is megfogalmazta, hogy a társasági jog szabályai szerint a konzorcium nem tekinthető jogi személynek, és egy szerveződés csak akkor válhat jogalannyá, ha törvény jogalanyisággal ruházza fel (az ítélet példaként a társasházakat említette),<sup>70</sup> olyan speciális anyagi, eljárásjogi norma, amely szerint a konzorcium ilyen jogalanyisággal rendelkezne, a magyar jogszabályok között nincs. Az ítélet hivatkozott továbbá a Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiumának álláspontjára is,<sup>71</sup> amely szerint a konzorcium tagjainak van önálló joga, kötelezettsége, felelőssége; a tagok belső viszonyát polgári jogi szerződés szabályozza, ez azonban a polgári jog szabályai szerint önálló jogképességet nem teremt. Ezen túlmenően megemlíthető, hogy a konzorcium megfeleltethető a polgári jogi társaságnak (BH. 2004.74.).<sup>72</sup> A Kúria (az akkori Legfelsőbb Bíróság) a Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.27.267/2009/11. számú ítéletét fenntartotta 2011. február 21-ei döntésében.<sup>73</sup>

Egy másik, kevesebb mint egy hónappal korábbi (2009. október 29-ei) fővárosi ítéltáblai döntés azonban még más álláspontra helyezkedett, és úgy ítélte meg, hogy az adott konzorcium mint részvételre jelentkező jogosult volt az adott eljáráshoz kapcsolódóan jogorvoslati kérelem előterjesztésére: „A Konzorcium, mint létező érdekközösség – hangsúlyozottan a jelen perbeli tényállás mellett – részvételre jelentkező-ként jogosult volt jogorvoslati kérelem előterjesztésére.”<sup>74</sup>

A KDB pedig a következőképpen foglalt állást: „A Döntőbizottság a jogorvoslati kérelem és az azt követő hiánypótlásra adott válasz tartalmából az ajánlatkérő álláspontjával egyezően megállapította, hogy a kérelmező a jogorvoslati kérelmet kifejezetten konzorciumként és nem közös kérelmezőként nyújtotta be. Ennek ténye a benyújtott meghatalmazásból is megállapítható. Tekintettel arra, hogy az ügyfélképességnak a jogorvoslati kérelem benyújtásakor kell fennállnia a Döntőbizottság osztotta azon ajánlatkérői álláspontot is, mely szerint az utólag becsatolt ügyvédi meghatalmazások nem bírnak relevanciával a kérelmező jogi helyzetének megítélésében, a Kbt. ügyfélképességre vonatkozó rendelkezése nem ad lehetőséget a kérelmező személyének és jogi státuszának a jogorvoslati eljárás során történő változtatására. [...] A konkrét esetben a jogorvoslati kérelmet a konzorcium terjesztette elő, amely nem jogi személy, és a szerveződés mögött sincs olyan egyéb jogszabályi előírás sem, amelynek következtében jogi személyiség hiányában jogalanyiséga, így az irányadó bírósági ítéletek tükrében ügyfélképessége elfogadható lenne.”<sup>75</sup>

Összefoglalásként megállapítható, hogy a konzorciumok jogi helyzetét a jogi szabályozás nem rendezte egyértelmű módon, a konzorciumként történő fellépés – az abban résztvevő jogalanyok konkrét nevesítése nélkül – csak további, felesleges jogvitákat eredményezett. Erre tekintettel célszerű megfogadni a KDB által közzétett figyelemfelhívást, amely szerint „A Közbe-

<sup>68</sup> A Legfelsőbb Bíróság Kfv.II.38.192/2010/5. számú ítélete.

<sup>69</sup> A Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.27.267/2009/11. számú ítélete.

<sup>70</sup> „A társasház nem jogi személy, csupán a társasházi működés biztosítása céljából rendelkezik bizonyos [...] korlátozott jogalanyisággal, perlési, perelhetőségi jogosultságokkal.” A Kúria Pfv.I.20.098/2013/8. számú ítélete.

<sup>71</sup> A Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiumának 2006. évi konzultációs értekezletének I/3. szám alatti állásfoglalása.

<sup>72</sup> Ld. a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.) 6:498. – 6:513. §-ait.

<sup>73</sup> Ld. a Legfelsőbb Bíróság Kfv.VI.39.075/2010/17. számú ítéletét.

<sup>74</sup> Ld. a Fővárosi Ítéltábla 27.226/2009/8. számú ítéletét.

<sup>75</sup> A KDB D.802/27/2010. és a D.803/29/2010. számú végzése.

szerzési Döntőbizottság a közös ajánlattevőknek, illetőleg közös részvételre jelentkezőknek azt javasolja, hogy amennyiben ajánlatukat, illetőleg részvételi jelentkezésüket konzorciumként (konzorcium elnevezés alatt) nyújtották be, a jogorvoslati kérelemben a konzorcium minden egyes tagja önállóan, nevének és székhelyének feltüntetésével kérelmezőként kerüljön megnevezésre. Ebben az esetben eltérhet a közbeszerzési eljárás ajánlattevője, részvételre jelentkezője (konzorciumként történt ajánlattétel, részvételi jelentkezés esetében) és a jogorvoslati eljárás kérelmezője (közös ajánlattevők, közös részvételre jelentkezők), amely adott esetben felesleges jogvitákat eredményezhet. [...] A Közbeszerzési Döntőbizottság – annak érdekében, hogy a kérelmező személyének megnevezése ne képezze akadályát a jogorvoslati eljárás megindításának, illetőleg lefolytatásának – a közös ajánlattevőknek, illetőleg közös részvételre jelentkezőknek azt javasolja, hogy amennyiben ajánlatukat, illetőleg részvételi jelentkezésüket konzorciumként (konzorcium elnevezés alatt) nyújtották be, a jogorvoslati kérelemben a konzorcium minden egyes tagja önállóan, nevének és székhelyének feltüntetésével kérelmezőként kerüljön megnevezésre. Ebben az esetben az igazgatási szolgáltatási díjat, a közös kérelmezőknek egyszeresen kell megfizetniük. Amennyiben a konzorcium (jogi) képviselőt kíván megbízni a jogorvoslati eljárás során történő képviseletre, a Közbeszerzési Döntőbizottság javasolja, hogy a képviselő részére adott meghatalmazást a konzorcium minden egyes tagja, mint kérelmező írja alá, így valamennyi közös ajánlattevő, illetőleg közös részvételre jelentkező nevében jogosult lesz eljárni a képviselő.”<sup>76</sup>

A Kbt. a kérelem előterjesztésére jogosultaknál kifejezetten és külön nevesíti, hogy „Közös ajánlattétel esetén bármelyik ajánlattevő, a részvételre jelentkező, közös részvételi jelentkezés esetén bármelyik részvételre jelentkező” nyújthat be kérelmet.<sup>77</sup> A bírósági joggyakorlatban ez úgy jelenik meg, hogy „A közbeszerzési eljárásban részvételre jelentkező konzorcium ügyfélképessége nem állapítható meg, azzal a konzorcium tagjai

rendelkeznek, így az együttes ajánlattevők bármelyike önállóan jogosult az eljárás kezdeményezésére.”<sup>78</sup>

Ha mégis mint konzorcium nyújtják be a jogorvoslati kérelmet, akkor azt úgy kell tekinteni, hogy az nem arra jogosulttól származik: „A Legfelsőbb Bíróság Kfv.VI.39.075/2010/17. számú iránymutató ítéletében megállapította, hogy a közös ajánlattétel lehetőségére a konzorciumot a Kbt. 4. § 1. pontja szerinti ajánlattevői pozícióba nem emeli, részére a jogorvoslat jogát nem biztosítja. Nincs olyan speciális jogi norma, amely a konzorciumot jogalanyisággal felruházná, ügyfél minősége pedig csak a konzorcium tagjainak állapítható meg. A jogorvoslati kérelem előterjesztésére a konzorcium tagjai jogosultak. Önmagában – egyéb jogszabályi rendelkezés hiányában – a konzorciális megállapodással nem jön létre a szerződő felektől elkülönült jogi személy, amelynek a felektől független önálló jogi érdeke lenne. Sem a Kbt., sem más törvények a konzorciumot jogalanyisággal, jogképességgel nem ruházzák fel, a konzorcium önállóan a saját neve alatt nem szerezhethet jogokat, nem vállalhat kötelezettséget, így a jogorvoslati eljárásban a közigazgatási hatóság előtti önálló megjelenésre, jogorvoslati kérelem saját neve alatt történő előterjesztésére nem jogosult. A konkrét esetben a jogorvoslati kérelmet a konzorcium terjesztette elő, amely nem jogi személy, és nincs olyan egyéb jogszabályi előírás sem, amelynek következtében jogi személyiség hiányában jogalanyiséga, így a jogorvoslati kérelem benyújtására való jogosultsága az irányadó bírósági ítéletek tükrében elfogadható lenne.”<sup>79</sup>

Adódik tehát a kérdés, hogy mi a helyes eljárás közös ajánlattevők esetében? Saját, felvett fantázianév alatt nem fogadható el a kérelem, mert a konzorcium a jogi jellege okán nem rendelkezik, nem rendelkezhet ügyfélképességgel. („Lassan egy évtizede állandó a döntőbizottsági és bírói gyakorlat a tekintetben, hogy a konzorcium saját nevében nem élhet jogorvoslattal, nem tekinthető egyéb érdekeltnek.”)<sup>80</sup> Megjegyezhető, hogy amennyiben az Elektronikus Közbeszerzési Rendszer (EKR) automatikusan generálja a felolvasólapon az

<sup>76</sup> A joggyakorlat alakulásáról, jelentőségéről, továbbá a hivatkozott bírósági döntések összefoglalásáról ld. a KDB 2010. november 30. napján, a Közbeszerzések Tanácsának honlapján közzétett figyelemfelhívását.

<sup>77</sup> Ld. a Kbt. 148. § (2) bekezdését.

<sup>78</sup> A Legfelsőbb Bíróság Kfv. VI. 39.173/2010. számú ítélete (BH2012. 80.).

<sup>79</sup> A KDB D.379/2/2011. számú végzése.

<sup>80</sup> A KDB D.232/34/2021. számú végzése, [125].

ajánlattevő (közös ajánlatot tevők, vezető ajánlattevő feltüntetésével) elnevezését, akkor ezek a korábbi, papíralapú megoldások idején alkalmazott félrevezető módszerek – azaz felvett név feltüntetése a felolvasólapon és ennek következetes hibás átvezetése, érvényesítése a jogorvoslati eljárásban is – már kiszorultnak tekinthető. („A Döntőbizottság rögzíti, hogy a Kbt. jellemzően a papíralapú közbeszerzések alapján alakította ki az eljárási szabályait és az egyes jogintézményeket. A jogalkotó időközben főszabály szerint kötelezővé tette, hogy a közbeszerzéseket elektronikus úton, az EKR igénybevételével kell lebonyolítani.”)<sup>81</sup>

A félreértések elkerülése érdekében már 2010-ben a KDB azt javasolta „a közös ajánlattevőknek, illetőleg közös részvételre jelentkezőknek [...], hogy amennyiben ajánlatukat, illetőleg részvételi jelentkezésüket konzorciumként (konzorcium elnevezés alatt) nyújtották be, a jogorvoslati kérelemben a konzorcium minden egyes tagja önállóan, nevének és székhelyének feltüntetésével kérelmezőként kerüljön megnevezésre.”<sup>82</sup> A joggyakorlat akkor még formálódóban volt, így hozzátették a közleményükben azt is, hogy „A Közbeszerzési Döntőbizottság a Legfelsőbb Bíróságnak a felülvizsgálati eljárások során meghozott döntéseiről, azok meghozatalát követően tájékoztatást ad.”<sup>83</sup>

A joggyakorlat a konzorciumok ügyfélképességének elutasítása mellett döntött, tekintettel a Legfelsőbb Bíróság Kfv.VI.39.075/2010/17. számú „iránymutató ítéletére,”<sup>84</sup> hiszen a konzorcium „[n]em jogi személy, és a szerveződés mögött sincs olyan egyéb jogszabályi előírás sem, amelynek következtében jogi személyiség hiányában jogalanyisága, és így – az irányadó bírósági ítéletek tükrében – ügyfélképessége elfogadható lenne. A Döntőbizottság a fentiekre tekintettel megállapította, hogy a kérelmezőnek a tárgybani jogorvoslati kérelem konzorciumként, a konzorcium saját neve alatt történő benyújtására nincs ügyfélképessége, ekként a jogorvoslati kérelem nem került joghatályosan előterjesztésre.”<sup>85</sup>

Két eset lehetséges a fentiekből adódóan: az egyik konzorciumi ajánlattevő nyújt be kérelmet (a másik nevében is), vagy csak az egyik ajánlattevő nyújt be kérelmet. Az első esethez kapcsolódóan kiindulópont, hogy „A Kbt. kögens szabályozása nem támasztja kötelező feltételként, hogy a közös ajánlattevők mindegyike együttesen nyújtsa be a jogorvoslati kérelmet. A Döntőbizottság álláspontja szerint a Legfelsőbb Bíróság Kfv.VI.39.075/2010/17. iránymutató ítélete szerint a konzorciumot a jogorvoslati jog nem illeti meg, a konzorcium nem jogalany, ügyféli minősége csak a konzorcium tagjainak állapítható meg. A jogorvoslati kérelem előterjesztésére a konzorcium tagjai jogosultak. Az ítélet indokolása szerint a közös ajánlattevők e-gyüttesen, vagy bármelyik tagja jogosult a jogorvoslati kérelem előterjesztésére, függetlenül attól, hogy a jogorvoslati kérelmet előterjesztő ajánlattevő a konzorcium vezető tagja-e vagy sem, továbbá attól függetlenül is, hogy a vezető tag adott-e meghatalmazást a kép-viseletére. A közösen benyújtott ajánlattal kapcsolatosan, tehát nem kizárólagosan egységesen és oszt-hatatlanul áll fenn a jogorvoslati kérelem benyújtási jogosultság, melyre alapítottn az ajánlatkérő eljárást lezáró döntése ellen a jogorvoslati kérelem külön is előterjeszthető a közös ajánlattevők bármelyike által. A tekintetben sem támasztható feltétel a Legfelsőbb Bíróság ítélete alapja, hogy kizárólagosan a konzorcium vezetője legyen jogosult a jogorvoslati kérelem benyújtására. Szükséges annak rögzítése is, hogy a jogorvoslati eljárás és közbeszerzési eljárás két különböző eljárás, így az ajánlatkérő irányába megtett vállalá-soknak nincs kihatása a jogorvoslati jog gyakorlására.”<sup>86</sup> A hivatkozott ítélet egyébként úgy fogalmazott, hogy „A közbeszerzési szabályok a közösségi joggal nem ütköznek, lévén az ügyfélképességet széleskörűen elismerik, az ajánlattevői csoportok jogorvoslati eljárásban való részvételi jogát nem korlátozzák. A jogsérelmet szenvedett ettől, illetve végső soron a bírói út igénybevételének lehetőségétől nincs elzárva azáltal, hogy ez

<sup>81</sup> A KDB D.245/11/2024. számú határozata, [31].

<sup>82</sup> A Közbeszerzési Döntőbizottság figyelem felhívása a konzorciumok jog- és ügyfélképességéről. [https://www.kozbeszerzes.hu/hirek/cikk\\_portal\\_39509/](https://www.kozbeszerzes.hu/hirek/cikk_portal_39509/) (2010. november 30., a letöltés időpontja: 2024. 07. 24.)

<sup>83</sup> A Közbeszerzési Döntőbizottság figyelem felhívása a konzorciumok jog- és ügyfélképességéről. [https://www.kozbeszerzes.hu/hirek/cikk\\_portal\\_39509/](https://www.kozbeszerzes.hu/hirek/cikk_portal_39509/) (2010. november 30., a letöltés időpontja: 2024. 07. 24.)

<sup>84</sup> A KDB D.979/2/2014. számú végzése. Ld. még a KDB D.138/2/2015. számú végzését vagy D.726/2/2015. számú végzését.

<sup>85</sup> A KDB D.979/2/2014. számú végzése. Ld. még a KDB D.138/2/2015. számú végzését.

<sup>86</sup> A KDB D.389/15/2011. számú határozata.

a jogorvoslat nem a konzorciumot, hanem annak tagjait önállóan illeti meg.”<sup>87</sup>

Természetesen annak nincs akadálya, hogy *mindkét közös ajánlatot tevő terjesszen be jogorvoslati kérelmet, az ügyfélképesség ilyenkor nem hiányzik, tekintettel arra is, hogy „A közbeszerzési szabályok a közösségi joggal nem ütköznek, lévén az ügyfélképességet széleskörűen elismerik, az ajánlattevői csoportok jogorvoslati eljárásban való részvételi jogát nem korlátozzák.”*<sup>88</sup> A KDB nem fogadta el az eljárási kifogást egy ilyen esetben: „A jogorvoslati kérelemből egyértelműen megállapítható volt, hogy a kérelmet a két konzorciumi tag önállóan jegyezte, ez volt megállapítható a kérelem fejrészből, külön megjelölve mindkét tag neve, székhelye. Ebből pedig nem vonható le az a következtetés, hogy konzorciumként, a vezető tag képviseletével terjesztették elő a kérelmüket. [...] A Döntőbizottság álláspontja szerint a jogorvoslati kérelem előterjesztésére a konzorcium mindkét tagja részéről megvolt a szándék. Sem a jogorvoslati kérelemből, sem a meghatalmazás szövegéből nem vonható le az a következtetés, hogy a konzorcium terjesztette elő a kérelmet a vezető tag képviselete és neve alatt, ugyanis mindkét tag feltüntetésre került a kérelemben illetve a meghatalmazásban. Annak a tartalom megítélése szempontjából nincs jelentősége, hogy a kérelmezők magukat közös ajánlattevőnek nevezték. [...] A jogorvoslati eljárás során a közös ajánlattevő elnevezés téves volt, mivel a jogorvoslati eljárásban már kérelmezőt kellett volna megjelölnie, ez azonban a kérelem tartalmát, a kérelmezők jogorvoslat előterjesztésére irányuló szándékát nem változtatta meg.”<sup>89</sup>

A másik alternatíva választása is összhangban áll a joggyakorlattal. „A jelen esetben a jogorvoslati kérelmet a kérelmezői közös ajánlattevők mindegyike kérelmezőként nyújtotta be, arra nem utaltak, hogy a kérelmet konzorciumként nyújtanák be, külön-külön feltüntetésre került az egy jogorvoslati kérelemben mindkét kérelmező. [...] A Döntőbizottság megjegyzi, hogy a közös ajánlattevők egy ajánlatot nyújtottak be a közbeszerzési

eljárásban, az egyéb érdekelt, mint nyertes ajánlattevő ajánlatával kapcsolatos kérelmük, az ügyfélképességüket alátámasztó közvetlen jog- és érdeksérelmük – az egy ajánlatnak minősülő második helyezett ajánlatukra figyelemmel – a jelen esetben azonos. A fentiek miatt a Döntőbizottság nem állapította meg, hogy az eljárás megszüntetésének lenne helye, álláspontja szerint a közös ajánlatot tett kérelmezők a jogorvoslati kérelmüket a Kbt. rendelkezéseivel és az irányadó joggyakorlattal összhangban nyújtották be közösen.” Az egyik kérelmező által lerótt igazgatási szolgáltatási díjra vonatkozó kifogás kapcsán pedig „A Döntőbizottság rögzíti, hogy a jelen esetben – ugyan két kérelmező által – de egy kérelem került benyújtásra. A két kérelmező jogorvoslati kérelme – figyelemmel arra is, hogy közös ajánlatot tettek, és a közbeszerzési eljárásban, illetve a jelen esetben a jogorvoslati eljárásban is az érdekük, érdekeltységük aránya azonos – egy, és azonos. Az azzal érvényesíteni kívánt jog nem osztható meg (jogilag oszthatatlan).” Az Ákr. 126. § (1) bekezdésében foglalt szabályra hivatkozással pedig úgy fogalmaztak, hogy a jogorvoslati „[e]ljárásáért fizetendő igazgatási szolgáltatási díjfizetési kötelezettségüknek [...] eleget tehettek akként, hogy a teljes díjat csak az egyik kérelmező fizeti meg.”<sup>90</sup>

A konzorcium ügyfélképességével kapcsolatban az EUB C-57/01. számú ügyben<sup>91</sup> meghozott ítélete is érintett volt egy bírósági eljárásban. Az akkori Legfelsőbb Bíróság úgy foglalt állást, hogy ez „[a]z együttes ajánlattevői csoportok összetételének megváltozásával kapcsolatos jogorvoslatok lehetőségét érintette, ugyanakkor nem utalt olyan jogi okfejtésre, amely szerint a közösségi jog kötelezően előírná, hogy a nemzeti jog a nem jogképes ajánlattevői csoportok ügyfélképességét ismerje el.”<sup>92</sup>

Az EUB joggyakorlatában felmerült az a kérdés is a belga nemzeti jog értelmezésével kapcsolatban, hogy ellentétes-e az uniós joggal az, ha előírják, hogy a közös ajánlatot tevők részéről a társasági jogi szabályoknak megfelelő határozaton alapuló kérelem (kereset) kerül-

<sup>87</sup> A Legfelsőbb Bíróság Kfv.VI.39.075/2010/17. számú ítélete.

<sup>88</sup> A Legfelsőbb Bíróság Kfv.VI.39.075/2010/17. számú ítélete.

<sup>89</sup> A KDB D.89/27/2017. számú határozata.

<sup>90</sup> A KDB D.232/34/2021. számú végzése, [126], [128], [133], [136].

<sup>91</sup> Az EUB C-57/01. számú ügyben hozott ítélete, ECLI:EU:C:2003:47.

<sup>92</sup> A Legfelsőbb Bíróság Kfv.II.38.192/2010/5. számú ítélete.

jön benyújtásra, mindkét tagnak együttesen kell-e a kérelmet benyújtani? A tényállás szerint a belga jogorvoslati fórum (Conseil d'État, Államtanács) azt állapította meg, hogy az egyik tag keresetindításról szóló határozatait nem az igazgatótanács hozta - az alapító okiratnak megfelelően -, hanem az igazgatótanács két tagja, ezért azok nem szabályosak, míg a másik tag keresetindításról szóló határozatait nem vitatta. A kérdés tehát az volt, hogy elfogadható-e az, ha az Államtanács csak a szabályos határozatot hozó konzorciumi tag kérelme alapján jár el? Az EUB úgy foglalt állást, hogy a jogorvoslati irányelvvel „[n]em ellentétes, ha a nemzeti jog szerint azon jogi személyiséggel nem rendelkező alkalmi társaság esetében, amely ilyen minőségben részt vett valamely közbeszerzési szerződés odaítélési eljárásában, és a szerződést nem neki ítélték oda, a társaság tagjai csak együttesen nyújthatnak be jogorvoslati kérelmet az említett szerződés odaítéléséről szóló határozattal szemben, de az egyes tagok önállóan ezt nem tehetik. A kérdésre ugyanezt a választ kell adni abban az esetben is, ha az alkalmi társaság tagjai ugyan együttesen nyújtottak be jogorvoslati kérelmet, de az egyik tag jogorvoslati kérelme elfogadhatatlan.”<sup>93</sup> Más megítélés alá esett az EUB gyakorlatában egy másik tényállású ügy, amikor úgy fogalmaztak, hogy „[a]z uniós joggal és különösen a hatékony bírói jogvédelem elvével ellentétes az alapügyben szóban forgó, oly módon értelmezett nemzeti szabályozás, hogy a valamely közbeszerzési eljárásban ajánlattevőként részt vevő alkalmi társaság tagjai elesnek attól a lehetőségtől, hogy egyénileg kérjék az olyan határozat következtében őket egyénileg ért kár megtérítését, amelyet az ajánlatkérőtől eltérő, az eljárásban az alkalmazandó nemzeti szabályok alapján résztvevő hatóság hozott, és amely képes ezen eljárás lefolytatásának befolyásolására.” Vizsgálta az EUB egyébként e két eset eltérő tényállását és az alábbiakat állapították meg: „Amíg ugyanis az utóbbi ügy olyan hatályon kívül helyezés iránti keresetre vonatkozott, amely olyan ajánlatkérői határozat ellen irányult, amely a teljes ajánlattevői konzorciumot megfosztotta a szerződés odaítélésétől, a jelen ügy valójában olyan kérelmet érint, amely valamely közigazgatási hatóságnak a releváns nemzeti szabályozás értelmében egyedül a felperes ajánlattevő

személyében fennálló összeférhetetlenséget megállapító, jogellenes határozatával állítólagosan okozott kár megtérítésére irányul.”<sup>94</sup>

Mindez egyébként - a konzorciumokhoz kapcsolódó ügyfélképeségen túlmutató, általános jelleggel - azt a kérdést is felveti, hogy a jogorvoslati fórumnak kell-e, lehet-e *társasági jogi kérdéseket* vizsgálni az ügyfélképeséghez kapcsolódóan vagy sem. A KDB előtt folytatott egy jogorvoslati eljárásban - még az elektronikus ügyintézés megelőző és a kötelező jogi képviselést megállapító előírásokat nélkülöző eljárási szabályok időszakában - az ajánlatkérő eljárási kifogását arra alapította, hogy a jogorvoslati kérelmet nem az aláírási címpéldányban meghatározottak szerint írta alá a kérelmező gazdasági társaság képviselőre jogosult vezető tisztviselője. A KDB nem adott helyt ennek a kifogásnak. „Rögzíteni szükséges, hogy a Kbt. jogorvoslati rendszerében a jogorvoslati kérelem benyújtásának nincs kötött alakiséga, a Kbt. szempontjából a tartalmilag kétséget kizáróan arra jogosulttól származó jogorvoslati kérelem - a Kbt.-ben rögzített egyéb feltételek fennállása esetén - az aláírási címpéldánynak nem minden tekintetben teljesen megfelelő cégszerű aláírás esetében is alkalmas a jogorvoslati eljárás megindítására vonatkozó joghatás kiváltására. A Döntőbizottság - ajánlatkérő által nem vitatottan - megállapította, hogy a jogorvoslati kérelem tartalmát tekintve [...] ügyfélképeséggel rendelkező kérelmezőtől származik. Abban sem volt vita a felek között, hogy a kérelmet a kérelmezői társaság törvényes képviselője - önálló cégjegyzéssel - jogosult ügyvezetője, mint akaratával megegyezőt írta alá, a kérelmet az ügyvezető a kérelmezői társaság nevében nyújtotta be, a társasági bélyegző a jogorvoslati kérelemben szerepel. [...] A Döntőbizottság a jogorvoslati kérelem tartalma és a felek nyilatkozatai alapján megállapította, hogy a jogorvoslati kérelem a jelen jogorvoslati eljárásban ügyfélképeséggel rendelkező, kérelem benyújtására jogosult kérelmezői társaságtól származik, a jogorvoslati eljárás érdemi elbírálásának a Kbt. vonatkozó rendelkezései alapján nincs akadálya.”<sup>95</sup> A jogalkotás és a jogalkalmazás számára fontos lehet tehát az a megközelítés, amely szerint „Az ügyfélképeség megítélése terén min-

<sup>93</sup> Az EUB C-129/04. sz. ügyben hozott ítélete, ECLI:EU:C:2005:521.

<sup>94</sup> Az EUB C-145/08. és C-149/08. számú egyesített ügyekben hozott ítélete, ECLI:EU:C:2008:306, [79]-[80]

<sup>95</sup> A KDB D.115/20/2011. számú határozata.

den további követelmény támasztása az ügyféli jog sérelméhez vezethet.”<sup>96</sup>

*Alvállalkozók, forgalmazók és a saját érdekek*

A Kbt. 148. § (2) bekezdése nem tesz említést sem alvállalkozókról, sem forgalmazókról, azonban példaként említhetők olyan esetek, amikor ilyen szervezetek nyújtottak be kérelmet, ügyfélképeséget azonban nem állapítottak meg számukra. A KDB megfogalmazta, hogy a részvételi jelentkezést nem benyújtó *alvállalkozó* csak egyéb érdekeltként nyerhetett volna el ügyféli státuszt, amennyiben a jogsértő cselekményből, nevezetesen a sérelmezett alkalmassági előírásból számára közvetlenül jog-, illetve érdeksérelem keletkezett. Az alvállalkozó *nem önálló részese a közbeszerzési eljárásnak*, a részvétele csak *járuvékos, ebből* következően nem közvetlenül kapcsolódik a közbeszerzési eljáráshoz, hanem a konzorciummal (közös részvételi jelentkezőkkel) kötött alvállalkozói szerződésen keresztül, a közbeszerzési dokumentumok jogsértőnek vélt előírásai csak közvetetten hatnak ki rá. Csak a közös részvételi jelentkezők érvényesíthetik jogukat a közbeszerzési dokumentumok előírásai vonatkozásában, az alvállalkozó helyettük ezt a jogot nem érvényesítheti. „Az alvállalkozó csak a reá közvetlenül vonatkozó, a jogi helyzetét közvetlenül érintő ajánlatkérői eljárási cselekmények vagy mulasztások tárgyában rendelkezik ügyfélképeséggel. A Döntőbizottság a fentiek szerint megállapította, hogy a kérelmező jogát, jogos érdekét csak közvetett módon, a fővállalkozóval fennálló szerződése alapján sértheti a felhívás és a dokumentáció kifogásolt alkalmassági előírása, ezért a kérelmező ügyfélképesége nem állapítható meg. A Döntőbizottság nem fogadta el a kérelmező hivatkozását, hogy az 'eljárás részese csak úgy lehetett, hogy a [...] konzorcium alvállalkozójaként próbál elindulni a közbeszerzésen', mivel az ügyfélképeség megítélése során kizárólag az alvállalkozói státuszának van relevanciája, a közreműködése motívumának nincs jelentősége. A Döntőbizottság a végzésben foglalt döntése meghozatalakor figyelemmel volt a Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.27.171/2011/4.számú ítéletére valamint a Legfelsőbb Bíróság

Kfv.VI.39.075/2010/17. számú, a Kfv.VI.37.754/2000/16. és a Kfv.III.38.393/2000/5. számú ítéleteire.”<sup>97</sup>

Ugyanúgy vizsgálható a *forgalmazó ügyfélképesége*. A Kbt. meghatározza az értelmező rendelkezések körében, hogy mely gazdasági szereplő minősül alvállalkozónak, egyúttal azt is rögzíti, hogy a Kbt. értelmében mely szereplők esnek kívül e körön. A Kbt. kivételi körben nevesíti a forgalmazót is.<sup>98</sup> Egy esetben a KDB a forgalmazó ügyfélképesége tekintetében úgy foglalt állást, hogy a konkrét eljáráshoz kapcsolódó jogi érdekeltisége kérelmezőnek csak közvetett, nem közvetlen, az egyéb érdekeltkénti ügyféli pozíció nem terjeszthető ki arra a személyre, szervezetre, aki egy árubeszerzés tárgyában kiírt közbeszerzési eljárásban a beszerzendő termék forgalmazója vagy beszállítója. A kérelmezőnek megvolt a lehetősége arra, hogy ajánlattevő is legyen, a saját döntése volt az, hogy az eljárásban nem tesz ajánlatot, és nem vesz részt egyéb pozícióban sem a tárgyi közbeszerzési eljárásban. A KDB nem vitatta azt, hogy a kérelmezőnek pénzügyi, gazdasági érdeke fűződik egyes ajánlattevők sikeres ajánlattételéhez, mindez azonban a [...] megkövetelt közvetlen jogi érdekeltiséget, a kérelmező ügyféli minőségét nem alapozza meg.”<sup>99</sup>

Végül rendkívül fontos, hogy a kérelmezők a *saját érdekeik védelmében* léphetnek fel, mások helyett nem. „A Döntőbizottságnak nincs jogi lehetősége arra, hogy azt vizsgálja, a kérelmezőn kívül más személyeknek, szervezeteknek milyen érdekei vannak, illetve azok sérülnek-e. Amennyiben más személyek, szervezetek érdekei sérülnek, úgy a jogorvoslati kérelmet nekik kell jogaik védelme érdekében benyújtani. A Kbt. szabályozása nem teremt jogalapot arra, hogy kérelmezőként más helyett nyújtsanak be jogorvoslati kérelmet, mivel a kérelmezői minősítésnek személyre szabottan kell fennállnia. [...] Más személyek, szervezetek érdekében pedig a kérelmező nem járhat el, így ekörben sem látta megállapíthatónak a kérelmező ügyfélképeségét a Döntőbizottság.”<sup>100</sup> Vagyis „A kérelmező nem jogosult ebből következően más személyek helyett, illetve érdekében benyújtani a jogorvoslati kérelmet, érdekérvé-

<sup>96</sup> Polgár Ferenc: Az államigazgatási eljárási törvény magyarázata margójára. Állam és Igazgatás, 26. évf., 1976/11. szám, 985. o.

<sup>97</sup> A KDB D.186/6/2016. számú végzése. A végzést jogorvoslattal támadták.

<sup>98</sup> A forgalmazási szerződésről ld. a Ptk. 6:372–675. §-ait.

<sup>99</sup> A KDB D.2/14/2014. számú végzése. A végzést jogorvoslattal támadták.

<sup>100</sup> A KDB D.403/17/2011. számú határozata.

nyesítést végezni, hanem a kérelmezőnek a saját maga oldalán kell a jogorvoslati eljárásban a közvetlen érintettségét igazolnia.”<sup>101</sup> Így például ügyfélképesség hiányát állapította meg a KDB akkor, amikor a kérelmező más ajánlattevő előzetes vitarendezési kérelméhez (az arra adott ajánlatkérői válaszhoz) kapcsolódóan állított jogsértést a „jogorvoslati jogának korlátozását” megjelölve megalapozó indokként. A KDB úgy fogalmazott, hogy a kérelmező által „[á]llított jogorvoslati jog korlátozása nem elfogadható indok, hisz egyrészt a jogorvoslati jogával nincs összefüggésben egy másik gazdasági szereplő előzetes vitarendezési kérelme, illetve az arra adott ajánlatkérői válasz, másrészt pedig az ajánlat benyújtása (szerződés elnyerése) és az állított jogsértés közötti közvetlen kapcsolat nem áll fenn. Másik oldalról, a jogsértés esetleges megállapítása esetén sem kerül az ajánlattevő abba a helyzetbe, mely az ügyfélképesség fennálltához szükséges közvetlen érdeksérelmét a szerződés elnyerése tekintetében megalapozta volna.”<sup>102</sup> De ugyanúgy példaként említhető az az eset, amikor a nem nyertes ajánlattevő kifogásolta a szerződéskötés ajánlatkérői megtagadását, ügyfélképesség azonban ehhez nem kapcsolódhatott: „A megjelölt jogszabályhely a szerződéskötés alóli mentesülés szabályairól rendelkezik az ajánlatkérő és a nyertes ajánlattevő között. A kérelmező nem volt ajánlatkérő és nem volt nyertes ajánlattevő a vizsgált közbeszerzési eljárásban. A megsértett jogszabályi rendelkezésként megjelölt rendelkezések nem terjednek ki a közbeszerzési eljárásban részt vett további ajánlattevőkre, az egyéb érdekeltekre.”<sup>103</sup>

#### *A hivatalbóli kezdeményezők sajátos helyzete*

Megemlíthető az a kérdés, hogy az ügyfélképesség hogyan értelmezhető a hivatalbóli kezdeményezők esetében? Mindez arra tekintettel is jelentőséggel bír, hogy „[a] Kbt. nem biztosítja az ajánlattevők részére a közbeszerzési szabályok betartatásának általános felügyele-

tét/ellenőrzését, hiszen a jogalkotó ezen szerepkört a hivatalbóli kezdeményezők számára biztosította.”<sup>104</sup>

A törvény kiinduló szabálya értelmében „A Közbeszerzési Döntőbizottság eljárása kérelemre vagy hivatalból indul.”<sup>105</sup> A jogszabály alapvetően a jogvitával érintett felek belátására bízta azt, hogy terjesztenek-e elő jogorvoslati kérelmet vagy sem. Egy gazdasági szereplőnek nyilván más a helyzete és más kérdéseket is meg kell vizsgálnia a kérelem benyújtására vonatkozó döntése meghozatala előtt, így az ügyfélképességen és az egyéb eljárási akadályokon kívül a pénzügyi vonzatok (igazgatási szolgáltatási díj, eljárási költségek) mértékét, kockázatát is. Döntését szűk határidőn belül kell meghoznia, adott esetben az iratbetekintés időtartamát is beleszámítva, de figyelembe véve az előzetes vitarendezésre alapított tudomásszerzés lehetőségét is. „A Kbt. nagyon szoros határidőket állapít meg a jogorvoslati kérelem előterjesztésére jogvesztő jelleggel, annak érdekében, hogy minél kevesebb ideig álljon fenn a jobbizonytalanságot eredményező állapot. A közbeszerzési eljárás résztvevőinek ezért minél előbb dönteniük kell arról, hogy kifogásolják-e a közbeszerzési eljárást, annak valamely részét, vagy az ajánlatkérő eljárást lezáró döntését.”<sup>106</sup>

Tekintettel azonban arra, hogy a közbeszerzések területén közpénzek kerülnek elköltésre, a jogalkotó biztosítani kívánta a lehetőségét annak, hogy a Kbt.-ben meghatározott személyek, illetve szervezetek – amelyek ellenőrzési jogosítványaik folytán a közpénzek hatékony elköltésében rejlő közérdeket képviselik – kezdeményezhessenek jogorvoslati eljárást attól függetlenül, hogy közvetlen érdeksérelmük nem keletkezett közbeszerzési jogsértésből. Ilyen kezdeményezéssel felruházott szervezet (személy) például a Közbeszerzési Hatóság elnöke, az Integritás Hatóság, az Állami Számvevőszék, a kincstár vagy a közbeszerzéshez támogatást nyújtó, illetve a támogatás felhasználásában jogszabály alapján közreműködő szervezet. Ezek körét a törvény taxatív módon felsorolja.<sup>107</sup>

<sup>101</sup> A KDB D.496/25/2017. számú határozata, [45].

<sup>102</sup> A KDB D.498/18/2017. számú határozata, [48].

<sup>103</sup> A KDB D.75/13/2017. számú végzése.

<sup>104</sup> A KDB D.79/23/2022. számú határozata, [110].

<sup>105</sup> A Kbt. 148. § (1) bekezdése.

<sup>106</sup> A Fővárosi Bíróság 25.K.34.886/2007/5. számú ítélete.

<sup>107</sup> Ld. a Kbt. 152. § (1) bekezdését.

A KDB-nek a hivatalbóli kezdeményezés kapcsán is kell végeznie bizonyos vizsgálatokat az eljárási feltételek kapcsán: „A [KDB] a hivatalbóli kezdeményezés érdemi elbírálását megelőzően – az érdemi elbírálhatóság előfeltételeként – kizárólag azt vizsgálhatta, hogy a kezdeményezést az arra jogosult személy vagy szervezet a jogorvoslati jog gyakorlására előírt törvényi határidőn belül nyújtotta-e be, illetve az a Kbt. 152. § (4) bekezdése szerinti tartalmi követelményeket teljesíti-e.”<sup>108</sup>

Az első lehetséges megközelítés szerint *csak a kérelemre induló eljárásoknál értelmezhető fogalom az ügyfélképesség*, hiszen a „Jogorvoslati eljárás hivatalból történő kezdeményezésére való feljogosítás [a Kbt.-ben] felsorolt szervezetek részére ex lege fennáll, e jog érvényesítésének csak a [...] jogvesztő határidők képezik korlátját. Az ügyfélképesség, azaz a jogorvoslati eljárás megindításához való közvetlen érdek, illetve jogsérelem külön igazolása csak a kérelemre induló jogorvoslati eljárásban vizsgálandó. A fentiekre tekintettel a hivatalból kezdeményező 'ügyfélképessége' nem vizsgálható törvényi rendelkezés hiányában.”<sup>109</sup>

Egy másik értelmezés szerint *a hivatalbóli kezdeményezés esetén is vizsgálni kell az ügyfélképességet*. Később, egy másik esetben ugyanis a KDB úgy fogalmazott, hogy „A Döntőbizottság nem osztotta a hivatalbóli kezdeményező azon álláspontját, hogy az ügyfélképesség vizsgálata fel sem merül a hivatalbóli kezdeményezések esetében.” Ilyen esetben a jogszabályban meghatározott *feladatkör* lehet a kiindulópont, vagyis annak vizsgálata, hogy a hivatalbóli kezdeményező milyen szervezetet milyen tárgykörök vonatkozásában ellenőrizhet, „Az ügyfélképesség fennállását a kezdeményezés benyújtá-

sakor hatályos szabályok alapján kell elbírálni.”<sup>110</sup> A Kbt. „feladatkör ellátása során” történő, jogsértésről való tudomásszerzést említ egyébként mint olyan kapcsolóelemként értelmezhető kitélt, amely valamilyen módon megteremti az érdekeltségi viszonyt egy adott közbeszerzésre, vagy éppen annak mellőzésére vonatkozó vizsgálathoz kapcsolódóan.

Arra is említhető példa, amikor a KDB a kérelmezői ügyfélképesség hiányát állapítja meg,<sup>111</sup> azonban a Közbeszerzési Hatóság elnöke – a közzétett végzésre mint tudomásszerzési forrásra hivatkozva – *önálló jogon nyújt be hivatalbóli kezdeményezést*,<sup>112</sup> így a kérelmezői oldalon fennálló eljárási akadály nem állja útját a jogsértés vizsgálatának, feltéve, hogy a hivatalbóli kezdeményezés nem ütközik más eljárási akadályba, például elkészettségbe, ez már azonban az elkészettség és az egymásra épülő hivatalbóli kezdeményezések kapcsolatára tartozó kérdés.<sup>113</sup> Továbbá olyan esettel is lehet találkozni, amikor a KDB az eljárási akadályt megállapító végzésében a hivatalbóli kezdeményezőt kifejezetten emlékezteti arra, hogy saját hatáskörben is alkalmazhat jogkövetkezményt. („A Döntőbizottság felhívja a kezdeményező figyelmét arra, hogy a 256/2021. Korm. rendelet biztosít lehetőséget a kezdeményező, illetve a fejlesztéspolitikai intézményrendszer számára arra vonatkozóan, hogy amennyiben ellenőrzése során közbeszerzési elszámolhatósági akadályt állapít meg, úgy a Döntőbizottság jogsértést megállapító döntése hiányában is indítványozzon és alkalmazzon korrekciót az ajánlatkérővel, mint kedvezményezettal szemben.”)<sup>114</sup> Ezek az esetek arra mutatnak rá, hogy az eljárási akadályok sajátos lehetőségek alkalmazásával „orvosolhatók” a hivatalbóli kezdeményezések körében.

<sup>108</sup> A Fővárosi Törvényszék 103.K.706.441/2020/21. számú ítélete, [24].

<sup>109</sup> A KDB D.213/11/2012. számú határozata.

<sup>110</sup> A KDB D.385/19/2019. számú határozata.

<sup>111</sup> Ld. pl. a KDB D.32/12/2015. számú végzését.

<sup>112</sup> Ld. a KDB D.114/7/2015. számú határozatát.

<sup>113</sup> Ld. pl. a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 19.K.30.972/2015/6. számú ítéletét vagy a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 27.K.30.868/2015/10. számú ítéletét.

<sup>114</sup> A KDB D.220/9/2024. számú végzése, [70].