

KÖZBESZERZÉSI IRÁNYTÚ

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

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

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.2024.12.3

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 megtételével.

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.

Az időpont és az időtényező

Az ügyfélképesség egyik sajátos vetülete az időpont, vagyis arra a kérdésre is választ kell adni, hogy *mikor kell azt vizsgálni*. A jogszabály időbeli hatályával kapcsolatban egyébként általános elv, hogy a „[j]ogorvos-

lati eljárás lefolytatására a jogorvoslati kérelem benyújtása idején [...] hatályos Kbt. eljárásjogi rendelkezései az irányadók.”¹ Az ügyfélképességre vonatkozó törvényi szabályok évek óta változatlanok (a joggyakorlat vi-

¹ A KDB D.424/14/2024. számú végzése, [57].

szont nem), így az időbeli hatály kérdése általában nem szokott értelmezési kérdéseket felvetni. (Összehasonlításképpen, a jogvesztő határidők kapcsán a jogszabály gyakrabban változik, némely esetben alkotmányossági aggályokat is felvet a hatálybaléptetés.)²

Alapvető kiindulópont, hogy „A kérelmezők ügyfélképessége a jogorvoslati kérelem benyújtásának időpontjában vizsgálandó.”³ Ez kézenfekvőnek és rendkívül egyszerűnek tűnik. Azonban természetesen mint oly sok más jogi kérdés megítélését, ezt is befolyásolhatja az *idő múlása*, különösen akkor, ha sor kerül egy jogorvoslati eljárásra, és a kérelmező nem ért egyet a KDB döntésével, amelyet ennél fogva újabb bírósági, döntőbizottsági döntések követnek, elhúzva ezzel a jogi folyamatot, miközben a közbeszerzési eljárás haladt előre,⁴ megváltozott az eljárás fázisa, vagy már le is zárult, a szerződést is megkötötték.

Ha a szerződést az ajánlatkérő és a nyertes ajánlattevő megkötötték, akkor a jogsértés már nem is reparálható, hiszen a KDB ajánlatkérői döntést már nem semmisíthet meg,⁵ így adódik a kérdés, hogy kerülhet-e a kérelmező kedvezőbb helyzetbe? Ha a válasz nemleges, akkor felvetődik az *ügyfélképesség „elenyészésének”* lehetőségére vonatkozó megközelítés alkalmazása, szemben azzal a kiindulóponttal, amely szerint a jogorvoslati kérelem benyújtásának az időpontja irányadó. Érdeemes megvizsgálni ezt a kérdést egy konkrét jogvitán keresztül.⁶

A kérelmező jogorvoslati kérelmet nyújtott be, a hiánypótlást azonban nem megfelelően teljesítette a kérelmi elemek számához kapcsolódóan, így a KDB végzéssel visszautasította azt.⁷ Ezt követően az ajánlatkérő és a nyertes ajánlattevő a szerződést megkötötték. A kérelmező azonban bírósághoz fordult, amelynek ered-

ményeként a végzést a bíróság megsemmisítette és a KDB-t új eljárásra kötelezte, mivel a bíróság azt állapította meg, hogy a KDB jogsértő módon utasította vissza a jogorvoslati kérelmet. A KDB a megismételt eljárását megindította, azonban ezúttal ügyfélképesség hiányát állapította meg. Végzésében a következőket rögzítette:

- Mivel a szerződést megkötötték a felek, ezért az összegezés nem semmisíthető meg, „[í]gy a kérelmező nem kerülhet olyan helyzetbe, hogy az ajánlatkérő vele szerződést kössön.”
- A KDB megvizsgálta a kérelmező azon érvét, amely szerint a megkötött szerződéstől elállhatnak a felek jogsértés megállapítása esetén. A következő megállapítást tette ezzel kapcsolatban a KDB: „Tényként rögzíthető a Döntőbizottság rendelkezésére álló adatok alapján, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás eredményét megállapító összegezésben nem nevezett meg második legkedvezőbb ajánlattevőt, sőt a kérelmező ajánlatának bírálatát el sem végezte a Kbt. 81. § (5) bekezdése alapján, így a kérelmező a vélt jogsértés megállapítása esetén sem kerülhet nyertes ajánlattevőként szerződő pozícióba, és a bírálat elvégzése ezen közbeszerzési eljárásban már nem pótolható.” A végzésen kívül érdemes ezzel az érveléssel kapcsolatban megemlíteni, hogy mivel az összegezés nem semmisíthető meg, ezért nem helyezhető vissza a bírálat fázisába az eljárás. Emellett azt is érdemes figyelembe venni, hogy ha meg is nevezte volna a kérelmezőt az ajánlatkérő az összegezésben második helyezettként, viszont a szerződés létre-

² Ld. az Alkotmánybíróság 9/2020. (V. 28.) számú határozatát.

³ A Fővárosi Törvényszék 103.K.701.470/2023/10. számú ítélete, [20]. A megismételt eljárásról ld. a KDB D.563/12/2023. számú határozatát.

⁴ Kivéve pl. a Kbt. 166. § (5) bekezdése szerinti felfüggesztés alkalmazásának esetét.

⁵ Ld. a Kbt. 165. § (3) bekezdés b) pontját: „Amennyiben a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatában jogsértést állapít meg, megsemmisítheti az ajánlatkérőnek a közbeszerzési eljárás során hozott vagy azt lezáró döntését, ha e döntés alapján a szerződést még nem kötötték meg.”

⁶ Ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.702.682/2023/9. számú ítéletét.

⁷ Ld. a KDB D.112/7/2023. számú – a D.112/8/2023. számú végzéssel kijavított – végzését.

jött, akkor az ajánlatkérő nem jogosult e második helyezettel szerződést kötni.⁸

- Továbbá a KDB rámutatott arra, „[h]ogy a jogorvoslati eljárásban a Kbt. 137. § (4) bekezdés szerinti semmisség megállapítása is eshetőleges, illetve a közpénzek hatékony felhasználása alapelvei rendelkezés megsértése azért nem értelmezhető, mivel a legalacsonyabb ajánlati árat tartalmazó ajánlat került nyertesként kihirdetésre, aminél a kérelmező nettó 99.000.000.-Ft-tal magasabb ajánlati árat ajánlott.”
- Valamint „[a] kérelmező Kbt. 177. §-a szerinti polgári jogi igény érvényesítése kapcsán előadott hivatkozásával kapcsolatban a Döntőbizottság rögzíti, hogy ez 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.”
- Végül megállapították, hogy a „[m]egelőző eljárásban a kérelmező ügyfélképessége azért nem volt vitatott, mert az ajánlatkérő szerződéskötése a Döntőbizottság előzményi végzését követően jogszerűen történt, így a kérelmező ügyfélképességének hiányát magalapozó körülmény az előzményi végzés meghozatalakor még nem állt fenn.”
- Összegezve a fentieket: „Mindezek alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy a kérelmező nem rendelkezik ügyfélképességgel, hiányzik a jogorvoslati kérelem benyújtásához szükséges közvetlen jogos érdekséremlme, mint a kérelem előter-

jesztéséhez szükséges törvényi feltétel, hiszen a szerződés elnyerésére nincs reális esélye, ezért a Döntőbizottság a jogorvoslati kérelmet érdemben nem vizsgálta.”⁹

A kérelmező nem értett egyet ezzel az indokolással, és ismét bírósághoz fordult, amely ismét a kérelmezőnek adott igazat. A KDB úgy érvelt, hogy „Az irányelvek egyértelműen szabályozzák a jogorvoslati eljárás kereteit, ezeken kívül a jogorvoslati jog elenyészik.” A bíróság szerint egyrészt nem volt helytálló a KDB azon döntése, „[m]ely az ügyfélképesség fennállását nem a jogorvoslati kérelem benyújtásának, hanem a megismételt eljárás megindításának időpontjában vizsgálta, másrészt a KDB a szerződés megkötésének is tévesen tanúsított olyan jelentőséget, hogy azzal a [kérelmező] ügyfélképessége megszűnt, 'elenyészett'. [...] A [KDB] jogszabálysértő döntéséhez azon téves kiindulópont vezetett, hogy a jogorvoslati kérelmet benyújtó [kérelmező] ügyfélképességét a megismételt eljárás kezdetén fennálló adatok alapján kell vizsgálni.” Továbbá hivatkozott a bíróság a Kúria Kfv.V.35.057.2022/5. számú ítéletére, amely „[a]zt hangsúlyozta, hogy a megismételt eljárás nem teremt új ügyet. Ez azt jelenti, hogy a korábbi, a bíróság által jogszabálysértőnek tartott hatósági döntés megsemmisítését követően a [kérelmezőnek] a jogorvoslati kérelem benyújtásakor fennálló ügyfélképessége nem 'enyészett el', ezt a [KDB] tévesen állította. A [kérelmezőnek] a jogorvoslati kérelem benyújtása időpontjában fennálló ügyfélképessége ugyanis nem veszik el azáltal, hogy a hatósági eljárás megismétlésének szükségessége folytán a közbeszerzési eljárás aktuális állapota megváltozott.”¹⁰

A megismételt eljárásban – immár a kérelmezői ügyfélképesség birtokában – a KDB érdemben megvizsgálta a jogorvoslati kérelmet, és azt elutasította.¹¹

⁸ Ld. a KDB D.761/9/2011. számú határozatát: „A megkötött szerződés felmondására tekintettel nem állhatott elő az a Kbt.-ben szabályozott tényállás, hogy a nyertes ajánlattevő a szerződés megkötésétől visszalépett a megadott szerződéskötési határidő előtt, hiszen a szerződést megkötötte, csak azt ajánlatkérő az ismert okokból a teljesítés során a későbbiekben felmondta. Erre tekintettel nem nyílt meg ajánlatkérő számára az a jogi lehetőség, hogy a következő legkedvezőbb ajánlattevőnek minősített szervezettel, személlyel kötheti meg a szerződést.”

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

¹⁰ A Fővárosi Törvényszék 103.K.702.682/2023/9. számú ítélete, [21]–[22]. Ld. még pl. a D.206/5/2023. számú végzését és az azt megsemmisítő és új eljárásra kötelező, a Fővárosi Törvényszék 103.K.702.647/2023/8. számú ítéletét.

¹¹ Ld. a KDB D.78/25/2024. számú határozatát. A döntést keresettel támadták.

Megjegyzendő, hogy az ügyfélképességtől függetlenül egy másik időbeli aspektus is felmerült a megismételt eljárásban. Ugyanis a kérelmező azon az alapon vitatta a nyertes ajánlat érvényességét, hogy az aránytalanul alacsony árra vonatkozó indokolás (és a további kiegészítő indokolás) nem volt elfogadható, az ajánlatkérő jogsértő módon fogadta azt el. Viszont a szerződést az ajánlatkérő és a nyertes ajánlattevő megkötötték, a teljesítés folyt. Így felmerült a kérdés: figyelembe vehető-e a teljesítés körülményei (ha már egyszer rendelkezésre álltak) az indokolás elfogadhatóságának vizsgálata során? A KDB a következő választ fogalmazta meg: „A Döntőbizottság fontosnak tartja annak megállapítását, hogy a jogvita elbírálásánál nem annak van jelentősége, hogy az érdekelt az időközben megkötött szerződést hogyan és miként teljesíti, hiszen a Döntőbizottságnak azt kell vizsgálnia, hogy az ajánlatkérő az eljárást lezáró döntés meghozatalakor jogszerűen járt-e el. Az csak egy speciális helyzetet teremtett, hogy közben az érdekelt a feladatellátást megkezdte és eredményesen – a szerződésben és az ajánlatkérői előírásokban foglaltak szerint – teljesít, ami nincs kihatással az ajánlatkérői döntés megfelelőségére, bár a jogvita megítélése szempontjából mégis értékelhető, hiszen egy nem megfelelően teljesített szerződés adódhat abból, hogy az ajánlat nem volt megfelelően kidolgozva. Jelen esetben ez a tényhelyzet nem áll fenn, mitöbb éppen az ellenkezője állapítható meg, így ebből a kérelem megalapozottságára vonatkozó következtetés nem vonható le. Az a tény viszont mindenképpen megemlíti érdemel, hogy az érdekelt a vállalt áron szerződészerűen teljesít szerződésmódosítás nélkül.”¹²

A jogorvoslati, illetve bírósági eljárások halmozódása, egymásra épülése és időben történő elhúzódnása tehát fontos kérdéseket vetnek fel. Az is egy lehetséges megközelítés, amely szerint „A joggyakorlat alapján a jogorvoslati eljárás lefolytatásához fűződő jogi érdeket nem alapozzák meg [...] a jogorvoslati eljárások bírósági felülvizsgálatának időigénye, az, hogy a Döntőbizottság a kérelmező szerint eleget tesz-e eljárási kötelezettségének, vagy sem, illetve az sem, ha a bíróság

a Döntőbizottság korábbi határozatát, végzését hatályon kívül helyezi, és új eljárásra utasítja.”¹³

Az is előfordulhat azonban, hogy időközben az eljárást az ajánlatkérő *eredménytelenné nyilvánította*. A korábbi megközelítés időszakából említhető az a megismételt eljárásban hozott döntés, amikor „A Döntőbizottság megállapította, hogy a kérelmező által vélelmezett ajánlatkérői jogsértés egy olyan közbeszerzési eljárásban történt, amely már közel egy éve nincs folyamatban, mivel azt az ajánlatkérő [...] eredménytelenné nyilvánította. Ebből kifolyólag már nem létezik az a közbeszerzés, amelynek eredményeként megkötendő szerződés elnyerésére a kérelmezőnek esélye lehetne. [...] Továbbá az, hogy az ajánlatkérő újabb közbeszerzési eljárást indít-e, és hogy azon a kérelmező ajánlattevőként indul-e, illetve az új közbeszerzési eljárásban elfoglalt jövőbeli pozíciója, az ügyfélképesség szempontjából bizonytalan jövőbeli eseménynek minősül, így az semmiképpen nem tekinthető kellően közvetlen érdeknek a tárgyi közbeszerzési eljárás tekintetében.”¹⁴ A bíróság akkor osztotta a KDB álláspontját, miszerint „[n]em hagyhatta figyelmen kívül az előzményi végzés meghozatalát követően bekövetkezett változásokat azt, hogy az ajánlatkérő eredménytelenné nyilvánította az eljárást, ezért elsődlegesen helyesen vizsgálta meg azt, hogy nem áll-e fenn visszautasítási ok.”¹⁵

Az a kérdés is felmerülhet, hogy ha az ajánlatkérő a folyamatban lévő közigazgatási per idején lezárta az eljárást hirdetménnyel, akkor is le kell-e vonni az ügyfélképesség körében a szükséges következtetéseket? A KDB egy megismételt eljárásban a következőket állapította meg: „A Döntőbizottság a közbeszerzési eljárás iratainak áttekintése során megállapította, hogy a kérelmezők által vélelmezett ajánlatkérői jogsértés egy olyan közbeszerzési eljárásban történt, amely már nincs folyamatban [...] A Kbt. 37. § (2) bekezdés rendelkezik arról, hogy a közbeszerzés az eredménytájékoztató közzétételével zárul le. Ebből kifolyólag már nem létezik az a közbeszerzés, amelynek eredményeként megkötendő szerződés elnyerésére a kérelmezőnek esélye lehetne [...] egy már nem létező közbeszerzési eljárásnak nem

¹² A KDB D.78/25/2024. számú határozata, [138]. A döntést keresettel támadták.

¹³ A KDB D.391/4/2024. számú végzése, [25]. A döntést keresettel támadták.

¹⁴ A KDB D.105/4/2022. számú végzése, [20] A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.701.510/2022/9. számú ítéletét.

¹⁵ A Fővárosi Törvényszék 103.K.701.510/2022/9. számú ítélete, [14].

lehetnek nyertesként szerződő ajánlattevői.”¹⁶ E döntést felülvizsgáló bíróság azonban már más álláspontot fogadott el. Egyrészt megállapították a per kapcsán, hogy „Az a körülmény, hogy a jogorvoslati eljárásban hozott döntések bíróság előtti megtámadása ellenére szerződéskötésre és annak teljesítésére időközben sor került, a [kérelmező] jelen közigazgatási perbeli keresetjogi jogát nem befolyásolta.” Másrészt „A kérelmező ügyfélképesége a jogorvoslati kérelem benyújtásának időpontjában vizsgálendő”, tekintettel arra, hogy „[a] KDB a fenti időpontban nem a jogorvoslati eljárást, hanem a megismételt eljárást indította meg, a jogorvoslati kérelem befogadhatóságának vizsgálatára – amennyiben erre sor kerül – a kérelem benyújtásának eredeti időpontja, és nem a megismételt eljárás időpontja az irányadó.” Hozzáadték egyébként azt is, hogy „Az, hogy a [kérelmező] a jelen pertől függetlenül milyen polgári jogi igényeket és kikkel szemben (pl. kártérítési, vagy közigazgatási jogkörben okozott kár) kíván érvényesíteni, az a saját döntésén alapul. Ennek megítélése a jelen per kereteit meghaladja, a [kérelmező] ezzel kapcsolatos esetleges szándéka azonban teljes mértékben független az eljárások során következetesen kifejtett, és a bíróság által is jogszerűnek elismert azon igényétől, hogy a bírósági ítéletek mentén a közbeszerzési jogorvoslati eljárás érdemben lefolytatásra kerüljön.”¹⁷

A megismételt eljárások kapcsán egyébként az is lényeges szempont, hogy a bíróság milyen *iránymutatásokat* ad az ítéletében a KDB-nek.¹⁸ (Ezek teljesítése kötelező, ha az ítéletet például a KDB nem támadja meg a Kúria előtt, akkor „[n]incsen felhatalmazása arra, hogy az abban foglaltakat – döntést és annak indokait – ne pontosan hajtsa végre.”)¹⁹ Így ha a bíróság szerint a KDB feladata az eljárás jogszerűségének a vizsgálata, és nem a jogorvoslati kérelem befogadhatóságának a vizsgálata, akkor a KDB a befogadhatóság körében a kérelmező ügyfél-

képességének hiányát nem állapíthatja meg. Az eljárást nem szüntetheti meg, mert az ítélet alapján nem is vizsgálhatta volna azt, hogy a kérelem joghatályosan került-e előterjesztésre, mivel ilyen irányú vizsgálati kötelezettséget egyik bírósági ítélet sem írt elő a KDB számára, és nem is tett lehetővé.²⁰ Vannak azonban olyan helyzetek, amikor a bíróság előírja a KDB számára a megismételt eljárásban azt, hogy „a közbeszerzési eljárás aktuális helyzete a [KDB] részéről további tényállástisztázást igényel”. Utóbbi gondolat, illetve az iránymutatás egészének értelmezéséből a Döntőbizottság megítélése szerint az következik, hogy érdemi döntés esetén a Döntőbizottságnak meg kell állapítania, hogy jogsértő volt az ajánlatkérő kérelmező által támadott döntése, viszont a Döntőbizottság nem csak érdemi döntést hozhat, hanem annak meghozatala előtt meg kell vizsgálnia az eljárásjogi feltételek fennállását.”²¹ A bíróság szerint azonban ez a döntés sem volt jogszerű, mivel a kérelmezők „[a] keresetükben helytállóan hivatkoztak arra, hogy a [KDB] ügyfélképesége hiányára alapított visszautasító végzése a bíróság megismételt eljárásra adott iránymutatásának nem tesz eleget, e döntésével a [KDB] egyértelműen és teljes mértékben figyelmen kívül hagyta a bíróság iránymutatásait, amelynek a jogkövetkezményét a bíróság köteles volt levonni.”²²

Arra is említhető példa, amikor a kérelmező utóbb került kizáró ok hatálya alá. A kiindulópont az, hogy „Fontos annak kiemelése is, hogy a Döntőbizottságnak a megismételt eljárásban is akként kell döntenie, hogy nem veheti figyelembe az időközben eltelt idő miatt beállott változásokat.”²³ Az ügyfélképeség fennállt, hiszen „[a] kérelmező jogorvoslati kérelmének eredeti elbírálása idején a kizáró okok fennállása még nem volt joghatályos, hiszen az a jövőben következett be, így ez a tény a jogorvoslati jog vizsgálatakor, a jogorvoslati jog gya-

¹⁶ A KDB D.471/13/2022. számú végzése, [102]–[103].

¹⁷ A Fővárosi Törvényszék 103.K.700.635/2023/15. számú ítélete, [33], [38].

¹⁸ Ld. a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 86. § (4) bekezdését.

¹⁹ A Fővárosi Törvényszék 103.K.700.635/2023/15. számú ítélete, [30].

²⁰ A Fővárosi Törvényszék 103.K.700.635/2023/15. számú ítélete, [34]–[35].

²¹ A KDB D.119/4/2023. számú végzése, [27] A végzést megsemmisítette és a KDB-t új eljárásra kötelezte a Fővárosi Törvényszék 103.K.701.470/2023/10. számú ítélete.

²² A Fővárosi Törvényszék 103.K.701.470/2023/10. számú ítélete, [24].

²³ A KDB D.151/13/2023. számú határozata, [163].

korolthatósága szempontjából nem is lehet releváns’.”²⁴ A KDB hozzátette azonban, hogy „[a]z ajánlatkérő általi eljárásjogi kifogás a Kbt. 165. § (13) bekezdés szerinti esetleges ajánlatkérői cselekmény szempontjából bír relevanciával.”²⁵

Az is előfordulhat, hogy a kérelmező a jogorvoslati eljárást (a határozat meghozatalát) követően kerül kizáró ok hatálya alá (csődeljárás indul vele szemben), viszont közigazgatási per indult a KDB határozatával szemben. Ez azonban nem érinti az ügyfélképesség fennállását: „Ebből következően az [ajánlatkérő] által hivatkozott jogkövetkezmenyt a [KDB] a jogorvoslati eljárásban nyilvánvaló módon nem vonhatta le. A jelen perben pedig abból a szempontból nem volt releváns, hogy az érdekelti minőséget a jogorvoslati eljárásban hozott határozat, illetve az ügyféli minőség már megalapozta, ezért ez a tény a perben résztvevőkre sem lehetett kihatással.”²⁶

Bár a kérelem benyújtásának időpontja a kiindulópont, azonban az ajánlatkérői döntések időbelisége is releváns, azok vizsgálata nem mellőzhető. Ugyanis nem zárható ki az, hogy a kérelmező kedvezőbb jogi helyzetbe kerül, mivel az ajánlatkérő újabb eljárást lezáró döntésének egyik jogszerű kimenetele az, hogy a kérelmező ajánlatát nyertesként hirdeti ki az ajánlatkérő. Ilyenkor nem fogadható el az arra vonatkozó joggyakorlatra való hivatkozás, amely szerint a bizonytalan jövőbeli esemény, az újabb közbeszerzési eljárás lehetséges kiírása és az ahhoz kapcsolódó közvetlen érdek hiánya megállapítható. Ha ugyanis az eljárást lezáró döntés jogszerűsége képezi a jogvita tárgyát, akkor az ezzel szembeni jogorvoslati jog a KDB által nem korlátozható egy bizonytalan jövőbeli ajánlatkérői döntésre alapozva.²⁷

A konzorciumok körében szó volt már erről a megközelítésről, de ismét célszerű megemlíteni azt, hogy a kérelem benyújtási időpontjának a kérelmezői személy, illetve jogi státusz szempontjából is van jelentősége. Ugyanis „Tekintettel arra, hogy az ügyfélképességnek a jogorvoslati kérelem benyújtásakor kell fennállnia [...] a

Kbt. ügyfélképességre vonatkozó rendelkezése nem ad lehetőséget a kérelmező személyének és jogi státuszának a jogorvoslati eljárás során történő változtatására.”²⁸

Az ügyfélképesség kérdése az eljárásrend és -fajta vitatása esetén

A jogszabály alapján elvárható, hogy az ajánlatkérő az előírt eljárásrendben folytassa le az eljárást. Olyan jogorvoslati eljárás is említendő, amikor a kérelmező azt állította, hogy az ajánlatkérő a megadott mennyiség és a saját ajánlattevői számításai szerinti becsült érték alapján uniós eljárásrendben lett volna köteles megindítani az eljárást. Ügyfélképességének alátámasztása érdekében a kérelmező (a hiánypótlásában) arra hivatkozott, hogy a potenciális ajánlattevőknek közvetlen jogi érdekük fűződik az eljárás jogszerű lefolytatásához, jogsértő eljárásban nem lehet megfelelő ajánlatot benyújtani, a szerződés is egy jogsértő eljárás eredménye lenne. Emellett feltételes közbeszerzésről volt szó, jogsértő eljárás esetén a támogatás is veszélybe kerülhet, valamint az ajánlatkérő által választott nemzeti eljárásrendben lefolytatott eljárásokra vonatkozó határidők rövidebbek, továbbá egyes, a beszerzési igény szempontjából releváns elemek beszerzésének árát is meghatározza, hiszen nem haladhatják meg az uniós értékhatárt. A KDB nem fogadta el ezt az érvelést: „A közbeszerzési eljárás keretében a beszerzés becsült értékének a meghatározása kizárólagosan ajánlatkérői felelősségi körbe esik. Az, hogy az eljárás melyik rezsimben kerül lefolytatásra a fent részletezett közvetlenséghez nincs köze. A potenciális ajánlattevő közvetlen jogi érdeke nem állapítható meg, a kérelmező által hivatkozott körökben sem, hisz azok fennállta egyrészt feltételes, másrészt nem került kérelmező tekintetében igazolásra. A reagens beszerzések ár determináló hatása tekintetében felhozott érvek pedig értelemszerűen közvetlenséget a – jelen közbeszerzési eljárás alapján megkötendő – szerződéssel nem feltelezhetnek. Ennek megfelelően a kérelmezőnek

²⁴ A Fővárosi Törvényszék 103.K.705.499/2021/23. számú ítéletében tett „iránymutató jogi állásfoglalását” idézi a KDB D.151/13/2023. számú határozata, [164].

²⁵ A KDB D.151/13/2023. számú határozata, [165].

²⁶ A Fővárosi Törvényszék 103.K.701.761/2021/24. számú ítélete, [25].

²⁷ A Fővárosi Törvényszék 103.K.700.739/2023/9. számú ítélete, [42]–[43].

²⁸ A KDB D.802/27/2010. és a D.803/29/2010. számú végzése.

ügyfélképesége nem állapítható meg a jogorvoslati kérelem hetedik eleme vonatkozásában.”²⁹

Egy másik esetben az *eljárásfajta* – a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás – választása képezte jogvita tárgyát, hiszen ilyenkor az ajánlattételre fel nem hívott gazdasági szereplők kifogásolhatják ezt az ajánlatkérői döntést. Egy korábbi értelmezés szerint a fel nem hívott gazdasági szereplő ajánlattevőnek nem minősíthető, mivel ajánlatot nem is tehetett, „[e]bből következően jogának, jogos érdekének sérelme vagy veszélyeztettsége nem állapítható meg, ezért kérelmező sem lehet jelen jogorvoslati eljárásban.” A KDB ebben az esetben megállapította, hogy „[a] kérelmező kérelmezői jogosultsága nem áll fenn, a kérelmező ügyfélképeségének hiánya eljárásjogi akadályt képez, így a jogorvoslati kérelem további és érdemi vizsgálata nem lehetséges”, arra is tekintettel, hogy a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás hatósági kontroll alatt áll, és a részükről nem került sor jogorvoslati eljárás kezdeményezésére.³⁰ Később azonban más megközelítés is megjelent, és e hivatkozott döntést nem vette a KDB figyelembe, mégpedig abból kifolyólag, hogy más volt a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás jogalapja, továbbá abban az esetben több ajánlattevő is felkérésre került, végül nem volt olyan gazdasági szereplő a másik eljárásban, amely kizárólagos jogokkal rendelkezett volna. Ennek megfelelően megállapították a kérelmező mint egyéb érdekelt ügyfélképeségét: „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.”³¹

A kivételes jellegű, jogalapokhoz, indokolásokhoz és közbeszerzési hatósági kontrollhoz kötött hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások mellett felmerülhet az ügyfélképeség kérdése ugyanilyen módon a Kbt. 115. §-a szerinti eljárások kapcsán, hiszen ebben az esetben is csak az ajánlatkérő által kiválasztott és ajánlattételre felhívott gazdasági szereplők tehetnek ajánlatot. Ebből adódóan „[a]jánlattételre kizárólag a felhívott gazdasági szereplők jogosultak, így végül az eredményes közbeszerzési eljárást követően kizárólag ezen gazdasági szereplőknek van esélyük, hogy velük az ajánlatkérő szerződést kössön. Ennek megfelelően a közvetlen érdeksérelme fennálltának igazolása ezen felhívott gazdasági szereplői körön kívül rendkívül korlátozottan állhat fenn, s csak kivételesen ismeri el a közbeszerzési gyakorlat.”³² A kérelmező egy ilyen esetben két irányból kifogásolta az ajánlatkérői eljárást: egyrészt az eljárásfajta választását, másrészt pedig a felhívás jogsértő előírásait, illetve a bírálat körében megvalósított ajánlatkérői magatartásokat tett a kérelme tárgyává. A KDB szerint az első esetben megállapítható volt az ügyfélképeség, hiszen „A jogorvoslati első kérelmi elem tekintetében ugyanakkor a választott eljárásfajta jogszerűsége körében a kérelmező ügyfélképesége megállapítható. Állandósult ugyanis azon Döntőbizottsági joggyakorlat (legelőször D.512/2007., D.133/13/2009), mely ezen esetekben az ügyfélképeséget megállapítja, ugyanis éppen ajánlatkérő ezen magatartása zárja el a potenciális ajánlattevőt a közbeszerzési eljárás történé ajánlattételtől.”³³ A többi, az eljárás előírásainak, illetve bírálatának kifogásolására vonatkozó kérelmi elemek esetében azonban már nem állt fenn ügyfélképeség: „A jogorvoslati kérelem azon kérelmi elemei tekintetében ahol a kérelmező a felhívás jogsértő rendelkezéseit, illetve a bírálat körében kifogásolt ajánlatkérői magatartásokat kifogásolja megállapítható, hogy közvetlen jogi érdeksérelme nem áll fenn, hisz a

²⁹ A KDB D.498/18/2017. számú határozata, [47].

³⁰ A KDB D.603/10/2011. számú végzése.

³¹ 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.

³² A KDB D.59/12/2019. számú határozata, [25]. Az ügyfélképeség körében hatályon kívül helyezte a Fővárosi Törvényszék 104.K.700.247/2019/18. számú ítélete, amelyet hatályon kívül helyezett a Kúria mint felülvizsgáló bíróság Kfv.III.37.647/2020/5. számú végzése.

³³ A KDB D.59/12/2019. számú határozata, [24].

közbeszerzési eljárásnak nem résztvevője, az ajánlatkérő nem hívta fel ajánlattételre. Ezen közvetlen jogi érdeksérelmét még azon tény sem alapozza meg, hogy a közbeszerzés tárgya a tulajdonában lévő eszközöket érinti, valamint, hogy a közbeszerzés tárgya szerinti szolgáltatás ellátására jelenleg hatályban lévő polgári jogi szerződése van. Ez utóbbi hivatkozások ugyanis nem közbeszerzési, hanem polgári jogi kérdéseket vetnek fel.”³⁴

A KDB e döntését azonban a Fővárosi Törvényszék hatályon kívül helyezte, mert szerinte a KDB elmulasztotta megvizsgálni „[a] kérelmező esetében a potenciás ajánlattevői minősítést, melyet csupán a kérelmező személyében rejlő, különösen a szerkezeti, gazdasági, pénzügyi, piaci ok alapozhat meg. A megismételt eljárásra előírta annak vizsgálatát, hogy a Kbt.-be ütköző tevékenység vagy mulasztás a kérelmező mely jogát vagy jogos érdekét sérti, vagy veszélyezteti.”³⁵ A Kúria azonban ezt a döntést hatályon kívül helyezte, és az elsőfokú bíróságot új eljárásra kötelezte, hiszen „[a]z eljárásfajta Kbt.-be ütköző választása és az ő jogi helyzete között közvetlenül kimutatható a kapcsolat: a jogsértés miatt szenvedett jog-, vagy érdeksérelmet. E kötelezettségének pedig eleget tett, hiszen igazolta a közbeszerzés tárgya szerinti tevékenység tényleges végzését, a közbeszerzési eljáráson való indulás reális lehetőségét, valamint azt, hogy a jogsértő eljárásfajta választása miatt szenvedett jog-, illetve érdeksérelmet.” Ennek megfelelően előírta a Kúria az új eljárásra nézve, hogy „[a]z elsőfokú bíróságnak abból kell kiindulnia, hogy az érdekelt jogosult volt a jogorvoslati kérelem első kérelmi elemét a [KDB-nél] előterjeszteni, azt a [KDB-nek] érdemben el kellett bírálnia. Erre figyelemmel kell a keresetről érdemben állást foglalni.”³⁶

Az eljárást – vagy éppen adott szakaszt – lezáró döntés vitatásának lehetőségét az is befolyásolja, hogy milyen különleges szabályok vonatkoznak az adott eljárástípusra, illetve fajtára. Több ajánlattevővel kötendő *keretmegállapodás* esetében például az ajánlatkérő köteles megadni a keretszámot. Ha a jogszabály megkövetel

bizonyos érvényes számú ajánlatot az eredményességhez, akkor az a keretmegállapodás első részét lezáró döntés vitatására is kihat. Egy esetben a „Kérelmező jogos érdekét arra alapította, hogy egyedüli ajánlattevőként kíván az eljárás nyertese lenni. A támadott közbeszerzési eljárás sajátossága, hogy egyedüli nyertes ajánlattevőként nem kerülhet szerződést kötő pozícióba egyik ajánlattevő sem.”³⁷ A Kúria a KDB álláspontját osztotta, nem az eljáró bíróságokét. Egyrészt az eljárás fajtájából eredő sajátosságokból vonták le a szükséges következtetést: „A perbeli esetben a [kérelmező] alaptalanul kívánt volna a keretmegállapodásos eljárás szabályaira tekintettel az eljárás egyedüli nyertesévé válni, ezért az az indoka, hogy a jogos érdeke azért áll fenn, mert a másik két ajánlattevő ajánlata érvénytelen, nem alapozza meg a jogos érdekét. Keretmegállapodásos eljárásban nem válhat egyedüli nyertes ajánlattevővé.” Másrészt pedig az eredménytelenség elérésének helyzetét értékelték. Megfogalmazták, hogy „Az az indok pedig, hogy a jogsértés megállapítása mellett megállapításra kerülne a keretmegállapodásos eljárás eredménytelensége is, amelynek következtében ha és amennyiben az ajánlatkérő úgy dönt, hogy egy újabb közbeszerzési eljárást folytat le, abban az eljárásban a kérelmező kedvezőbb helyzetbe kerülhetne, egyértelműen nem állapítható meg, mert ez egy jövőbeni bizonytalan esemény, amely egyértelmű, jelenleg megállapítható végkimenettel nem zárulhat, ezért nem vezethet annak megállapítására, hogy abban az eljárásban a [kérelmező] feltétlenül kedvezőbb helyzetbe kerülne. Annak bekövetkezése csak eshetőleges, ezért ez közvetlen jogi érdeknek szintén nem minősíthető, akként figyelembe nem vehető.”³⁸

A közbeszerzési dokumentumok vitatása

Fontos, hogy a megfelelő ajánlattételhez jogszerű, egyértelmű, a versenyt indokolatlanul nem korlátozó ajánlatkérői követelmények álljanak rendelkezésre. Az eljárást megindító felhívást és a kiegészítő közbeszerzési dokumentumokat úgy kell elkészíteni, hogy azok

³⁴ A KDB D.59/12/2019. számú határozata, [28].

³⁵ A Fővárosi Törvényszék 104.K.700.247/2019/18. számú ítélete, amelyet idéz a Kúria Kf.V.40.591/2021/4. számú ítélete, [8].

³⁶ A Kúria Kf.V.40.591/2021/4. számú ítélete, [10].

³⁷ A KDB D.297/15/2012. számú határozata. Hatályon kívül helyezte és új eljárásra kötelezte a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 4.K.31.868/2013/11. számú ítélete, amelyet helyben hagyott a Fővárosi Törvényszék 3.Kf.650.016/2014/6. számú ítélete, ezt felülvizsgálta (az elsőfokú ítéletet megváltoztatta) a Kúria Kfv.II.37.111/2015/9. számú ítélete.

³⁸ A Kúria Kfv.II.37.111/2015/9. számú ítélete.

alapján a gazdasági szereplők egyenlő eséllyel megfelelő ajánlatot tehesse, illetve részvételi jelentkezést nyújthassanak be.³⁹ Így ha például a közbeszerzés tárgya vagy egyes fogalmak nincsenek kellőképpen definiálva, az ajánlattevők számára nem határozható meg előre a teljesítendő feladatok köre, tartalma, és ennél fogva nem képesek valós, megfelelő ajánlati árat tartalmazó ajánlatok benyújtására, akkor az ajánlatkérő megsérti a Kbt. előírását.⁴⁰ „A közbeszerzés tárgyának egyértelmű és értelmezési alternatíváktól mentes meghatározása a jogszerű közbeszerzési eljárások alapvető eleme.”⁴¹ A túlzott alkalmassági követelmények, a hibás értékelési előírások vagy a műszaki leírás indokolatlanul korlátozó jellege⁴² említhető a legtöbb olyan jogvita forrásaként, amikor valamely jogellenes előírás elzárhat bizonyos ajánlattevőket a megfelelő ajánlattétel lehetőségétől, de arra is van példa, amikor a megkötendő szerződéstervezet egyes rendelkezéseit kifogásolják.⁴³ Ugyanakkor „A Döntőbizottság és a bíróság gyakorlata [...] igen széles körben fogadja el az ügyfélképességet egy ajánlati felhívással szemben, hiszen az ajánlattevő, vagy egyéb érdekelti kör lényegében kiterjedhet minden olyan gazdasági szereplőre, aki potenciálisan ajánlattevő, alvállalkozó vagy egyéb érdekelt lehet.”⁴⁴ Természetesen nemcsak az „alap” közbeszerzési dokumentumok, hanem azok módosítása is képezheti jogorvoslati kérelem tárgyát.⁴⁵ A következő bekezdésekben a vonatkozó joggyakorlat kerül áttekintésre, hiszen ebben a körben is számos iránymutató döntés elemezhető.

a) Fontos általános jelleggel rögzíteni, hogy ha az adott feltételt a kérelmező teljesíti, akkor az ügyfélképessége az adott jogsértéshez kapcsolódóan nem állapítha-

tó meg. Egy esetben például „A kérelmező kérelmezői jogosultságát azzal támasztotta alá, hogy a tárgyi eljárásban ajánlatot kíván tenni, a jogsértő előírások miatt azonban alkalmasnak minősülő ajánlatot tenni nem képes. A jogorvoslati eljárás során a kérelmező nyilatkozott, hogy a felhívás III.1.3) pontjának M2. pontjának 3. pontjában előírt szakemberrel rendelkezik. A Döntőbizottság megállapította, hogy fentiekre figyelemmel [...] nem áll fenn a Kbt. 148. § (2) bekezdésében foglalt azon feltétel, hogy a kérelmező (egyéb érdekelt) jogát, vagy jogos érdekét a vélt jogsértés sérti vagy veszélyezteti, mivel a szakemberre vonatkozó követelmény a kérelmezőt nem akadályozza meg abban, hogy alkalmasnak minősülő ajánlatot tegyen.”⁴⁶ Másképpen fogalmazva: „A Döntőbizottság szerint nem sérül a jogos érdek, ha a kérelmező maga tudja teljesíteni az adott eljárásban előírt alkalmassági feltételt, mivel ebben az esetben a közbeszerzési eljárásban történő részvételének, ajánlata benyújtásának és nyertesként történő kiválasztásának a lehetősége fennáll.”⁴⁷ Annak is jelentősége lehet, hogy egy vitatott alkalmassági követelménynek egy korábbi, ugyanolyan tárgyú közbeszerzési eljárásban már megfelelt a kérelmező.⁴⁸

Nem fogadható el az a kérelmezői érvelés sem, amely szerint bár képes teljesíteni az alkalmassági feltételt, viszont ha az ajánlatkérő nem írta elő olyan mértékű követelményt, akkor a kérelmező a rendelkezésére álló felelősségbiztosítással több közbeszerzési eljárásban is indulhatna, nem lenne szükséges megemlíteni a biztosítási limitet magasabb biztosítási díj ellenében. Emellett a szabad pénzeszközállományra, kihasználatlan hitelkeretre vagy likvid értékpapír-állományra vonatkozó pénzügyi alkalmassági követelmény túlzott finanszí-

³⁹ Ld. a Kbt. 50. § (4) bekezdését, valamint pl. a Kúria a Kfv.VI.37.090/2019/4. számú ítéletének [40]–[42] bekezdéseit a kapcsolatos főbb követelményekről.

⁴⁰ Ld. pl. a KDB D.353/9/2016. vagy a D.548/21/2013. számú határozatát.

⁴¹ A KDB D.403/6/2018. számú határozata.

⁴² Megjegyezhető, „hogy valamilyen formában versenyszűkítő valamennyi műszaki követelmény, esetükben azonban annak indokoltságát kell vizsgálni.” A KDB D.422/18/2024. számú határozata, [38]

⁴³ A tervezési szerződéstervezet vitatásáról ld. pl. a KDB D.271/20/2021. számú végzésének [95] bekezdését: „A fentiek alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy a tervezési szerződéses feltételek tartalma sértheti a valós szerződéskötési szándékkal rendelkező kérelmező közvetlen ajánlattételi és szerződéskötési jogát, ezért a kérelmezőnek a tárgy szerinti közbeszerzési eljárásban fennáll a Kbt. 148. § (2) bekezdése szerinti ügyfélképessége.”

⁴⁴ A KDB D.86/8/2007. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Bíróság 13.K.32.878/2007/12. számú ítéletét.

⁴⁵ Ld. pl. a KDB D.345/22/2021. számú határozatát.

⁴⁶ A KDB D.77/18/2017. számú határozata.

⁴⁷ A KDB D.403/17/2011. számú határozata.

⁴⁸ Ld. a KDB D.399/28/2011. számú határozatát.

rozási terhet eredményezne. A KDB azonban ezt az indokot nem fogadta el: „Az ügyfélképességet a Döntőbizottság álláspontja szerint nem alapozhatják meg jövőben induló közbeszerzési eljárásokra vonatkozó feltételezések, ezek a jogorvoslati kérelem előterjesztőjének az adott közbeszerzési eljárással kapcsolatos közvetlen érdeksérelmét vagy annak veszélyét nem támasztják alá.”⁴⁹

Vagyis nem állapítható meg ügyfélképesség akkor, ha a kérelmező nem volt megakadályozva abban, hogy a közbeszerzési eljárás kiírásának megfelelő ajánlatot tegyen, és ezt a saját elhatározása alapján mulasztotta el, továbbá ha nyilvánvalóan nem volt elzárva a közbeszerzési eljárásban való részvételtől.⁵⁰ Ugyanakkor ha az ajánlatkérő által ugyanazon tárgyban indított más közbeszerzési eljárásokban a kérelmező nem vitatta a jogorvoslati eljárásban kifogásolt feltételeket, akkor az nem eredményezi az ügyfélképesség hiányát: „A Döntőbizottság nem fogadta el az ajánlatkérő azon megítélését, hogy a kérelmező ügyfélképessége azért nem áll fenn, mert más közbeszerzési eljárásban ugyanezeket a tervezési szerződéses feltételeket nem találta jogsértőnek, mivel a Döntőbizottságnak a jogorvoslati eljárás során kizárólag a jogorvoslati kérelemmel érintett közbeszerzési eljárást kell vizsgálnia.”⁵¹

Az *alkalmasság* és az *ügyfélképesség* közé nem tehető egyenlőségjel: „Az alkalmassági feltételek megítélése az ügyfélképesség eldöntése szempontjából csak annyiban játszik szerepet, hogy adott tárgyú beszerzésben a kérelmező a rá jellemző paraméterekkel részt vehet-e. Ebből az is következik, hogy az ügyfélképességre való jogosultság nem egyenlő az alkalmassággal, így a jogorvoslati eljárás kezdeményezéséhez szükséges érdek nem attól függ, hogy – adott esetben – a kérelmező megfelelő referenciaigazolásokkal bír-e, így az alkalmassági követelménynek megfelelhet-e vagy sem, hanem attól, hogy a jelentkezési szándéka reális lehet-e, [...] hiszen a kérelmező éppen azt sérelmezte, hogy mint érintett piaci szereplő, a referenciára vonatkozó minimum elvárás miatt akadályoztatva van a részvételi

jelentkezésben. Az a jogorvoslati eljárás során tudható volt és nem volt vitatott a felek részéről, hogy a kérelmező a beszerzés tárgyával érintett piac gyakorló résztvevője, és az sem, hogy az előző három évre összesen 10 db jelentős, nagy összegű szerződése van orvosi gépek, műszerek szállítására, üzemeltetésére. Mindezeket összességében értékelve a kérelmező részvételi jelentkezési szándéka a jelen közbeszerzési eljárásban reális lehetett, azaz kimutatható olyan egyéni és közvetlen érdeksérelme, amely az ügyfélképességét megalapozta.”⁵² Ebben a körben a bíróság szerint helyesen döntött a KDB a reális jelentkezési szándékról, amelyet a cégszűrt adatok, az ebben szereplő tevékenységi körök, a TEÁOR számok megfelelően alátámasztottak.⁵³

b) A második lényeges kérdés a kérelmező *gazdasági szereplő tevékenységi köreinek vizsgálata*. Az elvi kiindulópont a közvetlen jog-, illetve érdeksérelme, valamint a cél hiánya (a szerződéskötés lehetőségének elnyerése) lehet. Hiszen ha a kérelmező nem foglalkozik a közbeszerzési eljárás tárgyát képező tevékenységgel, akkor nyilván reális lehetősége sem lehet megfelelő ajánlatot tenni és nyertes ajánlattevővé válni. Ennek megfelelően szokott a joggyakorlatban az arra vonatkozó vizsgálat megjelenni, hogy a kérelmező „szakcégnek” tekintendő-e vagy sem.⁵⁴

Egy esetben az ajánlatkérő arra hivatkozott, hogy a kérelmező azért nem rendelkezik ügyfélképességgel, mert a cégkivonatában (cégnyilvántartásban) nem szerepel az a TEÁOR-szám, amely a közbeszerzési eljárás tárgyához kapcsolódó tevékenység végzését jelöli. A KDB a következőket fogalmazta meg: „A társasági szerződésben meg kell határozni a gazdasági társaság fő tevékenységét és azon tevékenységeket, amelyeket a társaság cégjegyzékben feltüntetni kíván. Ebből a megfogalmazásból egyértelmű, hogy a törvény nem teszi kötelezővé, hogy egy adott gazdasági társaság minden egyes tevékenységet fel kell, hogy tüntessen a *cégnyilvántartásban*, amelyet végez, vagy végezni kíván.”⁵⁵ (A kérelmező az eljárást megindító ajánlati felhívást tá-

⁴⁹ A KDB D.403/17/2011. számú határozata.

⁵⁰ A Kúria Kfv.III.37.645/2012/4. számú ítélete.

⁵¹ A KDB D.271/20/2021. számú határozata, [96].

⁵² A Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.27.246/2011/3. számú ítélete.

⁵³ A Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.27.246/2011/3. számú ítélete.

⁵⁴ Ld. pl. a KDB D.345/22/2021. számú határozatát.

⁵⁵ A KDB D.86/8/2007. számú határozata.

madta arra hivatkozással, hogy túlzott mértékű referenciát követelt meg.)

Másik oldalról is meg lehet közelíteni a kérdést: önmagában elegendő-e az ügyfélképesség megállapításához az a körülmény, hogy a kérelmező a *cégnyilvántartás adatai* szerint végzi az adott tevékenységet? E kérdésre a következő válasz fogalmazható meg: „Állandósult a joggyakorlat abban is, hogy egy adott közbeszerzés vonatkozásában potenciális ajánlattevői minőség önmagában a cégkivonatban foglalt – a beszerzés tárgyával megegyező – tevékenységi körök alapján nem állapítható meg, a kérelmező által ténylegesen végzett tevékenységek és rendelkezésére álló erőforrások határozzák meg a felhívás vitatására vonatkozó közvetlen jogos érdeksérelem fennállását (D.800/2010., D.908/2010., D.144/2011. számú határozatok). Ezzel összefüggésben a Döntőbizottság a D.908/2010. számú határozatában azt is kimondta, hogy nem követelmény, hogy kizárólag már a korábbi évek során beszakosodott cégek vehetnek részt valamely közbeszerzési eljárásban, különösen nem abban az esetben, ha egyébként fennáll a lehetősége az erőforrások és a korábbi tevékenység alapján, hogy a tevékenységet, illetve annak egy részét az adott szervezet is elvégezhesse.”⁵⁶

Másképpen fogalmazva: „A Döntőbizottság következetes álláspontja szerint az ügyfélképesség fennállásához szükséges az is, hogy a kérelmező legyen érintett közvetlenül a tevékenysége által a közbeszerzés tárgyában és az ajánlatkérő által meghatározott jogsértő előírások akadályozzák a részvételi lehetőségét. A Döntőbizottság arra már több határozatában rámutatott, hogy önmagában a cégkivonatban feltüntetett tevékenységi körök, még abban az esetben sem elégségesek az ügyfélképesség alátámasztására, ha a beszerzés tárgyát képező tevékenységek feltüntetésre kerülnek.”⁵⁷ Továbbá az is megemlíthető, hogy „A Döntőbizottság álláspontja szerint nem alapos az a kérelmezői hivatkozás, amely alapján az ügyfélképességhez elegendő annak bizonyítása, hogy a kérelmező főtevékenysége, ezzel összefüggő bevételszerzése önmagában jogot biztosít a kérelmezői státuszhoz.”⁵⁸

A fentiekből következően megállapítható, hogy a kérelmező által ténylegesen végzett, valamint végezhető

tevékenységeknek elsődleges jelentőségük van. Egy esetben az ajánlatkérő biztosítási, egészségbiztosítási szolgáltatást kívánt beszerezni, melynek részét képezték különböző szűrővizsgálatok is. Az ajánlatkérő kifejezetten előírta, hogy ajánlattevők kizárólag biztosítási tevékenységet végzők – a biztosítókról és a biztosítási tevékenységről szóló 2014. évi LXXXVIII. törvény (Bit.) szerinti biztosítók – lehetnek, az alkalmassági követelményeket is ennek megfelelően határozta meg. A KDB megállapította a kérelmező ügyfélképességének hiányát az alábbiak szerint: „Az ajánlatkérő által beszerezni kívánt komplex szolgáltatás nyújtására megfelelő engedélyekkel rendelkező szolgáltató képes, ehhez képest a kérelmező által végezhető tevékenység nyújtása a szolgáltatás egy részére terjed ki. Ezt támasztja alá a kérelmező tevékenységi köreit és főtevékenységét tartalmazó cégkivonata, melyből megállapíthatóan a kérelmező egészségügyi szolgáltatás végzésére jogosult, biztosítási, egészségbiztosítási tevékenységet azonban nem végezhet. A Döntőbizottság megállapította, hogy a rendelkezésre álló adatok alapján nem vonható le következtetés a kérelmezőnek a közbeszerzési eljárás tárgya tekintetében fennálló ügyfélképességére, a Bit. 41. § (1) bekezdése szerinti biztosítási tevékenység végzésére való jogosultságot, erre utaló adatot, tényt a kérelmező a Döntőbizottság felhívására sem tudott igazolni. Tekintettel arra, hogy a kérelmező az ajánlatkérő által megkívánt valamennyi tevékenység végzésére nem jogosult, csupán részfeladat ellátására alkalmas, a közbeszerzés tárgya tekintetében jogi érdeke sem igazolható, így annak sérelme, vagy veszélyeztetése sem állapítható meg.” Ezzel az esettel kapcsolatban az is megjegyezhető, hogy a kérelmező a kérelmében rögzítette azon álláspontját is, hogy az ajánlatkérő tárgymeghatározása az adóelkerülést szolgálta. A KDB szerint azonban „[n]em vehető figyelembe az ajánlatkérő esetleges adóelkerülést célzó magatartása, annak vizsgálata nem

⁵⁶ A KDB D.267/19/2011. számú határozata.

⁵⁷ A KDB D.485/15/2012. számú végzése.

⁵⁸ A KDB D.399/28/2011. számú határozata.

tartozik a Döntőbizottság hatáskörébe.”⁵⁹ Annak azonban nincs jelentősége, hogy a kérelmező *mióta végzi a tevékenységét*. „A Döntőbizottság a fentiekben már rögzítette, hogy a kérelmező orvostechnikai eszközök forgalmazásával foglalkozó cég, annak pedig a Kbt. rendszerében *nincs jogi relevanciája*, hogy ezen tevékenységét *hány éve vette fel a tevékenységi körébe*.”⁶⁰ Támpont lehet az is, ha a kérelmező az ajánlatkérő korábbi hasonló tárgyú eljárásaiban már részt vett: „Tekintettel arra, hogy a kérelmező ajánlatkérő korábbi hasonló tárgyú közbeszerzési eljárásaiban ajánlattevő volt, így tevékenységi körére is tekintettel, érdekeltsege megállapítható.”⁶¹ Továbbá az is megalapozza az ügyfélképességet, ha rendszeresen indul hasonló tárgyú közbeszerzési eljárásokon a kérelmező, így megállapították, „[h]ogy a kérelmező valós szerződéskötési szándéka fennáll, mivel rendszeres résztvevője az azonos tervezési szerződéses feltételekkel megindított közbeszerzési eljárásoknak és tevékenységi köre kiterjed a jelen közbeszerzés tárgyának a teljesítésére.”⁶²

Ha azonban a kérelmező maga is forgalmazza a kifogásolt *eszközt*, illetve azt *csak bizonyos célokra ajánlja meg*, akkor már az ügyfélképessége hiányozhat: „A tárgyi közbeszerzési eljárásban a kérelmező úgy nyilatkozott, hogy előhívó reagensekre nyílt rendszerű IHC festő automatát forgalmaz, azonban azt kizárólag kutatási célokra ajánlja meg, diagnosztikai célokra nem. A Döntőbizottság álláspontja szerint a kérelmezőnek nem áll fenn jogos érdeke a jogorvoslati kérelem előterjesztéséhez, mivel maga is forgalmaz a kifogásolt tulajdonsággal rendelkező gépet. A kérelmezőt nem az ajánlatkérő előírása, hanem *a saját döntése akadályozhatta volna* abban, hogy ajánlatot nyújtson be a tárgyi eljárásban. Az ajánlatkérő ajánlati felhívásban és dokumentációban foglalt előírásait a vonatkozó jogszabályi rendelkezésekre tekintettel vizsgálhatja meg a Döntőbizottság, az ajánlattevők saját döntése nem lehet a jogszerűség viszonyítási alapja.”⁶³

c) Némely esetben *nem adnak elegendő támpontot a formális tevékenységi körök*, hiszen műszaki részletkérdések is felmerülhetnek a forgalmazott termékekhez kapcsolódóan. Egy esetben az eljárás tárgya „Immunhematológiai (vércsoport szerológiai) automata készülékek beszerzése” volt, és az ajánlatkérő szerint az ügyfélképesség azért hiányzott, mert a kérelmező nem rendelkezett a közbeszerzés tárgya szerinti teljes automata készülékkel, tekintettel arra, hogy az általa forgalmazott termékek között kizárólag félautomata készülékek szerepelnek. Ebből adódóan a vitatott műszaki paraméterek esetleges megváltoztatását követően sem tudna érvényes ajánlatot tenni. A KDB azonban nem fogadta el ezt a hivatkozást: „A jelen ügyben a közbeszerzési eljárás tárgya automata készülékek beszerzése volt. A kérelmező többek között közbeszerzés tárgya szerinti immunhematológiai készülékek forgalmazásával foglalkozó gazdasági szereplő. Tekintettel arra, hogy ezt a tényt az ajánlatkérő sem vitatta, a Döntőbizottság rögzíti, hogy a kérelmezőnek a közbeszerzési eljárás tárgya vonatkozásában az érdekeltsege megállapítható.”⁶⁴

d) Önmagában nem alapozza meg az ügyfélképességet, ha a *műszaki leírás* folytán az ajánlattevő csak költségesebb megoldást tud megajánlani. „A Döntőbizottság kiemeli, hogy e körben következetes a döntőbizottsági gyakorlat, hogy az ügyfélképességet kifejezetten megalapozza az, ha az ajánlatkérői vitatott jogsértő előírások akadályozzák meg a kérelmezőket a közbeszerzési eljárásban való részvételben. [...] A Döntőbizottság álláspontja szerint az első kérelmi elem vonatkozásában nem állapítható meg a kérelmező ügyfélképessége, tekintettel arra, hogy nincs elzárva a hivatkozott műszaki előírások következtében attól, hogy ajánlatot nyújtson be. A kérelmező hivatkozása, mely az ügyfélképességét, illetve a jogsértést magát is abban látta, hogy a kérelmező által hivatkozott műszaki paramétereket kielégítő műszaki megoldás tekintetében

⁵⁹ A KDB D.737/9/2016. számú végzése. A döntést jogorvoslattal támadták.

⁶⁰ A KDB D.530/16/2017. számú határozata, [51]. A döntést keresettel támadták.

⁶¹ A KDB D.340/11/2018. számú határozata, [24]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 107.K.700.943/2018/18.számú ítéletét.

⁶² A KDB D.271/20/2021. számú végzése, [91].

⁶³ A KDB D.532/18/2017. számú határozata, [19]–[20].

⁶⁴ A KDB D.498/18/2017. számú határozata, [30].

kérelmező költségesebb megoldást tud csak megajánlani, közgazdasági kérdés.”⁶⁵

Az ügyfélképesség megítélése szempontjából alapvető jelentőségű kérdés, hogy *valóban elzárja-e a vitatott előírás a kérelmezőt az ajánlattételtől* vagy sem. „A második-harmadik-negyedik kérelmi elemeknél a kérelmező alapvetően azt állította, hogy a vitatott előírások azért zárják el őt az ajánlattételtől, mert legalább 100 mm-es fókusz távolságú, girosztabilizált platformon működő nagy formátumú kamerarendszert tesznek szükségessé és ezzel ő nem rendelkezik, annak beszerzése, akár bérleti jogviszony keretében is, több százmillió forinttal emelné az ajánlati árát, mindezt az ajánlatkérő vitatta, de érdemben nem cáfolta. A Döntőbizottság álláspontja szerint a második-harmadik-negyedik kérelmi elemek esetében a kérelmező ügyfélképessége fennáll, tekintettel arra, hogy a készülékek beszerzése, bérlete az azzal nem rendelkező gazdasági szereplő részére valóban olyan, jelentős többletköltséget jelenthet, amely az ajánlattételtől elzárja őt. Az ötödik kérelmi elem esetében ugyanakkor a kérelmező ügyfélképessége körében kizárólag azzal érvelt, hogy a kiértékelés légifelvelelek útján történő elvégzése azért nem megfelelő, mert a LIDAR-technológia is alkalmas ezen feladat elvégzésére. A kérelmező a jogorvoslati eljárás során nem igazolta, hogy miért nem képes a légifelvelelek alapján történő kiértékelésre vonatkozó előírás alapján ajánlattételre, az mely módon akadályozza őt az ajánlattételben, ezért a Döntőbizottság az ügyfélképességet e körben nem látta megállapíthatónak.”⁶⁶

e) Az ajánlattétel időszakában a *becsült értékhez* kapcsolódóan is merülhetnek fel jogviták, így érdemes megemlíteni azt az esetet is, amikor a kérelmező azt sérelmezte, hogy az ajánlatkérő nem közölte a becsült értéket az eljárást megindító felhívásban, és emiatt nem tud megfelelő ajánlatot tenni. A KDB – az előírtak szerint – közölte a kérelmezővel a becsült értéket a hiánypótlási felhívásában. Mivel ennél fogva a kérelmező megismerte azt, így közvetlen érdeksérelem már nem állt fenn, hiszen „Akkor van az egyéb érdekeltnek lehetősége joghatályos kérelem előterjesztésére, ha az ajánlatkérő döntése, eljárása, mulasztása

jogát vagy jogos érdekét sérti vagy veszélyezteti. Jelen esetben azonban ilyen közvetlen érdeksérelem nem állt fenn, hiszen az ajánlatkérő által megállapított becsült értéket a kérelmező már megismerte, így nincs helye a kérelem érdemben való elbírálásának. A kérelmező által felvetett jogszerű szerződés-kötési helyzet kialakulása pedig olyan közvetett és eshetőleges következmény, amelynek biztosítása semmiképpen sem egyéb érdekelte pozícióban lévő kérelmező feladata.”⁶⁷

f) Arra is említhető példa, hogy a *kérelmező benyújtja a jogorvoslati kérelmét, majd ezt követően mégis ajánlatot tesz*. A kérdés az, hogy ez megszüntetheti-e az ügyfélképességet? A KDB szerint „[ö]nmagában az ajánlat benyújtása a jogorvoslati kérelem előterjesztését követően nem támasztja alá, hogy ajánlatkérő előírása jogszerű, és nem sérti a kérelmező jogát vagy jogos érdekét az ajánlatkérő a részekben meghatározott tárgy együttes beszerzése, és az alkalmasság igazolásának módja. Mindezek csak egy érdemi vizsgálattal állapíthatók meg. [...] További észrevétellel, irattal az ajánlatkérő nem vitatta a kérelmező ügyfélképességét. Erre figyelemmel a Döntőbizottság érdemben vizsgálta a jogorvoslati kérelmet.”⁶⁸

Ugyancsak megállapította a KDB azon kérelmező ügyfélképességét, aki az alkalmassági követelményt kívánta vitatni, viszont ajánlatot tett, de az ajánlatában jelezte, hogy a vitatott követelménynek nem tud megfelelni oly módon, hogy az egységes európai közbeszerzési dokumentum IV. részében úgy nyilatkozott, hogy nem felel meg valamennyi előírt kiválasztási szempontnak. A KDB szerint „[a] kérelmező ügyfélképessége fennáll, mert bár a sérelmezett alkalmassági követelmények ellenére ajánlatot tett, ugyanakkor az ajánlatában is jelezte, hogy a vitatott alkalmassági követelményeknek nem tud megfelelni. Ebből kifolyólag az ügyfélképességhez szükséges közvetlen érdekeltsége fennállt, mert a vitatott követelmények akadályozták meg abban, hogy érvényes ajánlatot nyújtson be. A Döntőbizottság álláspontja szerint annak nincs jelentősége, hogy az ajánlat más okból kifolyólag is érvénytelen lett, hisz a jogorvoslati kérelemmel összefüggésben kizárólag a sérelmezett követelmények vonatkozásában vizsgálhat-

⁶⁵ A KDB D.264/28/2017. számú határozata.

⁶⁶ A KDB D.114/29/2024. számú határozata, [42].

⁶⁷ A KDB D.776/6/2015. számú végzése.

⁶⁸ A KDB D.530/16/2017. számú határozata, [51]. A határozatot keresettel támadták.

ta az ügyfélképesség fennálltát.”⁶⁹ Vagyis a kérelmező „[...] később tett érvénytelenné nyilvánított ajánlatának az ügyfélképesség szempontjából nincs relevanciája”, ennek megfelelően „a kérelmét a Döntőbizottság érdemben vizsgálta.”⁷⁰ Ha viszont az ajánlattevő képes az ajánlattételre, és a Kbt. 66. § (2) bekezdése alapján csatolandó nyilatkozatban ki is jelenti a feltételek elfogadását, akkor az ügyfélképesség hiánya megállapítható: „Tekintettel arra, hogy a kérelmező ajánlatában kifejezetten elfogadta a felhívásban és a közbeszerzési dokumentumokban foglalt feltételeket és meg tudta tenni az ajánlatát az opcionális tételként meghatározott műteti fogyóanyagok esetében is, a Döntőbizottság álláspontja szerint a kérelmező esetében közvetlen jogvagy érdeksérelem nem mutatható ki.”⁷¹

Az ajánlattétel azonban nem követelhető meg az EUB álláspontja szerint a jogorvoslat igénybevételéhez. Úgy fogalmaztak, hogy „Abban az esetben azonban, ha valamely vállalkozás azért nem nyújtott be ajánlatot, mert a közbeszerzési eljárással kapcsolatos dokumentumokban vagy az ajánlattételhez szükséges dokumentációban olyan állítólagosan hátrányosan megkülönböztető előírások szerepeltek, amelyek konkrétan megakadályozták abban, hogy képes legyen valamennyi kért szolgáltatás nyújtására, túlzott lenne annak megkövetelése, hogy azt megelőzően, hogy ezen előírásokkal szemben igénybe vehetné a 89/665 irányelvben szereplő jogorvoslati eljárásokat, nyújtson be ajánlatot a szóban forgó közbeszerzési eljárás keretében, noha az említett előírások miatt nincs esélye e szerződés odaítélésének elnyerésére.”⁷² Ennek megfelelően „[a]z ajánlattételi felhívás, a dokumentáció, illetve a kiegészítő tájékoztatás jogszerűségének vitatásához szükséges ügyfélképesség fennállásának nem feltétele az, hogy a kérelmező az ajánlatot az eljárásban benyújtsa figyelemmel arra, hogy éppen az ajánlattételi felhívás

sérelmezett feltételrendszere az, ami a kérelmezőnek az eljárásban való részvételét kizárja.”⁷³

g) A gazdasági szereplőknek arra is van lehetőségük, hogy az értékelési szempontokra vonatkozó ajánlatkérői előírásokat kifogásolják. Alapvető kiindulópont azonban, hogy „A bírálati részszerzőpontokat ajánlatkérő saját belátása szerint, igényeihez igazodva, szabadon határozhatja meg, ebben a jogában az alapvető rendelkezések korlátozzák és a Kbt. [...] rendelkezései. A Döntőbizottság vizsgálata a jogszabályi feltételek teljesülésére szorítkozhat, nem vizsgálhatja az ajánlatkérői szempontok célszerűségét.”⁷⁴ A „célszerűséggel” egy tekintet alá esik az „indokoltság” vizsgálata is: „[ö]nmagában az, hogy egy értékelési szempont indokolt vagy indokolatlan nem von maga után a Kbt. szabályaiban meghatározott érvénytelenséget, feltéve, ha megfelel a Kbt. 76. § (6) bekezdésében foglaltaknak.”⁷⁵

Másfelől az ügyfélképesség értelemszerűen az, amely behatárolja az érdekérvényesítés lehetőségeit eljárási oldalról nézve. Vannak olyan helyzetek, amikor a kérelmezőnek az állna az érdekében, hogy „[n]e kerüljön előírásra a vitatott értékelési részszerzőpont, mert az gátolja őt a versenyképes ajánlattételben. A kérelmezőnek a jogérvényesítésre irányuló tevékenysége körében tehát egyértelműen az jelentett motivációt, hogy versenyképes ajánlatot legyen képes adni a tárgyi közbeszerzésben, amelyben őt állítása szerint akadályozta a szóban forgó feltétel.”⁷⁶ Megállapítható volt az ügyfélképesség ebben az esetben: „Ebben a tekintetben a jelen ügyben az bír jelentőséggel, hogy a jogorvoslati kérelem benyújtására az ajánlattételt megelőzően került sor, a kérelmező nem tett ajánlatot, bár állította, hogy mint az érintett termékek piacán működő gazdasági szereplő, a vitatott előírás hiányában képes lenne ver-

⁶⁹ A KDB D.340/11/2018. számú határozata, [13], [26]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 107.K.700.943/2018/18. számú ítéletét.

⁷⁰ A KDB D.819/14/2015. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 12.K.27.050/2016/12. számú ítéletét, amelyet hatályában fenntartott a Kúria Kfv.III.37.851/2016/4. számú ítélete.

⁷¹ A KDB D.471/20/2024. számú végzése, [53], [56].

⁷² Az EUB C-328/17. számú ügyben hozott ítélete, ECLI:EU:C:2018:958, [47].

⁷³ A KDB D.430/12/2008. számú határozata.

⁷⁴ A KDB D.698/8/2007. számú határozata.

⁷⁵ A KDB D.781/12/2016. számú határozata.

⁷⁶ A KDB D.567/17/2023. számú határozata, [19].

senyképes ajánlatot benyújtani és erre is törekszik. [...] az ügyfélképesség körében a joggyakorlat valós és a jogsértéssel közvetlen oksági kapcsolatban álló érdeksérelemnek tekinti azt a jogsértést, amely a közbeszerzés elnyerése érdekében erőfeszítéseket kifejtő ajánlattevő ezen tevékenységét akadályozhatja, jelen esetben pedig az értékelési részszerzőpont vitatott előírása és súlyszáma a Döntőbizottság szerint is a kérelmező tekintetében ilyen hatást fejt ki.”⁷⁷

Egy másik esetben a kérelmező az értékelési szempontokra vonatkozó előírások jogszerűségének kifogásolását arra alapította, hogy azok nem biztosítanak valódi versenyt. Megállapították, hogy „[a] jogorvoslati kérelem és a kérelmező nyilatkozatai következetesen hangsúlyozták, hogy az ajánlatkérő által meghatározott valamennyi értékelési részszerzőpont kapcsolódik a beszerzés tárgyához, azok tényleges relevanciával bírnak, nem eltúlzott mértékben kerültek meghatározásra és külön-külön jogszerűen kerültek megfogalmazásra.” Emellett rámutatott arra is a kérelmező, hogy ilyen ajánlatkérői előírások mellett – akárcsak az ajánlatkérő előző közbeszerzési eljárásában – pontszámegyenlőség fog kialakulni, amelyet közjegyzői sorsolással lehet csak megoldani, így a szerencse fog dönteni. Ezért a kérelmezői álláspont szerint mindent meg kell tenni a valódi verseny biztosítása érdekében. A KDB megvizsgálta a közbeszerzés tárgya szerinti piac jellemzőit is röviden, és végül az ügyfélképesség hiányát állapította meg: „A Döntőbizottság álláspontja szerint a kérelmező helyzetét nem segíti elő az élesebb verseny a részvételi jelentkezők között, azzal nem kerül előnyösebb helyzetbe a szerződés elnyerése érdekében. A Döntőbizottság álláspontja szerint a Kbt. rendelkezéseiből az következik, hogy az ajánlatkérő kötelessége a lehetőség szerint minél szélesebb körű verseny megvalósítása, azonban figyelemmel arra, hogy a beszerzés tárgya szűk piacon valósul meg és valamennyi potenciális gazdasági szereplő részt vesz a közbeszerzési eljárásban, az értékelési szempontrendszer a versenyt nem szélesítheti. A kérelmező nem jelölt meg megsértett jogszabályi rendelkezést és a Kbt. sem tartalmaz olyan konkrét normaszöveget, amely szerint az ajánlatkérő kötele-

zettsége, hogy mindent megtegyen a közjegyzői sorsolás elkerülésére. [...] Mindezekből következően a kérelmezőnek nem fűződik közvetlen jogos érdeke a jogorvoslati kérelme érdemi vizsgálatához, ugyanis a jogsértés megállapítása esetén sem kerülhet kedvezőbb helyzetbe, nem lehet nagyobb esélye a szerződés elnyerésére. Ennek hiányában azonban olyan közvetett érdekelttség valósul meg, amely nem alapozza meg a közvetlen érdeksérelem fennállását.”⁷⁸

Akárcsak az alkalmassági követelmények körében, az értékelési szempontokra vonatkozó ajánlatkérői előírások kapcsán is alapvető kiindulópont, hogy „A Döntőbizottság és a bíróság következetes joggyakorlata alapján a felhívás jogsértő rendelkezésével kapcsolatban csak és kizárólag abban az esetben áll fenn az ajánlattevőnek a jogos érdeke, ha az adott rendelkezést nem tudja teljesíteni.”⁷⁹

Az értékelési szempontokra vonatkozó előírások kifogásolása kapcsán is felmerülhet az a kérdés, hogy az időközben megvalósult ajánlattétel hogyan érintheti az ügyfélképességet, még úgy is, ha az ajánlat a részszerzőpontokra értékelhetetlen vállalásokat tartalmaz. Egy esetben a kérelmező olyan speciális szakemberre vonatkozó értékelési szempont jogszerűségét kifogásolta, akivel kapcsolatban nagyon ritka szakmai többlettapasztalat meglétét írták elő. Az ajánlatát azonban benyújtotta. A KDB az ügyfélképesség fennállását állapította meg az alábbiak szerint: „A kérelmező kérelmében az ajánlatkérő felhívásának jogsértő jellegét állította több okból, de az ajánlattételi határidőre ajánlatot nyújtott be 1,-Ft-os ajánlati árral, valamint a 2., 4. és 5. értékelési szempontra „nem” / „0” vállalatot tett. [...] A Döntőbizottság megállapította, hogy bár a kérelmező a közbeszerzési eljárásban ajánlatot nyújtott be, de a vitatott előírások kapcsán az ajánlata nem értékelhető, azaz nemleges vagy 0 megajánlást tett, azaz nem tudott a vélelmezett jogsértő szempontokra pontszámot elérő vállalatot tenni, így a jogos érdeke fennáll a kérelem előterjesztése kapcsán.”⁸⁰

Vannak helyzetek, amikor az értékelésre vonatkozó előírások vitatásának lehetőségétől az zárja el a kérelmezőt,

⁷⁷ A KDB D.567/17/2023. számú határozata, [19].

⁷⁸ A KDB D.395/14/2022. számú végzése [47]–[49], [52].

⁷⁹ A KDB D.201/18/2021. számú határozata, [154].

⁸⁰ A KDB D.201/18/2021. számú határozata, [152], [155].

hogya a műszaki leírás jogellenes versenykorlátozó jellegét nem tudta megállapítani, a vonatkozó kérelmi elemet elutasították, ennél fogva már érdeke sem fűződhet ahhoz, hogy az értékelés körében megfogalmazott ajánlatkérői rendelkezéseket kifogásolja. A következőképpen fogalmazták meg mindezt egy határozatban: „A Döntőbizottság álláspontja szerint az első kérelmi elem elutasítására tekintettel nem áll fenn a kérelmező ügyfélképessége a második-harmadik kérelmi elemeket érintően. A két kérelmi elem az értékelési szempontrendszer szerint kifogásolja, és a kérelmező ügyfélképessége körében úgy nyilatkozott, hogy a vitatott műszaki követelmény miatt (direkt hajtás) nem képes a közbeszerzési eljárásban részt venni. Ügyfélképességét arra alapította tehát, hogy ajánlatot nem képes benyújtani, arra, hogy az értékelési szempontok között szereplő két előírás pontosan miért akadályozza az ajánlattételben, nem tért ki. Ajánlatot egyébként nem is nyújtott be, amely alátámasztja állítását, ugyanakkor fentebb megállapításra került, hogy az ajánlattételben öt akadályozó, direkt hajtásra vonatkozó követelmény nem ütközik a Kbt. 58. § (3) bekezdésébe. Figyelemmel arra, hogy a tárgyi közbeszerzésben ajánlatot tenni nem képes a kérelmező azért, mert egy műszaki követelménynek nem felelnek meg a termékei, közvetlen jogi érdeke hiányzik az értékelési részszerzőpontokban szerelő további feltételek vitatására. A kérelmezőnek ugyanis nincs reális esélye a közbeszerzés elnyerésére.”⁸¹

h) Az ajánlatkérő kötelezettsége, hogy az ajánlattételhez szükséges adatokat a gazdasági szereplők rendelkezésére bocsássa. Így nem hivatkozhatott arra eredményesen az ajánlatkérő a jogorvoslati eljárásban, hogy a kérelmező az automaták korábbi üzemeltetőjeként rendelkezhet azon adatokkal, amelyek hiányát az eljárásban állította. A KDB szerint „[a]z ajánlatkérő kötelezettsége a felhívásban minden olyan adat, tény megadása, mely elősegíti az ajánlattevőket abban, hogy megfelelő ajánlatot nyújtsanak be. Ezen kötelezettség nem teljesíthető azáltal, hogy olyan ajánlattevők jelentkeznek, akik már ezen ismeret birtokában vannak. [...] Az a tény, hogy egy ajánlattevő üzemeltet egy automatát, nem jelenti azt, hogy ezen automata kapcsán rendelkezik olyan konkrét méretekkkel, amik ahhoz kellene, hogy az automata felújítása milyen költséggel jár.” Azt is megállapították

továbbá, hogy a kifogásolt adatok egyébként sem állhattak az ajánlattevők rendelkezésére teljes körűen.⁸²

i) A közbeszerzési dokumentumok módosítása kapcsán is vizsgálni kell az ügyfélképesség kérdését, hiszen elképzelhető, hogy a módosítás már olyan jog- és érdeksérelmet idéz elő, amely lehetővé teszi a kérelem benyújtását és a Kbt. 55. § (6) bekezdése szerinti vizsgálatot. Egy esetben az ajánlatkérő lecsökkentette a beszerzés mennyiségét (115 db kórházi ágyról 95 darabra, és opciós mennyiséget vezetett be), műszaki paraméterre (magasságállítás maximuma) vonatkozó értékelési szempontot is módosított, továbbá a teljesítési határidőre vonatkozó rendelkezéseket is megváltoztatta. A kérelmező ezeket a módosításokat, valamint azt is kifogásolta, hogy nem állt elegendő idő rendelkezésre az ajánlat összeállításához. A KDB részben megállapította az ügyfélképességet, részben pedig nem. A mennyiség csökkentése, az opciós lehetőség bevezetése, valamint a teljesítési határidő módosítása azért okoztak érdeksérelmet a kérelmező számára, mert már megállapodott egy kedvezményes árban a beszerzésre kerülő termék gyártójával, és ajánlati árát ennek alapján számította ki. A módosítások következtében azonban úgy változtak meg a teljesítési feltételek, hogy ezzel a kérelmező elesett a gyártó által adott, kérelmező által a jogorvoslati eljárás során ismertett, de részleteiben üzleti titokként kezelni kért kedvezményektől. Az ajánlattétel céljából a gyártóval folytatott ajánlatkérés, és végül a főbb szállítási feltételekről való megegyezés az ügyfélképességet megalapozta, mert a vélt jogsértés és a veszélyeztetett érdek közötti ok-okozati összefüggés fennállt. A műszaki paraméter megváltoztatása kapcsán a kérelmező arra hivatkozott, hogy olyan új feltételek álltak be, amelyeknek való megfelelést a kérelmezőnek ellenőriznie kellett ahhoz, hogy ajánlatot tudjon benyújtani, és erre nem állt elégséges időtartam rendelkezésre a módosított ajánlattételi határidőre tekintettel. Elfogadta a KDB „[a] kérelmező ügyfélképességét érintő előadását: amennyiben a kérelmező álláspontja az, hogy a jogsértés abban áll, hogy a közbeszerzési feltételei lényegesen megváltoztak, mindez az ajánlatadás alapján szolgáló ajánlati ár, illetve a megajánlott termék feltételeinek újragondolását jelentheti a számára. Egyrészt a már kialakult piaci pozíciója úgy is megváltoz-

⁸¹ A KDB D.422/18/2024. számú határozata, [40].

⁸² A KDB D.345/22/2021. számú határozata, [116]–[117].

hat, hogy más termékkel kell a közbeszerzési eljárásban megjelennie, mindez pedig változtathat az ajánlati ár-képzési módszerén is. Mindezzel együtt, amennyiben feltehető, hogy a megajánlott termék, vagy az ajánlati ár változhat, a kérelmező számára fontos kérdés lehet, hogy mennyi idő áll rendelkezésére ahhoz, hogy az ajánlatadás feltételeit átgondolja, módosítsa.” Viszont hiányzott az ügyfélképesség az arra vonatkozó kérelmi elem kapcsán, amely arra vonatkozott, hogy az ajánlatkérő az egyik kiegészítő tájékoztatás megadását követően nem módosította az ajánlattételi határidőt. A kérelmező az említett érvekre hivatkozott az ügyfélképesség körében (az ajánlatadás feltételei módosultak, és nem állt rendelkezésére elégséges időtartam a korrekt ajánlat összeállításához). A KDB szerint az ajánlatadás feltételei (a műszaki követelmények) nem módosultak a kiegészítő tájékoztatás eredményeként, ezért a kérelmezőnek a kiegészítő tájékoztatásban megfogalmazott válasz miatt nem kellett átgondolnia, hogy terméke megfelel-e az ajánlatkérői elvárásoknak, ebből eredően nem merült fel, hogy az eddig esetleg megajánlott termék helyett másikat keressen, vagy ajánlati ára képzését megváltoztassa. A válaszadás nem eredményezte azt, hogy a kérelmezőnek több időre lett volna szüksége az ajánlata összeállításához: az említett vélt jogsértés és a kérelmező érdeksérrelme között az ok-okozati összefüggés nem állt fenn.⁸³

j) Megemlíthető az *előzetes piaci konzultáció* (EPK) jelentősége is. Vannak esetek, amikor kötelező az EPK alkalmazása,⁸⁴ jogalkotói kötelezés hiányában azonban az ajánlatkérő döntésétől függ, hogy alkalmazza-e a közbeszerzési eljárás előkészítése körében ezt a lehetőséget vagy sem. E jogintézmény célja egyébként, hogy „[a]z ajánlatkérő és az érdekelt gazdasági szereplők között egyfajta előzetes információcsere következzen be a konzultáció keretében, az összetettebb beszerzési konstrukciók esetén kifejezetten hasznos az előzetes konzultáció alkalmazása, továbbá ajánlatkérők behatóbb ismereteket szerezzenek az érintett piac működéséről, feltérképezzék a sajátos igényeik kielégítésére szolgáló termékek körét, különösen hasznos lehet a

szakemberekkel vagy más, a piacról aktuális ismeretekkel rendelkező szereplőkkel folytatott párbeszéd.”⁸⁵

A kérdés az, hogy ha az ajánlatkérő alkalmazott EPK-t, és abban a kérelmező részt vett, viszont észrevétel nem tett a műszaki leírás versenykorlátozó jellege kapcsán, akkor az érinti-e az ügyfélképességet a közbeszerzési eljáráshoz kapcsolódó jogorvoslati eljárásban? Az ajánlatkérő egy ilyen esetben az ügyfélképesség hiányával érvelt, hiszen a kérelmező az EPK során nem kifogásolta a konkrét előírást (a direkt hajtáslánc megkövetelését). Ezzel szemben „A kérelmező ügyfélképessége körében kifejtette, hogy földmunkagépek forgalmazásával, szervizelésével, bérbeadásával és alkatrészek értékesítésével foglalkozik, és kifejezetten a direkt hajtásláncre vonatkozó előírás miatt sem tud ajánlatot benyújtani, terméke nem felel meg a műszaki követelményeknek, továbbá az előírás szerint versenykorlátozó, rendkívül kevés azon termékek köre, amelyek egyáltalán részt vehetnek a közbeszerzésben.” A KDB szerint az ügyfélképesség fennállt: „A Döntőbizottság megállapította, hogy sem a normaszöveg, sem a joggyakorlat nem tekinti egyértelműen az ügyfélképesség hiányának azon esetkört, amikor egy korábbi információ alapján – jelen esetben az EPK-k során – a kérelmezőnek lett volna lehetősége egy előírás versenykorlátozó jellegét vitatni, de nem tette. A normaszövegből és a joggyakorlatból, különösen a fentiekben ismertetett bírósági ítéletekből az következik, hogy a jogorvoslati kérelemnek az adott közbeszerzéssel fennálló kapcsolatát kell vizsgálni és azt, hogy a vélt jogsértés milyen hatással van a kérelmezőre. A jelen esetben megállapítható, hogy a kérelmező nem az EPK-kban való részvételi lehetősége hiányát kifogásolja, nem az EPK-kban történő részvételét akadályozta a direkt hajtásra vonatkozó előírás, hanem a tárgyi közbeszerzésben szeretne ajánlatot benyújtani, annak elnyerésére törekszik, és így a vitatott előírás valójában ebben akadályozza őt. Fentiekből következően a Döntőbizottság szerint a jogorvoslati kérelem első kérelmi eleme körében vitatott előírás és a kérelmező jogi érdeke közötti oksági kapcsolat fennáll, mert a vélt jogsértés vizsgálatára így konkrétan abban a

⁸³ A KDB D.160/16/2019. számú határozata, [42]–[47].

⁸⁴ Ld. az egyajánlatos közbeszerzések számának csökkentését szolgáló intézkedésekről szóló 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet 1-4. §-ait. A törvényi szabályozásról ld. a Kbt. 28. § (4)–(6) bekezdését.

⁸⁵ A KDB D.345/22/2017. számú határozata.

közbeszerzésben kerül sor, amelynek elnyerése érdekében a kérelmező tényleges lépéseket tesz.”⁸⁶

k) Végül lényeges az is, hogy egy „újabb közbeszerzési eljáráshoz fűződő közvetlen jogos érdek az újabb közbeszerzési eljáráshoz kapcsolódóan teremt közvetlen jogos érdeket.” Vagyis ügyfélképesség hiányát állapította meg a KDB egy olyan esetben, amikor az ajánlattevő az ajánlattételi határidő lejártának napján nyújtotta be a jogorvoslati kérelmét a közbeszerzési dokumentumok több elemének vitatása céljából. A kérelmező nem tett ajánlatot, az ajánlatkérő pedig fedezethiány miatt az eljárást eredménytelenné nyilvánította időközben. „A kérelmező a közbeszerzési eljárás eredményét nem vitatta a jogorvoslati kérelmével, ebből következően a kérelmező az adott közbeszerzési eljárásban kedvezőbb helyzetbe nem kerülhet, nem lehet a közbeszerzési eljárás nyertes ajánlattevője, nem köthet szerződést az ajánlatkérő beszerzési igényének megvalósítására. [...] A kérelmezőnek az ajánlatkérő által indított újabb eljáráshoz fűződő közvetlen jogos érdeke a tárgyi jogorvoslati kérelem vonatkozásában nem teremt közvetlen jogos érdeket, ugyanis a Döntőbizottság által vizsgált eljárásban a kérelmező nem lehet a közbeszerzési eljárás nyertes ajánlattevője. Az újabb közbeszerzési eljáráshoz fűződő közvetlen jogos érdek az újabb közbeszerzési eljáráshoz kapcsolódóan teremt közvetlen jogos érdeket.”⁸⁷ A jogorvoslati eljárás során két hivatkozott esetet egyébként nem találta a KDB alkalmazhatónak, mivel az egyik döntés (D.436/26/2023. számú végzés) tényállása „teljes mértékben eltérő” volt, mert a kérelmező abban az eljárásban ajánlatot tett, amelyet az ajánlatkérő érvénytelenné nyilvánított, és vitatta a nyertes ajánlat érvényességét és a saját ajánlat érvénytelenségét. A Fővárosi Törvényszék 103.K.704.121/2023/18. számú ítélete pedig a kérelmező ajánlata érvényességéhez kapcsolódóan állapította meg a kérelmező ügyfélképességének fennállását.⁸⁸

Az ajánlatkérői eljárási cselekmények vitatása a bíróságon, illetve a döntés időszakában

Meglehetősen gyakori az, hogy az ajánlatkérő érvénytelenné nyilvánító közbenső döntését, illetve az eljárást

lezáró döntését vitatják, de természetesen más döntések jogorvoslati eljárás tárgyává tételére is szükséges példákat említeni az ügyfélképesség szempontjából azt megelőzően, hogy az ajánlatok érvényességét, érvénytelenségét, illetve az eljárás eredményét érintő döntésekhez kapcsolódó joggyakorlat kerülne bemutatásra.

a) Elsőként említhető az a példa, amikor olyan hiánypótlási felhívás jogszerűségét kívánta a kérelmező vizsgáltatni, amelyet az ajánlatkérő már visszavont. „Felhívta emellett a Döntőbizottság a kérelmezőt [...] az ügyfélképessége igazolásaként annak megjelölésére, hogy az ajánlatkérő támadott döntése (a korábban kiadott hiánypótlás visszavonása) miben sérti közvetlenül a kérelmező jogát vagy jogos érdekét, illetőleg milyen Kbt-ben rögzített kötelezettségét szegte meg, vagy mulasztotta el az ajánlatkérő.” (A jogorvoslati kérelem tekintetében megállapított hiányokat egyébként a kérelmező nem pótolta.)⁸⁹

b) Tárgyalni kell tehát azt a kérdést is, hogy valamely eljárási cselekmény ajánlatkérői orvoslása hogyan érinti az ügyfélképesség helyzetét. Egy esetben a közbeszerzési eljárásban elektronikus árlejtést alkalmaztak, azt megvalósították, viszont nem a közbeszerzési dokumentumokban előírtak szerint (a szolgáltatói tájékoztatás szerint téves beállítás történt az ajánlatkérő részéről az elektronikus rendszerben). A kérelmező fontosnak tartotta, hogy az előírásokhoz igazítsa az ajánlattételi stratégiáját. Az ajánlatkérő megismételte az elektronikus árlejtést, amelyen kérelmező regisztrált, ajánlatot tett, és végül második helyezett lett. „A fentiekből következően a Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő nem vitatottan egy rossz beállítás eredményeként olyan árlejtést folytatott be, mely nem az árlejtési felhívásban foglaltak szerint zajlott. Ezt követően döntött az ajánlatkérő akként, hogy az árlejtés Korm. rendelet szerinti eredménytelenné nyilvánításával új árlejtést ír ki, melyben az árlejtési kiírás szabályai maradéktalanul érvényesülnek [...] Megállapítható volt, hogy ezen árlejtés kiírásával és lebonyolításával az ajánlatkérő célja az volt, hogy a korábbi árlejtésben megvalósult hibákat orvosolja. Tényként az is megállapítható, hogy a kérelmező ezen árlejtés lebo-

⁸⁶ A KDB D.422/18/2024. számú határozata, [33].

⁸⁷ A KDB D.424/14/2024. számú végzése, [63], [66].

⁸⁸ A KDB D.424/14/2024. számú végzése, [64]-[65].

⁸⁹ A KDB D.177/3/2017. számú végzése.

nyolításával kapcsolatban jogorvoslattal nem élt, a jogorvoslati kérelmét azon időpontban nyújtotta be, mikor a február 15-i árlejtés megtörtént. Mindezekből következően a kérelmezőnek nem fűződik közvetlen jogos érdeke a 2018. január 30-i árlejtés vitatásához és az árlejtés eredménytelensége megállapításához, hiszen a vélelmezett jogsértést az ajánlatkérő az eljárása során orvosolta.”⁹⁰

c) Az iratbetekintés megtagadására vonatkozó döntés megsemmisítése is kérhető. Fontos kiindulópont, hogy „A Kbt. nem szűkíti le az iratbetekintési jog gyakorlását azzal, hogy arra csak az összegezésben meghatározott helyezést elért ajánlattevők vagy részvételre jelentkezők lennének jogosultak. A Kbt. 45. § (1) bekezdése az eljárásban való részvételhez köti az iratbetekintésre vonatkozó jogképességet.”⁹¹ Ha a gazdasági szereplő üzleti titokra vonatkozó közlést rögzített az ajánlatában, és az ajánlatkérő erre hivatkozással korlátozza egy másik ajánlattevő betekintési jogát, akkor ez ajánlatkérői döntésnek minősül, tehát – ha jogellenesen történt a korlátozás – megsemmisíthető. Az ajánlatkérői döntés megjelenési formája ilyen esetben az iratbetekintési jegyzőkönyv vonatkozó megállapítása lehet.⁹² Fontos, hogy „A Kbt. [meghatározza] a jogorvoslati kérelem benyújtására jogosultak körét és az ügyfélképességük feltételeit. Az ajánlatkérő nem korlátozhatja és nem lehetetlenítheti el egy ügyfélképességgel rendelkező kérelmező jogorvoslati jogosultságát akképpen, hogy nem engedi a jogorvoslati kérelem alapjául szolgáló jogsértés tudomására jutását.”⁹³

Ha az ajánlatkérő jogsértő módon tagadja meg az iratbetekintés lehetőségét, akkor önmagában ez nem elegendő az ügyfélképesség megállapításához egy érvénytelen ajánlatot benyújtó kérelméhez kapcsolódóan. „A Döntőbizottság az irányadó joggyakorlat alapján arra a következtetésre jutott, hogy az érvénytelen ajánlatot benyújtó kérelmező ügyfélképessége a továbbiakban nem áll fenn az érdekelt iratbetekintését elutasító ajánlatkérői döntéssel szemben, mert az adott közbeszerzési eljárásban nem kerülhet kedvezőbb helyzetbe

még abban az esetben sem, ha a jogorvoslati kérelme eléri célját. Ajánlata érvénytelenségére tekintettel részére az ajánlatkérő a keretmegállapodásos eljárás második részében ajánlattételi felhívást nem fog küldeni, az a cél pedig, hogy eléri az érdekelt ajánlatának érvénytelenségét az iratbetekintés során szerzett információk alapján, és ezzel a közbeszerzés eredménytelensége kerül megállapításra, a vonatkozó joggyakorlat alapján nem minősül a Kbt. 148. § (2) bekezdésének megfelelő közvetlen jogi érdeknek.”⁹⁴ Ugyancsak jelentősége van annak, hogy a rangsorban hol helyezkedik el a kérelmező, vitatta-e a sorban előtte álló valamennyi ajánlat érvényességét vagy sem. Ha nem, akkor az iratbetekintésre vonatkozó döntés megsemmisítésével sem kerülhetne kedvezőbb helyzetbe, legfeljebb az ajánlatkérőt köteleznék az iratbetekintés biztosítására, az összegezés megsemmisítésére nem kerülne sor, valamint nem nyílna újra az ajánlatok támadása vonatkozásában a jogorvoslati határidő.⁹⁵

Az üzleti titok és az iratbetekintés kapcsán megemlíthető az az eset, amikor a kérelmező azt kifogásolta, hogy a nyertes ajánlattevő utólag nyilvánította üzleti titokká az árazott költségvetését, és nem pedig az ajánlattétel körében. Miután azonban ezt megelőzően a korábbi iratbetekintés során, a felvett jegyzőkönyv tanúsága szerint megtekinthette ezt a dokumentumot is, ezért a KDB az ügyfélképesség hiányát állapította meg: „A Döntőbizottság megállapította, hogy a kérelmező által állított jogsértés kapcsán, mivel a kérelmezőt ért közvetlen jogsérelmet nem adott elő (hiszen maga a kérdéses árazott költségvetést megismerhette), annak tekintetében ügyfélképessége hiányzik.”⁹⁶

d) Számtalan jogvita forrása az *aránytalanul alacsony arra vonatkozó indokoláskérés*, illetve annak elmaradása, valamint a benyújtott indokolások megfelelő bírálata, annak elfogadása, az érvénytelenné nyilvánítás, vagy éppen a további kiegészítő indokolás kérésének szükségessége. Egy esetben a KDB azért állapította meg az ügyfélképesség hiányát közvetettség fennállása és a kedvezőbb helyzetbe kerülés hiánya okán (kitérve a

⁹⁰ A KDB D.42/15/2018. számú végzése, [56]–[58].

⁹¹ A KDB D.562/17/2017. számú határozata, [27]–[28] A határozatot keresettel támadták.

⁹² Ld. a KDB D.239/15/2012. számú határozatát.

⁹³ A KDB D.239/15/2012. számú határozata.

⁹⁴ A KDB D.223/13/2021. számú határozata, [65].

⁹⁵ A KDB D.106/22/2023. számú végzése, [35].

⁹⁶ A KDB D.405/12/2024. számú határozata, [53].

közbeszerzési szerződések és a polgári jog egyes összefüggéseire, különösen a kérdésfeltevés jogára), mert a kérelmező az indokoláskérés tényét, és nem pedig a tartalmát vitatta, mégpedig kifejezetten a joggal való visszaélés tilalmára vonatkozó alapelv megsértését megjelölve utóbb a Kbt. 72. § (1) bekezdése helyett. „A Döntőbizottság hangsúlyozza, hogy adott esetben a kérelmező nem az áringdolás-kérés tartalmát vitatta, hanem pusztán az áringdoláskérés tényét. A kérelmező úgy nyilatkozott a jogorvoslati eljárás során, hogy a Kbt. tételes jogi rendelkezése nem tiltja az ajánlatkérő számára az áringdoláskérést, ezért jelölte meg a Kbt. alapelvi rendelkezését megsértett jogszabályi rendelkezésként. A Döntőbizottság utal a fent idézett, az Alkotmánybíróság 3241/2015. (XII. 8.) AB végzése [30] pontjára, amely szerint valamely jog gyakorlása és a jogok kimerítése önmagában nem valósít meg joggal való visszaélést. A Döntőbizottság álláspontja szerint ebből következően a kérelmező jogos érdekének sérelmét sem alapozhatja meg az a tény, hogy az ajánlatkérő áringdolást bocsátott ki a kérelmező és további öt ajánlattevő részére teljesen azonos tartalommal. A Döntőbizottság arra is kitér, hogy valamennyi ajánlattevőnek jogos érdeke fűződik ahhoz, hogy azonos mércével bírálja el az ajánlatkérő valamennyi ajánlattevő ajánlatát. A tényállásban foglaltak alapján megállapítható, hogy az ajánlatkérő 6 ajánlattevőtől kért áringdolást teljesen azonos tartalommal. Mindezekből következően a kérelmezőnek nem fűződik közvetlen jogos érdeke a jogorvoslati kérelme érdemi vizsgálatához, ugyanis az áringdolás-kérés tartalmi vizsgálata nélkül nem kerülhet kedvezőbb helyzetbe, nem lehet nagyobb esélye a szerződés elnyerésére.”⁹⁷

A KDB egyébként kifejezetten kérte a kérelmezőtől, hogy jelölje meg, „[a] Kbt. melyik rendelkezése tiltja meg, hogy az ajánlatkérő áringdolást kérjen az ajánlattevőktől, továbbá azt is, hogy a kérelmező számára milyen érdeksérelmet okozott az ajánlatkérő áringdolás-kérése.”⁹⁸ Ekkor „váltott át” a kérelmező az alapelvi sérelemre.

Megjegyezhető e megközelítéssel szemben, hogy egyébként fontos kérdés lehet, hogy valóban jogszerű-e az indokoláskérés ténye, például különböző, a szerződés tárgyára, a becsült értékre és az ajánlati árak egymáshoz való viszonyára tekintettel levezetett számítások valóban megkérdőjelezik-e az adott ellenszolgáltatás melletti teljesíthetőséget vagy sem. Később, egy esetleges érvénytelenné nyilvánító döntésnél ugyanis ennek a kérdésnek igenis lehet jelentősége: „A Döntőbizottság jogi álláspontja szerint amennyiben nem állapítható meg kirívóan aránytalan kötelezettségvállalás, abban az esetben hiányzik az érvénytelenné nyilvánításhoz szükséges alapfeltétel, így a vállalat megalapozottságára vonatkozó indokoláskéréshez szükséges feltétel.”⁹⁹ Természetesen azonban más szempontokat is figyelembe kell venni az ügyfélképesség megítélésakor egy-egy konkrét eljárás során, így a például a kedvezőbb helyzetbe kerülés, az ajánlattevői rangsor, vagy éppen a bizonytalan jövőbeli események megítélésének kérdését.

Vitatható az, ha a nyertes ajánlattevőtől például nem kért az ajánlatkérő indokolást, pedig a kérelmező szerint a rendelkezésre álló értékekre figyelemmel kellett volna.¹⁰⁰ Ugyancsak vitatható az, ha az ajánlatkérő még bizonytalan tartalmú indokolást fogadott el, voltak még tisztázatlan, ellentmondásos elemek, azonban mindezek ellenére nem kért további kiegészítő indokolást.¹⁰¹ Adódik a kérdés: ha a *további, kiegészítő indokolás hiányát* kifogásolja a kérelmező, akkor ezzel kerülhet-e kedvezőbb helyzetbe, megalapozható-e az ügyfélképesség? E kérdésre „igen” válasz adható: „A kérelmező által megjelölt jogsértések eredményezhetik azt, hogy a nyertes ajánlattevő ajánlata érvénytelenné nyilvánításra kerül. Amennyiben a nyertes ajánlattevő aránytalanul alacsony ár körében adott indokolása nem elfogadható és a nyertes ajánlata érvénytelen, úgy a második legkedvezőbb ajánlattevőként a kérelmező kerülhetne nyertes pozícióba. Továbbá ha kiegészítő indokoláskérés szükségessége kerül megállapításra, akkor is közelebb kerül

⁹⁷ A KDB D.133/17/2023. számú végzése, [59]-[64].

⁹⁸ A KDB D.133/17/2023. számú végzése, [22].

⁹⁹ A KDB D.387/38/2011. számú határozata.

¹⁰⁰ Ld. pl. a KDB D.143/27/2020. vagy a D.382/27/2024. számú határozatát.

¹⁰¹ Ld. pl. a KDB D.321/10/2019. számú határozatát.

a kérelmező a nyertessé váláshoz, mert annak során is érvénytelenítésre kerülhet a nyertes ajánlat. Így a kérelmező által a kérelemben megjelölt jogsértések kihatással vannak a közbeszerzési eljárás eredményére, ezáltal a szerződés elnyerése esélyének növelésére. A kérelmező az általa a kérelemben állított jogsértések megállapítása esetén kedvezőbb helyzetbe kerülne, a második legkedvezőbb ajánlatot tevőként az összegezésben való megjelölése okán, közvetlen esélye lenne a tárgyi közbeszerzési eljárásban a szerződéskötésre alapos jogorvoslati kérelem esetén. Ezért fennáll közvetlenül az érdeke ahhoz, hogy a nyertes ajánlattevő indokolásának el nem fogadhatósága okán a nyertes ajánlat érvénytelenné nyilvánításra kerüljön, vagy további, kiegészítő indokoláskérések folytán kerüljön kedvezőbb helyzetbe a kérelmező, esetleg annak során kerüljön akár érvénytelenné nyilvánításra a nyertes ajánlattevő. Azon körülmény, hogy a kiegészítő indokoláskérések során még nem lehet látni, hogy az milyen eredményre vezet, nem releváns, mert a kérelmező már a további kiegészítő indokolás esetleges elrendelésével is közelebb kerül a nyertesi pozícióhoz. Továbbá az sem releváns, hogy esetlegesen a kérelmezőt is felhívja majd aránytalanul alacsony ár indoklására az ajánlatkérő.¹⁰² Egy másik esetben pedig megállapítást nyert az esetleges jövőbeli indokoláskérések kapcsán, hogy „Az így figyelembe vett többi ajánlat számtani átlaga 9.600.-Ft, amelyre tekintettel nincs reális esély arra, hogy az ajánlatkérő érvénytelennek nyilvánítsa az értékelési sorrendben a kérelmező ajánlatát megelőző ajánlatokat azon az alapon, hogy azok aránytalanul alacsony árat tartalmaznak.”¹⁰³

e) Szintén fontos kérdés lehet az *előzetes vitarendezési kérelemre* adott ajánlatkérői válaszok vitatásához kapcsolódó ügyfélképeség. Egy esetben a 4. helyeztként kihirdetett kérelmező azt kifogásolta, hogy az aján-

latkérő az előzetes vitarendezési kérelemre nem adott érdemi választ, ugyanakkor a sorban előtte lévő ajánlattevők ajánlatának érvényességét nem vitatta. Az ügyfélképeség az ügyben hiányzott: „Az erre vonatkozó jogsértés megállapítása esetén nem kerülhetne sor az összegezés és az abban foglalt eredmény megsemmisítésére, kizárólag az ajánlatkérő kötelezésére az előzetes vitarendezési kérelem Kbt. 80. § (3) bekezdésének megfelelő megválaszolására. Ezen jogkövetkezmény, intézkedés a jogorvoslatra nyitvaálló határidőt azonban nem nyitja újra a nyertes ajánlattevő és a 2. és 3. helyezett ajánlattevő ajánlata érvényességének elmaradt vitatására.”¹⁰⁴

f) Arra is említhető példa, amikor a kérelmező a *bevont szaktanácsadó magatartását* kifogásolta arra hivatkozással, hogy az „megfélemlítő”, „személyeskedő” válaszaival igyekszik „eltántorítani” a „vele ellentétes jogértelmezést képviselő gazdasági szereplőt” a Kbt. által szabályozott jogok gyakorlásától. A gyakorlat diszkrimináló volt a kérelmező szerint, és úgy fogalmazott, hogy „[a]z ajánlatkérő képviselőjében eljáró felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó kérelmező jó hírnevét sértő kinyilatkoztatásainak van kitéve, mely egyértelműen jelzi az ajánlatkérői oldal negatív irányú elfogultságát a kérelmezővel szemben. A kérelmező ajánlatának érvénytelenítésével való fenyegetésnek a kérelmező szerint nem lehet helye egy közbeszerzési eljárásban.” A KDB az ügyfélképeség hiányát állapította meg ehhez kapcsolódóan, hiszen a kérelmező a negyedik helyen áll, a sorban előtte lévő ajánlatok érvényességét nem vitatta, a jogsértés megállapítása sem eredményezné az összegezés megsemmisítését, kedvezőbb helyzetbe, szerződéskötési pozícióba a kérelmező nem kerülhetne.¹⁰⁵

¹⁰² A KDB D.385/19/2023. számú határozata, [53] A döntést keresettel támadták.

¹⁰³ A KDB D.66/31/2021. számú végzése, [64].

¹⁰⁴ A KDB D.106/22/2023. számú végzése, [34]–[35].

¹⁰⁵ A KDB D.106/22/2023. számú végzése, [20], [35].