

KÖZBESZERZÉSI IRÁNYTÚ

A közbeszerzési jogorvoslati ügyfélképeség – a kérelmezői beleszólásszabadság határai egy sajátos közigazgatási hatósági eljárásban IV. 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 IV.

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

DOI: 10.37371/KEP.2025.1.3

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

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

Absztrakt

Az ügyfélképeség (*actoratus realis*) mint eljárási akadály kérdése a közbeszerzési jogorvoslati eljárásokban különleges hangsúlyt kap, hiszen ez a tételes jogban meg nem jelenő, ugyanakkor az elméletben, illetve a joggyakorlatban széles körben használt fogalom határolja be, hogy mely kérelmezők jogosultak kérelmet benyújtani a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz. A jogorvoslati alapjogot korlátozza a jogalkotó az ügyfélképeségre vonatkozó szabályok megalkotásakor, így az csak arányos és szükséges lehet. Az Európai Unió irányelvi szabályainak megfelelően kell kialakítani a tagállami előírásokat. A magyar közbeszerzési jog meglehetősen szűkszavú, a történeti tényállások rendkívüli sokféleségére tekintettel óriási jelentősége van a vonatkozó joggyakorlatnak, valamint az általa kimunkált, ügyfélképeségi elveknek nevezhető rendező megközelítéseknek. A tanulmány ezen elvek leírására, rendszerezésére és részletes bemutatására törekszik a joggyakorlat minél teljesebb körű feldolgozásával, a szükséges elméleti kitekintésekkel, valamint a vonatkozó 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 eljárási (a közbenső) és az eljárást lezáró döntések vitatása

A bírálat és a döntéshozatal néhány általános kérdése

Az ajánlatkérők a bírálat és az eljárás eredménye körében számos döntést hoznak. A „döntés” fogalma tágan

értelmezendő, hiszen ebbe a körbe tartozhat az eljárást lezáró döntés mellett az eljárást megindító felhívás, egy kiegészítő tájékoztatás, egy hiánypótlási felhívás vagy egy iratbetekintési jegyzőkönyvbe foglalt, az iratbetekintést korlátozó (kizáró) ajánlatkérői rendelkezés is.¹ A

¹Ld. pl. a KDB D.164/19/2021. számú vagy a D.175/24/2024. számú határozatát.

kérelmezők a sérelmezett döntés megsemmisítését kérhetik a KDB-től, elérve ezzel a jogsértés reparálását, arra is tekintettel, hogy az eljárást lezáró döntés megsemmisítése lezáratlan eljárási helyzetet idéz elő, és a Kbt. alapján az ajánlatkérőnek bírálati kötelezettsége keletkezik.² Feltétel, hogy legyen döntés, így idő előtt nem kérhető az, hogy valamely ajánlatot nyilvánítson a KDB érvénytelenné még a döntés közlését megelőzően (az igazolások utólagos benyújtására vonatkozó felhívásra tekintettel).³ A megsemmisítési jogkörből az is következik, hogy a kérelmező nem kérheti például azt, hogy jelölje meg őt az eljárás nyertesének a KDB.⁴ Vagyis a bíráló és a döntéshozatal ajánlatkérőt megillető jogát és felelősségét a KDB nem veheti át. („A jogorvoslati kérelem folytán eljáró [KDB], majd egy esetleges kereset folytán eljáró bíróság az ajánlatkérő szerepét, feladatait, Kbt.-ben számára előírt hatásköröket nem veheti át, a [KDB] és a bíróság kizárólag azt vizsgálhatja, hogy az ajánlatkérő a rendelkezésére álló iratok, információk alapján a bírálatot jogszerűen végezte-e el.”)⁵

A Kúria a következő összefoglalást fogalmazta meg az ajánlattevői lehetőségekhez kapcsolódóan: „Az ajánlattevő nem vitásan a közbeszerzési eljárás résztvevője és érdekeltje fűződik az eljárás jogszerű lefolytatásához. Ez azonban nem jelenti azt, hogy egyben feltétel nélkül jogorvoslati eljárás kezdeményezője is lehet. Az ajánlattevő egyébiránt különböző eljárási szituációkban lehet jogorvoslatot kezdeményező. Ilyen például amikor az egyébként érvényes ajánlatot tevő, de nem nyertes ajánlattevő támadja az ajánlatkérői döntést (a nyertes pályázó ajánlatát). Ez leggyakrabban a második helyezett ajánlattevő eljárás indítását jelenti. További eset lehet, ha az ajánlattevő a saját ajánlata érvénytelenné nyilvánítását vitatja. Mindkét esetben egységes a bírói gyakorlat abban, hogy döntően és fő szabály szerint az ajánlattevő ezen státusza akkor alapozza meg az ügyfélképeséget, ha a kérelmező igazolni tudja, hogy jogszerű eljárás esetén kedvezőbb helyzetbe kerülhet/kerülhetett volna.”⁶ A saját ajánlat érvénytelensé-

gének vitatása kapcsán azonban fontos, hogy „Az ajánlattevő az ajánlata érvénytelenné nyilvánítását közvetlen jogi érdek megjelölése nélkül támadhatja a Kbt. 148. § (2) bekezdése alapján. Téves az az [ajánlatkérői] hivatkozás, hogy ilyen esetben csak az élhet jogorvoslattal, aki a jogorvoslat eredményessége esetén az eljárás nyertese lehetne.”⁷ (Ezekről a kérdésekről természetesen a későbbiekben részletesebben szó lesz.)

Nemcsak döntések, hanem egy adott döntés meghozatalának elmulasztása miatt is felmerülhet jogorvoslati eljárás, amelyben szintén hiányzik a kérelmezői ügyfélképeség, ha a kérelmező jogi helyzetében nem következhet be változás. Egy esetben a KDB megsemmisítette az ajánlatkérő eljárást lezáró döntését, amelynek alapján az ajánlatkérő folytatta az eljárást, további kiegészítő árendokolást kért. Az új összegezés megküldését követően a kérelmező – többek között – azt kifogásolta, hogy az ajánlatkérő nem hozta meg a Kbt. 165. § (12) bekezdése által megállapított 30 napos határidőn belül az új eljárást lezáró döntését. A KDB az ügyfélképeség hiányát állapította meg, „[u]gyanis a jogsértőnek vélt ajánlatkérői mulasztás – az eljárást lezáró döntés harminc napos határidőn túl történő meghozatala – a kérelmezőre közvetlen jogi hatással nem volt, másrészt a Kbt. 165. § (12) bekezdésnek megfelelő eljárás esetén sem változott volna a kérelmező jogi helyzete. [...] a hivatkozott ajánlatkérői mulasztás az eljárást lezáró döntés vonatkozásában a kérelmező közvetlen jogos érdekével nincs okozati összefüggésben, hisz a közbeszerzési eljárások ellen benyújtott jogorvoslati eljárások tekintetében a közvetlen jogos érdeksérelem jelen tényállásban akkor lett volna megállapítható, ha a jogorvoslati eljárás eredményével közvetlen összefüggésben a kérelmező a közbeszerzési szerződés megkötésére közvetlenül jogosulttá válna. Jelen tényállás szerinti helyzetben illetégen maga a kérelmező sem állított.”⁸

Megjegyzendő, hogy más a jogi helyzet megítélése akkor, ha az ajánlatkérő a Kbt. 70. § (2) bekezdése, illetve (2a) bekezdésébe ütköző módon nem fejezi be a bíráló-

² Ld. a Kúria Kfv.II.37.690/2015/5. számú ítéletét.

³ Ld. pl. a KDB D.166/21/2018. számú végzését.

⁴ „A Döntőbizottság jogsértés kimondása esetén sem veheti át az ajánlatkérő szerepét, nem dönthet helyette az eljárás eredményessé, avagy eredménytelenné nyilvánításáról.” A KDB D.273/18/2012. számú határozata.

⁵ A Kfv.II.38.329/2019/9. számú ítélete, [58].

⁶ A Kúria Kf.III.37.383/2019/5. számú ítélete, [47].

⁷ A Kúria Kfv.II.37.487/2017/3. számú ítélete, [30].

⁸ A KDB D.609/14/2017. számú határozata, [33]–[34].

latot, és jogsértő módon nem közli az előírt határidőben a döntését az ajánlattevőkkel. Ugyanis „A nemzeti jog és a közösségi jog [...] előírásai alapján az ajánlatkérő az ajánlattevőket nem hagyhatja bizonytalanságban, az ajánlattevők a kapacitásaiokról, azok lekötéséről a közbeszerzési eljárás nyilvánosan közzétett, kiszámítható feltételei alapján dönthetnek, az ajánlatkérő a bírálatot a lehető leghamarabb köteles elvégezni.”⁹ Vagyis felmerülhet olyan érdek az ajánlatkérői késlekedés kapcsán, amely ügyfélképesség alapjául szolgálhat? Egyrészt „A közbeszerzési eljárás gyors és hatékony lefolytatása minden szereplő érdekét szolgálja, és végső célja az ajánlatkérő számára legkedvezőbb ajánlat alapján történő szerződéskötés.”¹⁰ Másrészt a bírság kiszabásának körében is lehet találkozni hasonló indokolással: „A Döntőbizottság a bírság kiszabását indokoltnak tartotta, mivel az ajánlatkérő a bírálat és az ajánlati kötöttség szabályainak megsértésével jelentős érdeksérelmet okozott. A döntés meghozatalának ilyen mértékű késedelmével, és az ajánlati kötöttség időtartamának önkényes kiterjesztésével az ajánlattevők számára bizonytalan jogi helyzetet teremtett.”¹¹ Bár hivatalbóli kezdeményezések is kapcsolódnak a Kbt. 70. § (1), illetve (2) bekezdésének megsértéséhez,¹² kérelemre induló eljárások esetében is lehet találkozni jogsértést megállapító határozattal,¹³ de az ajánlatkérő saját eljárásával szemben benyújtott kérelemre is említhető példa.¹⁴

A jellemző gyakorlati tényállások áttekintése

A következő bekezdésekben néhány jellemző tényállás kerül áttekintésre.

a) Egy szakember szakmai önéletrajza esetében az is lényeges kérdés, hogy az ajánlatkérő mely ismertett szakmai tapasztalatot (projekteket) vette figyelembe az ajánlat bírálatakor, mivel „[k]izárólag ezen szakmai gyakorlatok elfogadhatósága vizsgálható kérelmező

jogorvoslati kérelme alapján, hisz kizárólag ezen szakmai gyakorlatokra alapozott ajánlatkérői döntés jogsértésének megállapítása esetén kerülne a kérelmező kedvezőbb (közbeszerzési eljárás nyertes) pozícióba.”¹⁵

b) Ugyancsak lényeges, hogy ha az ajánlattevő *több referencia-igazolást* is csatol az ajánlatában, és mindegyik igazolja az alkalmasságot, viszont a kérelmező csak az egyik elfogadhatóságát kifogásolja, akkor jogsértés megállapítása esetén a kérelmező nem „[k]erülne kedvezőbb helyzetbe, hisz önmagában az egyik referencia esetleges nem megfeleléséből nem fakad érvénytelenség akkor, ha az alkalmassági követelmény igazolására benyújtott további referenciák önmagukban teljesítik a minimumkövetelményt.”¹⁶

c) Az értékelés alapján kialakított *ajánlattevői sorrend* az ügyfélképesség szempontjából döntő jelentőségű, hiszen alapvetően ez határozza meg az érvényességen túlmenően az ajánlattevők esélyeit a szerződéskötés jogának elnyerésére. Nyilván a második helyen álló (és egyben érvényes) ajánlatot tevő alapvető érdeke lehet egy jogorvoslati eljárásban annak állítása és bizonyítása, hogy az ajánlatok elbírálásáról szóló összegezésben nyertesként megjelölt ajánlat érvénytelen. Egyébként „Önmagában az a körülmény, hogy ajánlatkérő ténylegesen nem hirdetett nyertest követő legkedvezőbb ajánlatot tevőt, nem érinti, nem szünteti meg a kérelmező ügyféli jogosultságát. Esetleges jogsértés és megsemmisítés esetén fennáll a lehetőség újra értékelésre, vagy új eljárás kiírására.”¹⁷ Ezzel szemben a későbbiekben említésre kerülnek olyan döntések, amelyek az ügyfélképesség körében fontos elemként tekintettek arra, hogy feltüntetésre került-e második helyezett az összegezésben vagy nem, illetve az új eljárás indítása kapcsán is lényeges különbségek vannak.

A sorrend mellett – ahogyan később látható lesz – annak is van jelentősége, hogy a *kérelmező érvényes vagy érvény-*

⁹ A D.539/10/2021. számú határozata. Ld. még a KDB D.78/7/2022. számú határozata.

¹⁰ A Fővárosi Törvényszék a 104.K.702.215/2021/11. számú ítélete, [31] Idézi a KDB D.539/10/2021. számú határozata, [57].

¹¹ A KDB D.191/5/2022. számú határozata, [32].

¹² Ld. pl. a KDB D.191/5/2022. számú vagy a D.39/8/2023. számú határozatát.

¹³ Ld. pl. a KDB D.395/14/2023. számú vagy a D.382/27/2024. számú határozatát.

¹⁴ Ld. pl. a KDB D.244/9/2022. számú határozatát.

¹⁵ A KDB D.496/25/2017. számú határozata, [46] A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 25.K.700.337/2018/19. számú ítéletét.

¹⁶ A KDB D.496/25/2017. számú határozata, [54]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 25.K.700.337/2018/19. számú ítéletét.

¹⁷ A KDB D.213/12/2010. számú határozata.

telen ajánlatot tett-e, ha pedig érvénytelenné nyilvánították az ajánlatát, akkor ezt a döntést is kifogásolja-e a nyertes ajánlat érvényességén kívül. Korábban engedékenyebb megközelítés is létezett a vesztes ajánlattevők esetében. „A kérelmező jogorvoslati kérelmében a nyertes ajánlattevő ajánlatának érvényességét vitatta. A Döntőbizottság megítélése szerint a kérelmező ügyfélképesége egyértelműen megállapítható a másik, egyben nyertes ajánlat érvényessége tekintetében. Ez az ügyfélképeség független attól, hogy esetlegesen a kérelmező ajánlata is tartalmaz érvénytelenségi okokat, akár olyanokat, amelyek miatt hivatkozik a nyertes ajánlatának érvénytelenségére. Az érvényességi feltételek teljesítése minden ajánlattevő kötelezettsége és érvénytelen ajánlatot benyújtó nem hirdethető ki a közbeszerzési eljárás nyertesének. A Döntőbizottság álláspontja szerint a kérelmezőnek az ajánlata érvényességétől vagy érvénytelenségétől függetlenül fennáll az ügyfélképesége, mivel, mint gazdasági versenytársnak méltányolható érdeke fűződik ahhoz, hogy a nyertes ajánlattevő mindenben teljesítse ajánlatkérők követelményeit. [...] Valóban a kérelmezői ajánlat érvényességét jogorvoslati kérelemmel nem támadták, azonban ennek ellenére a kérelmező nem jut, nem juthat jogosulatlan, jogsértő előnyhöz. Ha ajánlatkérők az eljárást lezáró döntés megsemmisítése esetén az ajánlatokat esetlegesen újraértékelik, egyenlő mércével kötelesek elbírálni az érvényességi feltételek teljesítését.”¹⁸

Ha a rangsorban azonban hátrébb áll a kérelmező, és a nyertes és közte van olyan ajánlat, amelynek az érvényességét nem vitatja, akkor az ügyfélképeség hiánya állapítható meg.¹⁹ Ennek megfelelően a következő példa említhető: „A kérelmező az eljárásban akként nyilatkozott, hogy a közvetlen érdeksérelem abban valósult meg, hogy a nyertes ajánlattevő ajánlatának érvénytelenné nyilvánítása esetén az ajánlatkérő újabb döntésével szemben is jogorvoslással élne. A Döntőbizottság szerint a hivat-

kozott körülmény az eljárást lezáró döntés vonatkozásában a kérelmező közvetlen jogos érdekével nincs okozati összefüggésben, hisz a közbeszerzési eljárások ellen benyújtott jogorvoslati eljárások tekintetében a közvetlen jogos érdeksérelem jelen tényállásban akkor lett volna megállapítható, ha a jogorvoslati eljárás eredményével közvetlen összefüggésben a kérelmező a közbeszerzési szerződés megkötésére közvetlenül jogosulttá válna. Jelen tényállás szerinti helyzetben illet magá a kérelmező sem állított.”²⁰ Ha azonban az érvényes ajánlatot tevő kérelmező a második helyen áll, már rendelkezik ügyfélképeséggel a nyertes ajánlat vitatására: „A Döntőbizottság megállapította, hogy a kérelmező [...] a nyertes ajánlattevő [...] árándokolásának jogsértő, hiányos voltára tekintettel a nyertes ajánlattevő ajánlatának érvénytelenségét kérte megállapítani. Ezzel kapcsolatosan a kérelmező közvetlen joga, jogos érdeke mindenképpen fennáll az ajánlatok érvényességének a jogszerű elbírálása tárgyában, illetőleg arra tekintettel, hogy a kérelmező tette a második legkedvezőbb ajánlatot, így az ügyfélképesége feltétlenül fennáll.”²¹ Másik példa: „A 4. helyeztekként kihirdetett ajánlattevőnek akkor lenne esélye a szerződéskötésre, ha az 1., 2. és 3. helyeztekként kihirdetett ajánlattevők ajánlatának érvényességére kiható konkrét kérelmeket, kérelmi elemeket terjeszt elő.”²² Viszont ha az értékelési sorrendben negyedik a kérelmező, és az előtte lévő mindegyik ajánlat érvényességét kifogásolja, akkor fennáll az ügyfélképesége. „Tekintettel arra, hogy a kérelmező kérelmében az öt megelőző mindhárom gazdasági szereplő ajánlatának érvényességét támadta, abban az esetben, ha a Döntőbizottság azt állapítja meg, hogy a kérelmező azon kérelmi elemek tekintetében, amelyekben a rangsorban előtte helyet foglaló három gazdasági szereplő ajánlatát támadja, hogy a kérelem alapos, akkor a kérelmezőnek reális esélye van a szerződés megkötésére, ugyanis rajta kívül nem lenne érvényes ajánlatot benyújtó ajánlattevő.”²³

¹⁸ A KDB D.817/34/2010. számú határozata, a felülvizsgálatáról (az előzetes vitarendezés akkori kötelező szabályainak tekintetében) ld. a Kúria Kfv.IV.37.642/2013/11. számú ítéletét. Ld. még a KDB D.48/16/2011. számú végzését.

¹⁹ Ld. pl. a KDB D.170/8/2017. számú végzését vagy a D.79/23/2022. számú határozatát.

²⁰ A KDB D.589/13/2017. számú végzése, [33]–[37].

²¹ A KDB D.233/15/2016. számú határozata. A határozatot hatályon kívül helyezte és a KDB-t új eljárásra, új határozat hozatalára kötelezte a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 13.K.27.270/2016/21. számú ítélete, ezt hatályon kívül helyezte és a keresetet elutasította a Kúria Kfv.VI.37.216/2017/3. számú ítélete.

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

²³ A KDB D.284/21/2024. számú határozata, [148].

Ennek megfelelően vizsgálendő, hogy egy megsemmisítés eredményeként, egy új döntés meghozatalával *kedvezőbb helyzetbe* (pozícióba) kerülne-e a kérelmező vagy sem, hiszen „A kérelmező csak abban az esetben kerülhet kedvezőbb helyzetbe, lehet esélye a szerződés elnyerésére, amennyiben a vélt jogsértés megállapítása befolyásolja a helyzetét. Ennek hiányában azonban olyan közvetett érdekeltség valósul meg, amely nem alapozza meg a közvetlen érdeksérelem fennállását.”²⁴ Ennek megfelelően egy másik esetben megfogalmazták (az adott rész tekintetében), hogy „Nem helytálló a kérelmezőnek arra történt hivatkozása, hogy arra tekintettel áll fenn az ügyfélképessége, mert az ajánlatkérő második helyezettet nem hirdetett. A Kbt. 131. § (4) bekezdésében meghatározott szerződéskötési korlát azonban csak a nyertes visszalépeése esetére vonatkozik. A konkrét esetben azonban a nyertes nem lépett vissza, a jogorvoslati eljárás eredményeként pedig, amennyiben a Döntőbizottság az ajánlatkérővel szemben jogsértést állapítana meg, a Kbt. 165. § (12) bekezdése alkalmazandó az ajánlatkérő új döntésére, az ajánlatkérő így a másik – jogorvoslati kérelemmel nem érintett – érvényes ajánlatot tevővel a szerződést jogszerűen megkötheti. A fentiek alapján [...] a kérelmező jogi érdeke közvetett, az ajánlatkérő döntési kompetenciájától és további 1 érvényes ajánlattól függ, ezért [...] kérelmező a jogorvoslati kérelem benyújtására nem rendelkezik ügyfélképességgel.”²⁵

d) A *versenyhatósághoz* (Gazdagi Versenyhivatalhoz) való fordulási kötelezettséget állapít meg a Kbt. 36. § (2) bekezdése bizonyos versenyjogi jogsértések észlelése vagy azok alapos feltételezése esetén. Egy esetben a kérelmező vitatta ennek elmaradását, ügyfélképessége azonban nem volt e jogsértés vizsgálatára: „Jelen esetben megállapítható, hogy a kérelmező által vélelmezett ajánlatkérő elmulasztott eljárási cselekményével a kérelmező nem kerül kedvezőbb helyzetbe, az ő eljárásjogi pozíciója változatlan marad, hiszen az ajánlatkérő Kbt. 36. § (2) bekezdés szerinti eljárási cselekménye alkalmazásával az ajánlattevők helyzete nem változna, így nincs kihatással a közbeszerzési eljárás eredményére.” Viszont megjegyezte a KDB egyúttal azt is, hogy „[a]z a

tény, hogy a kérelmező jelen eljárásban nem rendelkezik ügyfélképességgel, nem akadályozza őt abban, hogy igényérvényesítését más úton gyakorolja.”²⁶

e) Az értékelés keretében kiosztott *pontszámok is vitathatók*, feltéve, hogy azzal valóban kedvezőbb helyzetbe (előrébb, nyertesi pozícióba) kerül a kérelmező. Egy esetben a kérelmező nem tudta a nyertes ajánlat érvénytelenségét megállapíttatni (az erre irányuló kérelmi elemek sikertelenek voltak), viszont volt egy arra vonatkozó kérelmi eleme is, amely szerint több pontot kellett volna kapnia. A KDB megvizsgálta, hogy miképpen alakulna a feltételezett kedvezőbb pontszámítás, és arra a következtetésre jutott, hogy „[m]ég a legkedvezőbb esetben sem kaphat magasabb pontszámot, ezért nem előzné meg a kérelmező az egyéb érdekeltet, következésképpen az eljárás nyertese nem lehetne a kérelmező. Ennek alapján a kérelmező ügyfélképessége azért nem áll fenn, mert ugyan jogos érdeke a saját ajánlata értékelésének vitatása, azzal azonban a saját pozícióját javítani nem tudná oly mértékben, hogy az eljárás nyertese lehessen és az ajánlatkérővel szerződést köthessen. Reális esélye a kérelmezőnek a szerződés elnyerésére az egyéb érdekelt ajánlatának érvénytelensége megállapításának esetén lehetne. Miután az első és második kérelmi elemében foglaltak alapján az összegezés megsemmisítésére nem került sor, az egyéb érdekelt ajánlatának ismételt bírálatát nem kell elvégeznie az ajánlatkérőnek, így nem kerülhet kedvezőbb helyzetbe a kérelmező. Megjegyzi a Döntőbizottság, hogy az ajánlatkérő nem nevezte meg, mint az értékelésben második helyezettet, ezért az igazolások benyújtására sem hívta fel a kérelmezőt, aminek az a jelentősége, hogy az érdeksérele mége közvetettebb, a szerződés elnyeréséhez az is szükséges lenne, hogy hiánytalanul kerüljenek benyújtásra a szükséges igazolások.”²⁷

Egy másik példa is említhető az ügyfélképesség hiányára, amikor a kérelmező már az ajánlatok értékelését követően, a kiosztott pontokat kifogásolta, mert álláspontja szerint az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívásban megadott értékelési módszerek alapján hibásan végezte el az ajánlatok értékelését. A KDB az eljárást hivatalból kiterjesztette, és megállapította, hogy „A

²⁴ A KDB D.739/17/2016. számú határozata.

²⁵ A KDB D.190/21/2018. számú határozata.

²⁶ A KDB D.278/25/2024. számú végzés, [125]. A döntést keresettel támadták.

²⁷ A KDB D.449/18/2023. számú határozata, [42].

vállalt többlet műszaki tartalom értékelési szempont esetében az arányosítás módszere önmagában értelmezhetetlen, mivel nem lehetne kifejezni százalékos értékkel, hogy a 'nem' ajánlati elem az 'igen', mint legkedvezőbb ajánlati elemhez képest mennyivel előnytelenebb az ajánlatkérő számára. A számítás általános képletével sem lehetne a két ajánlati elem közötti eltérést kifejezni, mert nem állapítható meg a mérőszámuk." Mivel azonban az ajánlatkérő valamennyi ajánlat esetében azonos módon pontozta a vállalatokat, a KDB megállapította azt is, hogy nem sérült az ajánlattevők esélyegyenlősége, így az ügyfélképesség sem állhatott fenn a kérelmező részéről: „A Döntőbizottság álláspontja szerint a fentiekre tekintettel nem állapítható meg a kérelmező Kbt. 148. § (2) bekezdése szerinti jogának, jogos érdekének a közvetlen sérelme vagy veszélyeztetése, mivel egyrészt a vállalt többlet műszaki tartalom értékelési szemponton kívüli, nem kifogásolt értékelés és bírálati eljárás, másrészt a vállalt többlet műszaki tartalom értékelési szempont vonatkozásában az ajánlattevők esélyegyenlőségét biztosító értékelés következtében a közbeszerzési eljárás nyertesének a [...] Kft. minősül. A 2007/66/EK irányelv 1. cikkének 3. pontja alapján a kérelmező olyan helyzetbe sem kerülhet, hogy a közbeszerzési eljárás eredményeképpen létrejövő szerződést megköthesse az ajánlati elemeire adható pontszám következtében.”²⁸

Ahogy arról korábban szó volt, ha a kérelmező előtt az értékelés alapján megállapított rangsorban több érvényes, kedvezőbb ajánlat is van, akkor az is vizsgálendő, hogy a kérelmező kerülhet-e kedvezőbb jogi helyzetbe azáltal, ha pl. egy ajánlat érvénytelenségét kifogásolja az előtte lévő ajánlatok közül. A klasszikus, kérelmező számára reménytelen értékelési helyzetre idézhető az alábbi példa: „A nyertes kiesése esetén a kérelmező a hetedik hely helyett a hatodik helyet foglalná el a rangsorban, a további három legalacsonyabb ajánlati árat megajánló ajánlattevő kiesése esetén pedig a kérelmező a harmadik lenne, vagyis kérelmező számára a szerződés elnyerésének reális lehetőségét az indokoláskérési eljárás lefolytatását követően az első

négy helyezett ajánlatának esetleges érvénytelensége sem teremti meg.”²⁹ Ugyancsak az ügyfélképesség hiányát állapította meg a KDB egy másik végzésében: „A fentiekben kifejtettek szerint az ajánlatkérő esetleges új döntése sem befolyásolja közvetlenül a kérelmező eljárási pozícióját, az eljárásban betöltött jelenlegi pozíciók sem támasztják alá a kérelmező ügyfélképességét, az eljárást lezáró döntés megsemmisítése közvetlenül és konkrétan nem hatna ki a kérelmező pozíciójára.”³⁰

Egy másik esetben „A Döntőbizottság megállapította, hogy jelen esetben a kérelmező az általa vitatott közbeszerzési eljárásban ajánlatot nyújtott be, melyet ajánlatkérő érvényesként fogadott el, s az érvényes ajánlatok rangsorában azt harmadikként jelölte meg. A kérelmező a jogorvoslati kérelmében kizárólag a sorrendben első helyen megjelölt ajánlat tekintetében hivatkozott az ajánlatkérő jogsértő eljárására, az előtte, a sorrendben második helyre sorolt ajánlattevő esetében jogsértést nem jelölt meg, ezen ajánlat érvényességét megállapító ajánlatkérői döntés jogszerűségét nem vitatta. A Döntőbizottság jogi álláspontja szerint a fentiekben részletesen ismertetett közvetlen jogsérelem nem mutatható ki a kérelmező esetében. Mindezekre tekintettel a Döntőbizottság megállapította, hogy a kérelmező ügyfélképességének hiánya miatt a jogorvoslati kérelem további és érdemi vizsgálatának eljárásjogi akadálya van.”³¹ Ezt a végzést azonban a KDB visszavonta, miután a kérelmező jelezte a végzés közlését követően a KDB-nek, hogy a legkedvezőbb érvényes ajánlatot tevő ő lenne az ajánlati felhívásban előírt értékelési módszerek alapján. A KDB kiszámolta a pontokat arra az esetre, ha a nyertes ajánlat érvénytelen lenne, és megállapította, hogy „[a] kérelmező összpontszáma az érvényes ajánlatot tevők közül a legmagasabb lenne. Ez alapján a kérelmező rendelkezik ügyfélképességgel a jogorvoslati kérelem benyújtására, mivel a közvetlen jogos érdek-séreleme megállapítható az ajánlatkérő eljárást lezáró döntésével szemben, ugyanis a [nyertes ajánlattevő] ajánlatának érvénytelensége esetében valós esélye lenne a közbeszerzési eljárás megnyerésére és a szerződés megkötésére.”³²

²⁸ A KDB D.792/14/2016. számú határozata.

²⁹ A KDB D.248/12/2011. számú határozata.

³⁰ A KDB D.402/8/2011. számú végzése.

³¹ A KDB D.285/14/2012. számú végzése.

³² A KDB D.285/18/2012. számú határozata.

f) Rendkívül fontos, hogy a kérelmező a kérelem benyújtására nyitva álló *jogvesztő határidőket* a releváns kérelmi elemek tekintetében megtartsa. Ugyanis ha a kérelmező nyújtotta be a legkedvezőbb ajánlatot, viszont az érvénytelen, akkor a nyertes ajánlat érvényességének vitatására csak akkor rendelkezik ügyfélképességgel, ha a saját ajánlat érvénytelenségét is vizsgálhatja a KDB. Így „Miután a kérelmezőnek az ajánlata érvénytelenségének megállapítása miatti vitatása elkésztett, a kérelmező nem kerülhet kedvezőbb helyzetbe, nincs esélye a közbeszerzési eljárás elnyerésére, mert a jogorvoslati kérelme elkésztettsége okán az ajánlata érvénytelen maradt.”³³ És ebben az esetben a másik egyetlen benyújtott, nyertes ajánlat érvénytelenségének megállapítása sem alapoz meg ügyfélképességet az eredménytelenség elérése érdekében, hiszen „Az nem lehet tehát jogos érdek, hogy a kérelmezői ajánlat érvénytelensége esetén a másik ajánlat is érvénytelen legyen. Az eljárás eredménytelensége a közbeszerzési eljárás megghiúsulásának a jogkövetkezménye, nem pedig elérendő cél. Amennyiben az eredménytelenség megvalósulna, akkor sem biztos, hogy az ajánlatkérő újabb közbeszerzési eljárást kezdeményezne, azon a kérelmező részt venne és az eljárás nyertese lenne és az ajánlatkérővel szerződést köthetne.”³⁴ A bíróság az ítéletében a KDB álláspontját osztotta: „[a]z ügyfélképesség fennállása szempontjából nem releváns az, hogy a [kérelmező] korábban már részt vett az [ajánlatkérő] által indított közbeszerzési eljárásban és nyertes ajánlattevő is volt, majd szerződéses jogviszonyban is állt vele, ezen körülmények nem alapozhatják meg a [...] a [kérelmező] ügyfélképességét.”³⁵ (A bírósági ítélet egyébként vizsgálta azt is, hogy az eltérő tényállás okán miért nem volt alkalmazható a Kfv.IV.38.105/2018/8. számú ítélete ebben az ügyben.)

Tehát ha a kérelmező ajánlata érvénytelen, és a nyertes ajánlat érvényességét kívánja kifogásolni, akkor mindkét irány (kérelmi elem) kapcsán feltétel, hogy ne álljon

fenn eljárási akadály, hiszen a saját ajánlat érvénytelenségét is vitatni kell, ellenkező esetben nem kerülhet kedvezőbb helyzetbe a kérelmező. Az ajánlattevőknek joguk van bármikor a saját ajánlatuk érvénytelenné nyilvánítására vonatkozó döntést kifogásolni, hiszen „[m]inden ajánlattevőnek jogos érdeke fűződik az ajánlata érvényességének jogszerű megállapításához, így az ajánlata érvénytelensége vonatkozásában minden ajánlattevő ügyfélképessége fennáll.”³⁶ Azonban az EUB is úgy fogalmazott, hogy nem ellentétes az uniós joggal az, „[h]a valamely közbeszerzési eljárásból az ajánlatkérő véglegessé vált határozatával kizárt ajánlattevővel szemben akkor is megtagadják az érintett szerződés odaítéléséről szóló határozattal és a szerződéskötéssel szembeni jogorvoslatot, ha csak ez az elutasított ajánlattevő és a nyertes ajánlattevő nyújtott be ajánlatot, és ha az említett ajánlattevő azt állítja, hogy az ezen nyertes ajánlattevő által benyújtott ajánlatot szintén ki kellett volna zárni.”³⁷

A fentieknek megfelelően „A Döntőbizottság álláspontja szerint a közös kérelmező ügyfélképessége akkor lenne megállapítható jelen kérelemben foglaltak tekintetében, amennyiben a közös kérelmező az összegezés kibocsátását követően kezdeményezett előzetes vitarendezési kérelemben, majd ezt követően a jogorvoslati kérelemben vitatta volna az ajánlatkérő közös kérelmező ajánlatát érvénytelenné nyilvánító döntését is. Erre a jelen esetben nem került sor. Mivel a közös kérelmező a saját ajánlata érvénytelenségét nem támadta, ezért a tárgyi eljárásban előterjesztett valamennyi kérelmi elemmel kapcsolatosan az ügyfélképessége nem állapítható meg.”³⁸ Másképpen fogalmazva: „[a] kérelmező a jogorvoslati kérelme első és második kérelmi elemeinek kedvező irányú elbírálása esetén sem kerülhet kedvezőbb helyzetbe, ugyanis a közbeszerzési eljárás nyertese nem lehetne akkor sem, ha a [nyertes ajánlattevő] ajánlata érvénytelenné válna, mivel a saját ajánlata továbbra is érvénytelen maradna, az ajánlatát

³³ A KDB D.390/16/2022. számú végzése, [51] A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 106.K.704.372/2022/20. számú ítéletét.

³⁴ A KDB D.390/16/2022. számú végzése, [51] A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 106.K.704.372/2022/20. számú ítéletét.

³⁵ A Fővárosi Törvényszék 106.K.704.372/2022/20. számú ítélete, [30].

³⁶ A KDB D.327/15/2019. számú határozata, [20].

³⁷ Az EUB C-355/15. sz. ítélete, ECLI:EU:C:2016:988. A végleges kizárás jelentéséről ld. az EUB C-131/16. számú ítéletének [57]–[58] bekezdéseit.

³⁸ A KDB D.507/4/2022. számú végzése, [58].

érvénytelenné nyilvánító ajánlatkérői döntés vizsgálatára irányuló kérelem hiányában.”³⁹

g) A „legkedvezőbb” a nyertes ajánlattevő helyzete, ennél kedvezőbb pozícióba nemigen lehet kerülni. „Mind ezekből következően a kérelmező a közbeszerzési eljárás nyertesi pozíciójánál nem kerülhet kedvezőbb helyzetbe a közbeszerzési szerződés megkötése érdekében, ezáltal a közös nyertességét kimondó döntés támadásához, azaz a jogorvoslati kérelem előterjesztéséhez nem fűződik közvetlen jogos érdeke.”⁴⁰ Így például, ha az ajánlatkérő időközben módosítja az összegezést, és a legutolsó, hatályos összegezés szerint a kérelmező a nyertes ajánlattevő, akkor az ügyfélképeség hiánya megállapítható. Ugyanis „A jogorvoslati kérelem alapján a Döntőbizottság az ajánlatkérő eljárásának jogszerűségét mindig a hatályban lévő eljárást lezáró döntése alapján vizsgálhatja csak. Egy már nem joghatályos összegezéssel kapcsolatos feltételezett jogsértések vizsgálatára nincs mód. A kérelmező ügyfélképesége abban az esetben áll fenn, hogy ha a jogorvoslati kérelemben vitatott kérdés érinti a kérelmező helyzetét, kihat a kérelmet benyújtó ajánlattevő ajánlatára és a kérelemmel érintett ajánlattevő ajánlatára is. Jelen közbeszerzési eljárásban a kérelmező közvetlen joga és jogos érdeke is az, hogy a közbeszerzési eljárás nyertes ajánlattevője legyen. Ezen érdeke, célja teljesült azáltal, hogy az ajánlatkérő a [...] 4. Összegezésében a közbeszerzési eljárás nyertesévé nyilvánította.”⁴¹ Fontos szempont volt ebben az ügyben, hogy ezt az összegezést más ajánlattevő is támadta, azonban a KDB ezt nem tartotta elégségesnek az ügyfél-képeség alátámasztására, hiszen a másik „[j]ogorvoslati eljárás eredménye, végkimenetele ma még nem ismert. Amennyiben olyan eredményre vezetne, hogy a 4. Összegezés megsemmisítésre kerülne és az ajánlat-kérőnek újabb eljárást lezáró döntést kell hoznia, az olyan új jogi helyzetet teremt, amely a kérelmező esetleges jogsérelme esetén újra megnyitja számára a jogorvoslat lehetőségét. Mivel ennek bekövetkezése csak eshetőleges, ezért ez a jelen jogorvoslati eljárásban közvetlen jogos érdeknek

szintén nem minősíthető, ekként az ügyfélképeség szempontjából figyelembe nem vehető.”⁴²

Ezzel ellentétes előjelű ajánlatkérői döntés kapcsán is megvizsgálható az ügyfélképeség, vagyis, ha az összegezést az ajánlatkérő akként módosítja előzetes vitarendezés eredményeként, hogy az eredetileg nyertes ajánlattevő ajánlatát érvénytelenné nyilvánítja és helyette más jelöl meg e pozícióra. Ilyen esetben „[m]egállapítható, hogy a kérelmező jogorvoslati eljárásának sikeressége esetén ajánlata érvényesnek minősülhet és ő lehet az eljárás nyertese, így a jogos érdeke – ennek konkrét megjelölése hiányában is – fennáll a kérelem előterjesztésére.”⁴³

Ugyancsak hatással lehet több kérelmi elem esetén az egyes kérelmi elemek ügyfélképeségi megítélésére az, hogy egy kérelmi elem megalapozottsága esetén a másik kérelmi elem vizsgálatával lehet-e még kedvezőbb helyzetbe kerülni. Egy esetben a kérelmező tette a legkedvezőbb ajánlatot, azonban az ajánlatkérő azt érvénytelenné nyilvánította. A kérelmező két kérelmi elemet tartalmazó jogorvoslati kérelmet nyújtott be: egyrészt a saját ajánlatának érvénytelenné nyilvánítását, másrészt a nyertes ajánlat érvényességét kifogásolta. A KDB szerint a saját ajánlat érvénytelenné nyilvánítására vonatkozó kérelmi elem érdemben elbírállható volt, a másik viszont ügyfélképeség hiánya miatt nem: „A Döntőbizottság megállapította, hogy amennyiben a jogorvoslati kérelem első kérelmi eleme alapos lenne, azaz megállapítást nyerne, hogy jogsértő volt a kérelmezői ajánlat érvénytelenné nyilvánítása, úgy mint legkedvezőbb ajánlatot benyújtó ajánlattevő a kérelmező lenne az eljárás nyertese, melynél kedvezőbb helyzetbe nem kerülhet egy közbeszerzési eljárás során. Abban az esetben, ha a Döntőbizottság az első kérelmi elemet elutasítja, a kérelmező ajánlata érvénytelen marad, melynél fogva szintén nem kerülhet kedvezőbb helyzetbe, azaz a fentiekben kifejtett, a közbeszerzési eljárás célját jelentő szerződéskötési pozícióba.” Kitértek ebben a döntésben arra is egyébként, hogy az eredménytelenség, illetve az új eljárás indítása sem alapozhatja meg

³⁹ A KDB D.574/13/2023. számú végzése, [31].

⁴⁰ A KDB D.213/16/2022. számú végzése, [50].

⁴¹ A KDB D.344/17/2022. számú végzése, [59] A döntést keresettel támadták.

⁴² A KDB D.344/17/2022. számú végzése, [60] A döntést keresettel támadták.

⁴³ A KDB D.348/13/2022. számú határozata, [123] A döntést keresettel támadták.

az ügyfélképességet az esemény bizonytalan jövőbeli jellege okán.⁴⁴

h) Továbbá az is kérdés lehet, hogy miképpen ítéltető meg az, ha a kérelmező a második helyezetti pozíciót szeretné elérni, hiszen ilyen ajánlattevő is feltüntethető az összegezésben, és ha a nyertes visszalép, akkor lehetősége nyílna a szerződés megkötésére. „A kérelmező a hiánypótlásában akként nyilatkozott, hogy a közvetlen érdeksérelemben abban valósult meg, hogy a nyertes ajánlattevő ajánlatának érvénytelenné nyilvánítása esetén a kérelmező ajánlata lenne a második legkedvezőbb ajánlat. A Döntőbizottság megítélése szerint a hivatkozott körülmény az eljárást lezáró döntés vonatkozásában a kérelmező közvetlen jogos érdekével nincs okozati összefüggésben, hisz a közbeszerzési eljárások ellen benyújtott jogorvoslati eljárások tekintetében a közvetlen jogos érdeksérelem jelen tényállásban akkor lett volna megállapítható, ha a jogorvoslati eljárás eredményével közvetlen összefüggésben a kérelmező a közbeszerzési szerződés megkötésére közvetlenül jogosulttá válna.”⁴⁵

i) Eltérő helyzettel kell számolni a saját ajánlat érvénytelenítésének vitatása esetén. Ugyanis a kiindulópont az, hogy „[n]em lehet általánosságban kimondani, hogy az érvénytelen ajánlatot benyújtó ajánlattevő az eljárást lezáró döntést jogorvoslati kérelemmel nem támadhatja. Ugyanakkor önmagában az a körülmény, hogy a közbeszerzési eljárásban kérelmező érvényes vagy érvénytelen ajánlatot tett, nem jelent automatikus jogosultságot az eljárást lezáró ajánlatkérő döntés vitatására.”⁴⁶ Az EUB joggyakorlatában pedig a következőképpen jelenik meg mindez: „[a] kizárásról szóló határozat még nem végleges jellege ezen ajánlattevők esetében meghatározza a szerződés odaítéléséről szóló határozattal szembeni keresetességi jogot, amelyet más irreleváns tényezők, mint például a kizárt ajánlattevő ajánlatának rangsora vagy a közbeszerzési eljárás résztvevőinek száma, nem korlátozhatnak.”⁴⁷

Ebből adódóan az ügyfélképesség szempontjából irreleváns körülménynek minősülhet az, hogy a kérelmező milyen helyzetbe kerülhetne egy esetleges új ajánlatkérői döntés esetében: „A Döntőbizottság álláspontja szerint az ügyfélképességet [...] az sem befolyásolja, hogy a kérelmező ajánlata minősült volna a legkedvezőtlenebbnek mindkét részben, a bírálatba történő bevonás esetén. A kérelmezőnek elvitathatatlan joga van ahhoz, hogy az ajánlata érvénytelenségét megállapító ajánlatkérői döntést vitassa, kifogásolja, ezt a jelen esetben nem befolyásolja az, hogy egyébként az eljárási pozíciója változik-e az ajánlatkérő által esetlegesen hozandó új döntéssel.”⁴⁸ A kiindulópont a Kúria Kfv.II.37.487/2017/3. számú, „precedensértékű eseti döntése”, amelyben „[k]ifejtette, hogy az ajánlattevő a saját ajánlata érvénytelenné nyilvánítását külön közvetlen jogos érdek megjelölése nélkül támadhatja, lényegében azon az alapon, hogy a jogorvoslati kérelmet azért terjeszti elő, mert érdeke fűződik az ajánlata érvényesként történő elbírálásához.”⁴⁹

Vagyis az értékelési sorrend nem bír jelentőséggel ilyen esetben. „A kérelmezőnek kétségtelenül érdeke fűződik ahhoz, hogy a jogorvoslati eljárást lezáró döntésben megállapítást nyerjen, hogy az ajánlatkérő jogsértően nyilvánította érvénytelenné a kérelmezői ajánlatot. Ezenkívül a jogsértő közbenső döntés megsemmisítésével kedvezőbb helyzetbe kerülne, újra részt vehetne a közbeszerzési versenyben. Irreleváns tehát azon ajánlatkérői hivatkozás, mely szerint a kérelmező ajánlatánál vannak az értékelési szempontok szerint kedvezőbb ajánlatok is, különös figyelemmel arra, hogy – a Kbt. 81. § (4) és (5) bekezdések alkalmazására tekintettel – még ezen ajánlatok bírálatát sem fejezte be.”⁵⁰ Egy másik esetben megállapítást nyert, hogy „A Döntőbizottság megállapította, hogy a kérelmező közvetlen érdekeltsége a jogorvoslati kérelem benyújtására a konkrét esetben fennáll. A kérelmező érvénytelen részvételi jelentkezést nyújtott be, a részvételi jelentkezése bírálatára

⁴⁴ A KDB D.432/15/2024. számú határozata, [36].

⁴⁵ A KDB D.170/8/2017. számú végzése.

⁴⁶ A KDB D.1006/14/2011. számú végzése. Ld. még a KDB D.66/2/2015. számú végzését vagy a D.248/12/2011. számú határozatát.

⁴⁷ Az EUB C-497/20. számú ítélete, ECLI:EU:C:2021:1037, [74].

⁴⁸ A KDB D.412/11/2011. számú határozata.

⁴⁹ A KDB D.110/16/2023. számú határozata, [40].

⁵⁰ A KDB D.110/16/2023. számú határozata, [41].

során azonban az ajánlatkérő a kérelmező részvételi jelentkezésére vonatkozó fontos körülményt hagyott figyelmen kívül, továbbá az ajánlatkérő döntése egyéb okból is jogellenes, amely a kérelmező részvételi jelentkezésének érvénytelenségére kihatott.”⁵¹

Viszont ez a lehetőség sem parttalan, hiszen az említett „kúriai ítélet a közvetlen jogi érdek fennállását is megköveteli.”⁵² Így ha a kérelmezői ajánlat több okból érvénytelen, akkor ügyfélképesség csak akkor áll fenn, ha valamennyi érvénytelenségi okot vitatja. „Egyértelműen megállapítható egy ajánlattevő ügyfélképessége abban az esetben, ha a jogorvoslati kérelmében az ajánlatára vonatkozó minden egyes érvénytelenségi okot érdemben kifogásol, viszont akkor nem, ha a jogorvoslati kérelme csak bizonyos érvénytelenségi okokra irányul, mivel a nem vitatott okok miatt az ajánlata továbbra is érvénytelen marad, hiszen az ajánlat érvénytelenségét egy ok is megalapozza. [...] A jogkövetkezményként esetlegesen alkalmazható jogsértés megállapítása, továbbá emiatt az eljárást lezáró döntés megsemmisítése közvetlenül és konkrétan nem érinti a kérelmező jogi érdekét.”⁵³

Vagyis minden érvénytelenségi ok vitatása és vitathatósága feltétele az ügyfélképességnek akkor, ha az ajánlattevő a saját ajánlatának érvénytelenségét kifogásolja. Ha több okból érvénytelen az ajánlat, akkor valamennyi érvénytelenségi okra vonatkozóan határidőben kell a kérelmet előterjeszteni, ugyanis „Nem osztja az egyik érvénytelenségi ok vitatásának sorsát az előterjesztési határidő tekintetében a határidőn túl előterjesztett másik érvénytelenségi ok sérelmezése.”⁵⁴ Így lényeges az, ha új kérelmi elemről van szó, és nem pedig a meglévő kérelem pontosításáról. Ahogyan arról már történt korábban említés, „Az alap jogorvoslati kérelemhez képest amennyiben a kiegészítő jogorvoslati kérelem az alapkérelemben meg nem jelölt, azaz újabb jogsértő eseményt nevez meg, úgy ezen kérelem új kérelmi elem,

amelynek vonatkozásában egyenként kell vizsgálni az ügyfélképességet, a jogorvoslati határidő megtartottságát, az elkésztettséget.”⁵⁵ Az ügyfélképesség az alábbiak szerint hiányzott ebben az esetben: „Tárgybani ügyben a kérelmező az összegezésben rögzített ajánlatkérői két érvénytelenné nyilvánító döntésből csak az egyiket, a szakmai önéletrajz nem megfelelőségére alapított érvénytelenségi döntést támadta határidőben a jogorvoslati kérelemben. Így az összegezésben megállapított másik, az ajánlati ár alacsonyága miatti érvénytelenségi döntés érvényben maradna akkor is, ha a jogorvoslati kérelemben vitatott szakmai önéletrajz nem megfelelőségére alapított érvénytelenségi döntés körében jogsértés kerülne megállapításra. Mivel egy érvénytelenségi ok is megalapozza az ajánlat érvénytelenségét, ezért a kérelmezői ajánlat érvénytelen maradna akkor is, ha a jogorvoslati kérelemben vitatott érvénytelenségi döntés körében jogsértés kerülne megállapításra.”⁵⁶ Ebben a körben tehát figyelemmel voltak arra az általános megközelítésre is, amely szerint „A Kbt. szabályozási rendszerében egyetlen érvénytelenségi ok is megalapozza az erről hozott ajánlatkérői döntés jogszerűségét.”⁵⁷

Említhető azonban olyan eset – és egy másik értelmezési lehetőség – is, amikor a második helyezés és a kedvezőbb helyzetbe kerülés vizsgálata is jelentőséggel bírt. A kérelmezői ajánlat két okból lett érvénytelen: egyrészt egy megbízhatatlanságra utaló kizáró ok fennállása, másrészt egy kizáró okra vonatkozó igazolás hiánya miatt. A KDB az alábbiak szerint nem állapította meg az ügyfélképességet: „[a] kérelmező ajánlata az ajánlatkérő összegezése szerint érvénytelennek minősül, és a kérelmező maga is úgy nyilatkozott, hogy jogorvoslati kérelme pozitív elbírálása esetén sem lenne a közbeszerzési eljárás nyertese. A jogorvoslati kérelem a kérelmezőnél kedvezőbb, érvényes ajánlatot benyújtó, ajánlatkérő összegezésében nyertesként feltüntetett ajánlattevő

⁵¹ A KDB D.315/19/2024. számú határozata, [79].

⁵² A KDB D.549/16/2021. számú végzése, [85].

⁵³ A KDB D.66/2/2015. számú végzése. Ld. még a Kúria Kfv.III.37.459/2012/11. számú ítéletét: „A közbeszerzési eljárást lezáró döntés megsemmisítése önmagában hatáskör hiányt nem eredményez... alapvetően tényállásfüggő annak megítélése, hogy egy eljárást lezáró döntés megsemmisítése után indokolt-e egy időben később előterjesztett jogorvoslati kérelem vonatkozásában az eljárás megszüntetése. Ez semmi esetre sem tekinthető automatizmusnak.”

⁵⁴ A KDB D.94/25/2023. számú végzése, [32].

⁵⁵ A KDB D.94/25/2023. számú végzése, [32].

⁵⁶ A KDB D.94/25/2023. számú végzése, [40].

⁵⁷ A KDB D.180/17/2018. számú határozata, [42].

ajánlatának érvényességét nem kifogásolja. A kérelmező első érvénytelenségi okkal kapcsolatos ügyfélképessége körében arra hivatkozott, hogy a Kbt. 62. § (1) bekezdés *ha*) alpontja vele szemben történő alkalmazása – az adott szerződés teljesítése vonatkozásában az ajánlatkérő megkérdőjelezte megbízhatóságát – adott esetben akár a jelen ajánlatkérő, akár más ajánlatkérők által folytatott más közbeszerzési eljárások során megalapozhatja további kizáró ok alkalmazását vele szemben. Attól tart a kérelmező, hogy egyéb közbeszerzési eljárásokban esetleg figyelembe vehetik, hogy a jelen érvénytelenségi ok miatt nem élt jogorvoslattal. A második érvénytelenségi ok körében pedig azzal indokolta ügyfélképességét, hogy alapvető gazdasági érdeke, hogy a jelen eljárásban ne állapítsák meg ajánlatának érvénytelenségét, egy olyan ok miatt, mely teljeséggel megalapozatlan, továbbá önmagában is megalapozza ügyfélképességét, hogy ő minősül a második legkedvezőbb ajánlatot benyújtó gazdasági szereplőnek. [...] A Döntőbizottság megállapította, hogy a kérelmező esetében a jogorvoslat és az általa elérni kívánt cél közötti közvetlen ok-okozati összefüggés nem áll fenn, a tárgyi közbeszerzés nyertese nem lehet, ezért a jogorvoslati irányelvből következő elvárásnak nem felel meg. Az, hogy a jelen közbeszerzést folytató, vagy egy másik ajánlatkérő hogyan értelmezi egy későbbi közbeszerzési eljárásban a Kbt. kérelmező által felhívott rendelkezéseit, olyan bizonytalan jövőbeli esemény, amelynek kimenetele, bekövetkezése bizonytalan és a jelen közbeszerzési eljárástól, valamint a jelen jogorvoslati kérelem tekintetében hozott döntőbizottsági döntéstől független. A kérelmező hivatkozott ügyfélképessége körében arra is, hogy esetleg terhére értékeli később, hogy a tárgyi érvénytelenségi döntéssel szemben nem élt jogorvoslattal, ez azonban nem alapozhatja meg önmagában ügyfélképességét, tekintettel arra, hogy valójában a kérelmező mégiscsak jogorvoslati kérelmet nyújtott be a vitatott döntéssel szemben.”⁵⁸ Ez az értelmezés azonban a tényállás azon sajátosságára vezethető vissza, hogy az első érvénytelenségi ok kapcsán nem voltak meggyőzőek a kérelmezői érvek, ahogy fogalmazott, ha „a jelen jogorvoslati eljárásban nem küzdene vélt igazáért”, akkor kerülne a jövőben nehezebb hely-

zetbe, viszont nem vitatta azt, hogy más közbeszerzési eljárásban alkalmazták vele szemben a Kbt. 62. § (1) bekezdés *i*) pontjának rendelkezéseit.⁵⁹ Vagyis nem tudta érdemben kifogásolni mindkét érvénytelenségi okot, így a feltétel nélküli vitatás lehetősége helyébe a kedvezőbb pozíció elve lépett mint alkalmazható elv.

Megemlíthető ebben a körben egy további érdekes kérdés, azaz, hogy *mennyire kötődik az érvénytelenségi ok az ajánlattevő személyéhez*. Elsősorban a Kbt. 73. § (1) bekezdés *c*) pontja szerinti azon érvénytelenségi ok vizsgálható, amikor az ajánlattevő által megjelölt kapacitást nyújtó szervezet vonatkozásában áll fenn kizáró ok, és ez vezet az ajánlattevő ajánlatának érvénytelenné nyilvánításához. Egy esetben az ajánlatkérő a kérelmező ajánlatát több jogalpból kifolyólag is érvénytelenné nyilvánította, beleértve azt az okot is, hogy az adott eljárásban az alkalmasság igazolásában résztvevő szervezet hamis adatot szolgáltatott. Úgy nyilatkozott a kizáró okkal érintett kapacitást nyújtó szervezet, hogy saját üzleti döntés folytán ezt nem kívánja vitatni. Azonban a kérelmező szerint jogsértő volt a kizáró ok megállapítása, valamint az, hogy az ajánlatkérő jogsértő módon nem biztosította a hiánypótlás lehetőségét arra nézve, hogy más szervezetet vonjon be. A KDB az ügyfélképesség hiányát állapította meg az alábbiak szerint: „A konkrét esetben a kérelmező jogorvoslati kérelem benyújtására vonatkozó ügyfélképessége nem áll fenn, a kérelmezőnek a közbeszerzési szerződés elnyerésére nincs lehetősége, jogsértés megállapítása esetén sem kerülne a kérelmező kedvezőbb helyzetbe, a kérelmező egy másik jogi személy, a kapacitást nyújtó szervezettel szemben véglegessé vált kizárást nem tudja feléleszteni. [...] Ezáltal a kérelmező ajánlata a Kbt. 73. § (1) bekezdés *c*) pontja alapján érvénytelen, melyből következően a Kbt. 73. § (1) bekezdés *b*), *e*) pontok szerinti jogsértés megállapítása esetén sem kerülhetne a kérelmező kedvezőbb helyzetbe, a szerződés elnyerésére nincs lehetősége. (lásd Kúria Kf.III.37.835/2019/4. (KJD.2020. 24.) számú ítélete [7]. pont)”⁶⁰ A bíróság azonban teljesen másként ítélte meg a helyzetet, sőt, kifejezte, hogy a KDB „jogértelmezése okszerűtlen”, ellentétes az EUB, a Kúria joggyakorlatával, az irányelv és a Kbt. szöve-

⁵⁸ A KDB D.359/6/2024. számú végzése, [6]-[7].

⁵⁹ A KDB D.359/6/2024. számú végzése, [2]. Ld. még e „küzdelemhez” kapcsolódóan a KDB D.315/19/2024. számú határozatát.

⁶⁰ A KDB D.436/26/2023. számú végzése, [122], [130], [139]. Megsemmisítette és a KDB-t új eljárásra kötelezte a Fővárosi Törvényszék 103.K.704.121/2023/18. számú ítélete.

gével, és ez az értelmezés „[a] jogorvoslati jog mint alapjog súlyosan aránytalan korlátozásához vezetne.” A bíróság jogi érvként megfogalmazta, hogy az „EUB és kúriai joggyakorlat az eljárásból – érvénytelen ajánlat miatt – kizárt ajánlattevő jogi helyzetére vonatkozóan értelmezte a jogorvoslatihoz való jog terjedelmét. Az EUB értelmezésében a kizárásról szóló döntés véglegessége, illetve jogereje jelenti az elhatárolási pontot annak megállapításánál, hogy az eljárásból kizárt ajánlattevő érintettsége és szerződés elnyeréséhez fűződő jogos érdeke megalapozza-e a jogorvoslatihoz való jogát.” Így „[a] jogorvoslati kérelmében a [kérelmező] éppen a saját ajánlata érvénytelenségét megállapító döntés elleni jogorvoslati jogát kívánta gyakorolni. A [kérelmezővel] szemben ezt megelőzően kizáró vagy érvénytelenséget megállapító döntés nem született, ezért a [kérelmező] esetében nem állnak fenn azok a körülmények, amelyek megalapozhatnák a jogorvoslati joga gyakorlásának korlátozását.” Ennél fogva a kérelmező ügyfélképessége és jogorvoslati joga e tekintetben a kizárással érintett kapacitást nyújtó szervezet jogorvoslati jogától függetlenül is, önállóan fennáll. Végül megfogalmazták, hogy a vonatkozó joggyakorlat alapján „[c]sak a már érvénytelen ajánlata miatt jogerősen kizárt ajánlattevő ügyfélképessége korlátozott. Jelen esetben a [kérelmező] saját ajánlata érvénytelensége megállapításának jogszerűségét vitatja – melyre vitathatatlanul ügyfélképességgel rendelkezik –, melyből következően a [kérelmező] ajánlatának érvénytelensége még nem jogerősen, véglegesen eldöntött tény, az arra vonatkozó jogorvoslati eljárás még folyamatban van.” Egyébként osztotta azt a kérelmezői álláspontot a bíróság, hogy ebben az esetben a KDB „[e]lőzetesen – érdemi vizsgálat nélkül – állást foglalt a [kérelmező] ajánlatának érvénytelenségének kérdésében és mintegy az érdemi eljárás előrevetített eredményéből vezette vissza az érdemi eljárás eljárásjogi akadályát, az ügyfélképesség hiányát.” A megismételt eljárásra nézve megállapították, hogy az ügyfélképességet mind a saját, és mind pedig az érvényes ajánlat vitatása kapcsán meg kell állapítani.⁶¹ Egyébként – az ügyfélképességtől függetlenül – általános követelmény a hatósági eljárással szemben, hogy az eljáró hatóság tartsa meg a folyamatok megfelelő sorrendjét. Ahogy a jogszabály (az

Ákr.) tartalmazza a határozat tartalmi elemeinek sorrendjét, annak hatása van a hatóság tevékenységére is. Ugyanis „A jogszabályok értelmezését, alkalmazását megelőzi annak a tényállásnak a tisztázása, bizonyítása, amelyre a jogszabályt a hatóság alkalmazni kívánja.” Tehát „A hatóság elsődleges kötelezettsége a tényállás tisztázása és bizonyítása, amelyet követ az alkalmazandó jogszabály értelmezése és alkalmazása.”⁶²

j) Sajátos változáson ment át annak a kérdésnek az értelmezése, hogy az ügyfélképességet megalapozhatja-e az is, ha a kérelmező célja a közbeszerzési eljárás *eredménytelenségének* elérése azáltal, hogy bizonyítja a nyertes ajánlat érvénytelenségét. Két értelmezési megközelítés lehetséges ezzel kapcsolatban, de ezek felvázolását megelőzően célszerű az eljárás eredménytelenségének elérését elhelyezni a kérelmezői stratégiák rendszerében.

A közbeszerzési eljárás eredménytelenségének elérése – jobb megoldás hiányában – akkor tűnhet reális alternatívának, ha az ajánlattevő már nem tud érvényes, illetve nyertes ajánlatot tenni. Így e stratégia arra irányulhat, hogy valamely jogalap folytán (például kizárólag érvénytelen ajánlatot nyújtottak be) hozza meg az ajánlatkérő az új döntését. Leginkább abban a helyzetben tűnhet alkalmazhatónak, ha a kérelmező vitathatatlanul érvénytelen ajánlatot tett, és ha eléri, hogy a nyertes is érvénytelennek bizonyuljon, akkor az ajánlatkérőnek nem marad más lehetősége, mint eredménytelenné nyilvánítani az eljárást, feltéve, hogy nincs más nyertesként megjelölhető ajánlattevő.

Az első (korábban megjelent és érvényesülő) értelmezés szerint „Elfogadható célkitűzésként ugyanakkor az is, hogy mindkét ajánlattevő ajánlata érvénytelen, ebben az esetben az ajánlatkérő új közbeszerzési eljárásában a kérelmező ismét nyújthat be ajánlatot. Amennyiben a jelen jogorvoslati eljárás során a Döntőbizottság megállapítja, hogy az ajánlatkérő tévedett a kérelmező ajánlatának érvénytelenné nyilvánítása során, és a kérelmező ajánlata érvényes, az ajánlatkérő új eljárást lezáró döntést hoz, amelyet megelőzően ismét elvégezheti az ajánlatok bírálatát. A bírálati cselekmények kimenetele a kérelmező számára bizonytalan; a kérelmező ajánlata akár más okból ismét érvénytelen lehet, és ebben az esetben

⁶¹ A Fővárosi Törvényszék 103.K.704.121/2023/18. számú ítélete, [38]–[41], [46].

⁶² A Kúria Kfv.V.35.007/2018/9. számú ítélete, [31]–[35].

a nyertes ajánlattevő jelenlegi pozíciója változatlan marad. Amennyiben ugyanakkor a Döntőbizottság eljárása során arra a következtetésre jut, hogy a kérelmező ajánlata érvénytelen, tehát az ajánlatkérő vele összefüggésben jogszerű eljárást lezáró döntést hozott, azért, mert két potenciális ajánlattevő van, és mindkét ajánlattevő ajánlata érvénytelensége esetén a közbeszerzési eljárást eredménytelenné kell nyilvánítani, *a kérelmező ügyfélképességét egy esetleges új közbeszerzési eljárásban való részvétel lehetősége alapozza meg.* A fentiekre tekintettel a Döntőbizottság arra a következtetésre jutott, hogy a kérelmező ügyfélképessége fennáll.⁶³

Vagyis e korábbi értelmezés szerint a kedvezőbb helyzet lehet az, ha az eljárás eredménytelensége okán egy új közbeszerzési eljárásban új lehetőséget kap a kérelmező. „A Döntőbizottság ez alapján megállapította, hogy a kérelmezőnek az ügyfélképessége és a közvetlen érdeksérelme a saját ajánlata érvénytelenségének kifogásolása hiányában is fennállt arra a speciális helyzetre tekintettel, hogy a jogorvoslati kérelme eredményessége esetén az ajánlatkérőnek a közbeszerzési eljárást eredménytelenné kellene nyilvánítania arra figyelemmel, hogy a közbeszerzési eljárásban nem nyújtottak be érvényes ajánlatot. A kérelmezőnek adott esetben ismételten megnyílna a lehetősége, mint gazdasági szereplőnek az új közbeszerzési eljárásban való részvételre.”⁶⁴ Ezt a bíróság azonban nem fogadta el, arra is rámutatva, hogy az ajánlatkérő bejelentése szerint új közbeszerzési eljárás nem kerül megindításra forrás hiányában. Miután „[m]ár a közigazgatási eljárásban is egyértelművé vált, hogy új eljárás lefolytatására nem kerülhet sor, tehát a kérelmezőnek sem ebben az eljárásban, sem pedig a későbbiekben nem volt esélye a közbeszerzési eljárás elnyerésére, ezért közvetlen jog- és érdeksérelme hiányában a kérelmező ügyfélképessége nem állt fenn.”⁶⁵ Bár a Kúria ezt a döntést fenntartotta, az ügyfélképesség kérdésben – egyéb eljárási akadályok okán – nem foglalt állást.⁶⁶

Ha van másik érvényessé, illetve nyertessé nyilvánítható ajánlat, akkor értelemszerűen az eredménytelenség sem tűzhető ki reális célként. „Jelen ügyben a kérelmező a közbeszerzési eljárásban érvénytelen ajánlatot nyújtott be. Az ajánlatkérő ezen döntését a kérelmező jogorvoslati kérelmében nem vitatta, nyilatkozata szerint [...] érvényes ajánlatot nem tud tenni. A kérelmezőnek a fentiek következtében a támadott közbeszerzési szerződés elnyerésére nincs esélye, nem lett volna esélye még abban az esetben sem, ha a nyertes ajánlattevő, illetve valamennyi ajánlattevő ajánlatának érvényességét eredményesen vitatta volna. A Döntőbizottság rámutat arra is, hogy a kérelmező nem terjesztett elő jogorvoslati kérelmet az érvényes ajánlattevőként megnevezett [...] közös ajánlattevők vonatkozásában sem. Erre tekintettel abban az értelemben is hiányzik a kérelmező közvetlen jogos érdeksérelme, hogy a nyertes érvénytelensége esetén új eljárást kellene az ajánlatkérőnek indítania. A nyertes érvénytelenné nyilvánítása esetén ugyanis a másik érvényes ajánlatot tevő konzorcium lenne az eljárás nyertese. A fentiek alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy a rendelkezésére álló dokumentumok, adatok alapján nem vonható le következtetés a kérelmező ügyfélképességére.”⁶⁷

Hasonló volt a következtetés egy másik esetben is: „Jelen esetben a kérelmező ajánlata érvénytelen lett, azonban kizárólag a nyertes ajánlattevő minősül érvényes ajánlattevőnek a közbeszerzési eljárás 2. részében. Amennyiben tehát a nyertes ajánlattevő ajánlata nem lesz érvényes, az ajánlatkérőnek eredménytelenné kell nyilvánítania az eljárást, ezáltal a kérelmező számára megnyílik a lehetőség egy ajánlatkérő által indított új közbeszerzési eljárásban való részvételre. Fentiekre tekintettel a Döntőbizottság megállapította, hogy a kérelmezői érdeksérelme elhárítására a jogorvoslati kérelem alkalmas lehet, ezért a kérelmező ügyfélképessége fennáll az első és második kérelmi elem tekintetében fennáll.”⁶⁸ E döntéssel kapcsolatban több újabb

⁶³ A KDB D.940/18/2016. számú határozata. A döntést keresettel támadták.

⁶⁴ A KDB D.808/18/2015. számú határozata. Hatályon kívül helyezte és a szerződés érvénytelensége tárgyában a pert megszüntette a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 13.K.27.011/2016/23. számú ítélete, amelyet hatályában fenntartott a Kúria Kfv.VI.38.058/2016/9. számú ítélete.

⁶⁵ A Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 13.K.27.011/2016/23. számú ítélete.

⁶⁶ Ld. a Kúria Kfv.VI.38.058/2016/9. számú ítéletének [32] bekezdését.

⁶⁷ A KDB D.964/18/2016. számú végzése.

⁶⁸ A KDB D.410/11/2018. számú határozata, [37] A törvényszéki ítéletről és a kúriai felülvizsgálatról, valamint a megismételt eljárásról ld. a KDB D.391/4/2024. számú végzésének [18] és [19] bekezdését. A döntést keresettel támadták.

bírósági döntés is született, a KDB a következőkre mutatott rá: „A D.410/11/2018. számú határozat kiadmányozását követően született meg a Kúria Kf.III.37.835/2019/4. számú ítélete, amely rögzítette azon joggyakorlatban azóta meggyökeresedett elvi megállapítást, amely szerint az 'ajánlattevő a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz jogorvoslati kérelmet akkor nyújthat be, ha bizonyítja, hogy közvetlenül kimutatható jog- vagy érdeksérelem van a támadott közbeszerzési eljárással kapcsolatban' és a 'jog- vagy érdeksérelem akkor közvetlen, ha jogsértés megállapítása esetén az ajánlattevőnek az adott közbeszerzési eljárásban reális esélye lenne a szerződés elnyerésére.'” A KDB így megállapította az ügyfélképeség hiányát, „[t]ekintettel arra egyrészt, hogy a kérelmező ajánlata érvénytelennek minősült a tárgyi jogorvoslati kérelem benyújtásakor, továbbá arra, hogy az időközben született kúriai ítéletek elvi tartalmából következően az ügyfélképeség nem illeti meg az ajánlattevőt, ha nincs reális esélye a szerződés elnyerésére.”⁶⁹

Egy másik, szintén korán megjelenő megközelítést is idézett egy másik döntés. „Korábbi döntőbizottsági határozatok arra is rámutatnak, hogy a tárgyi közbeszerzési eljárás eredménytelenné nyilvánítása miatt esetlegesen várható új közbeszerzési eljárásba vetett bizalom nem alapozhatja meg a közvetlen és jogos érdeksérelem, így kérelmező ügyfélképesége önmagában erre tekintettel nem állapítható meg.” Azonban alapvető sérelemre ügyfélképeséget alapítottak a konkrét esetben: „A Döntőbizottság álláspontja szerint azonban [...] alapvető rendelkezések alapján az érvénytelen ajánlatot tevő ajánlattevő is jogosult arra, hogy vitassa az ajánlatkérőnek a másik versenytárs ajánlatának érvényessége tárgyában meghozott döntését, függetlenül a saját ajánlatának az érvényességétől.”⁷⁰

A kiindulópontot az eredménytelenség és az ügyfélképeség értelmezéséhez kapcsolódóan a következő kúriai megállapítás képezheti: „A Kúria egyetért a Döntőbizottság számos ügyben kimondott azon álláspontjával, hogy az ügyfélképeségről az ügy összes körülményé-

nek mérlegelésével kell dönteni. Azt kell vizsgálni, hogy a jogorvoslati kérelem szerinti cél, az eljárás eredménytelenségének megállapítása a jogorvoslatot benyújtott kérelmezőre van-e jogi kihatással, ezáltal a kérelmező kerülhet-e kedvezőbb jogi helyzetbe. Tévedett ezért az első- és a másodfokú bíróság, amikor a jogi érdek fennállását pusztán azon az alapon állapította meg, hogy a jogsértés kivizsgálásához, azaz az ajánlatoknak a Kbt. szerinti jogszerű elbírálásához fűződő érdek minden más körülmény vizsgálata nélkül megalapozza a jogos érdek fennállását.”⁷¹ A döntés kitért a jövőbeli közbeszerzési eljárás bizonytalan jellegére is: „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.”⁷²

A *rendeltetésszerű joggyakorlás, illetve a joggal való visszaélés kérdése* is befolyásolhatja az eredménytelenségre vonatkozó célkitűzések megvalósíthatóságát. A korábbi szabályozásból említhető példaként az is, amikor az akkori törvény szerint⁷³ az eljárás eredményességéhez – főszabály szerint – legalább kettő érvényes ajánlatnak kellett lennie. Így két ajánlat esetén, ha mindkettő érvényes volt, akkor kivételesen az is lehetett célkitűzés, hogy e második, érvényes ajánlatot tevő kísérelte meg az érvénytelenséget megállapíttatni a saját ajánlatával szemben, mert akkor már nem áll rendelkezésre két érvényes ajánlat, és az akkori szabályok értelmében az eljárás nem lehetett eredményes. Egy ilyen esetben a kérelmező második helyezett volt, az ajánlatkérő mindkét ajánlatot érvényesnek nyilvánította, nyertesként

⁶⁹ A KDB D.391/4/2024. számú végzése, [27]–[28]. A döntést keresettel támadták.

⁷⁰ A KDB D.581/13/2012. számú határozata.

⁷¹ A Kúria Kfv.II.37.111/2015/9. számú ítélete.

⁷² A Kúria Kfv.II.37.111/2015/9. számú ítélete.

⁷³ Ld. a Második Kbt. 2009. április 1-jétől 2010. szeptember 15-éig hatályos 92/A. §-át.

megjelölte az első helyezettet. Ezt megelőzően, a kérelmező a végleges ajánlatok megtételét követően észlelte, hogy a felolvasólapon véletlenül nettó ajánlati ár helyett bruttó ajánlati árat adott meg az egyik értékelési szempont körében, és ezt jelezte az ajánlatkérőnek. Az ajánlatkérő arról tájékoztatta válaszában, hogy a rendelkezésre álló jogintézményekkel ez nem korrigálható. A döntést meghozták, és mindkét ajánlat érvényes lett. A kérelmező a KDB-hez fordult. Az ajánlata álláspontja szerint érvénytelen volt, hiszen egyrészt az ajánlatkérői kifejezett előírás ellenére nettó ár helyett bruttó árat adott meg, másrészt bizonyos százalékos megjelölést nem alkalmazott, a költségkalkuláció tekintetében is volt eltérés. Mindezek ellenére azonban érvényesnek fogadta el az ajánlatkérő az ajánlatát. Ügyfélképességének alátámasztására pedig előadta, hogy az eljárás eredménytelensége megállapítható, és új eljárásra akarta „késztetni” az ajánlatkérőt pontosabb kiírási feltételekkel. A KDB az ügyfélképesség körében azonban a következőket rögzítette: „A Döntőbizottság álláspontja szerint nem tekinthető rendeltetészerű joggyakorlásnak, ha a két érvényes ajánlatot benyújtó ajánlattevő közül az, amelyik az előírt bírálati szempont szerint kedvezőtlenebb ajánlatot nyújtotta be, úgy próbálja az eljárás eredménytelenségét megállapíttatni és ezzel ajánlatkérőt új eljárás lefolytatására rábírní, hogy az érvényesnek nyilvánított ajánlatát jogorvoslati eljárás keretében kísérli meg érvénytelenné nyilváníttatni.”⁷⁴

k) A másik értelmezés szerint nem lehet tehát jogos érdek az, hogy a kérelmezői ajánlat érvénytelensége esetén a másik ajánlat is érvénytelen legyen. „Az eljárás eredménytelensége a közbeszerzési eljárás megghiúsulásának a jogkövetkezménye, nem pedig elérendő cél. Amennyiben az eredménytelenség megvalósulna, akkor sem biztos, hogy az ajánlatkérő újabb közbeszerzési eljárást kezdeményezne, azon a kérelmező részt venne és az eljárás nyertese lenne és az ajánlatkérővel szerződést köthetne. A Döntőbizottság rögzíti, hogy a jogorvoslati kérelem benyújtásához szükséges ügyfélképesség fennállásához ennél közvetlenebb jogos érdek bemutatása

szükséges. Az ügyfélképesség nem alapulhat egy olyan jövőbeli, bizonytalan körülményen, mint egy esetleges új közbeszerzési eljárás lefolytatása, hiszen ennek valós kimenetele előzetesen nem ítéhető meg, így nem állapítható meg kétséget kizáróan az sem, hogy abban a jogorvoslati eljárás kérelmezője kedvezőbb helyzetbe kerülhet.”⁷⁵ A körülmény bizonytalan jövőbeli jellege pedig azon alapul, hogy „Nem szükségszerű ugyanis, hogy ez esetben az ajánlatkérő új közbeszerzést írjon ki (dönthet a beszerzés mellőzéséről is), illetve ha ki is ír, hogy azt a [kérelmező] számára teljesíthető olyan feltételekkel írja ki, mint a korábbi, ebből pedig az következik, hogy mivel az említett választási lehetőség csak eshetőleges, így a [kérelmező] ennek kapcsán fennálló érdekeltsége legfeljebb közvetettnek minősíthető.”⁷⁶

A bíróság így nem fogadta el a KDB azon döntését, amely szerint a kérelmezői jogos érdek abban állt, hogy az ajánlatkérő törvényesen végezze el az ajánlatok bírálatát, a perben ezt kiegészítette azzal, hogy az eljárás eredménytelenségének eléréséhez is jogos érdeke fűződik. A bíróság szerint „Valóban jogos igény az ajánlattevő részéről, hogy az ajánlatkérő az ajánlatok bírálatát a jogszabályoknak megfelelően végezze el, de ez még önmagában nem teremti meg az adott ajánlattevő jogos érdekének fennállását, ehhez az szükséges, hogy a jogorvoslati kérelemmel elérni kívánt cél alapján az ajánlattevő kedvezőbb helyzetbe kerülhessen. [...] Az, hogy az eljárás eredménytelensége esetén egy új – kötelezően kiírandó – közbeszerzési eljárásban a [kérelmező] kedvezőbb helyzetbe kerülhetne, egyértelműen nem állapítható meg, mert egy jövőbeni bizonytalan esemény, amely egyértelmű, jelenleg megállapítható végkimenetellel nem zárulhat, ezért nem vezethet annak megállapítására, hogy abban az eljárásban az alperesi beavatkozó feltétlenül kedvezőbb helyzetbe kerülne. Ennek bekövetkezése csak esetleges, ezért ez közvetlen jogi érdeknek szintén nem minősíthető, akként figyelembe sem vehető.”⁷⁷

Az azonos elvek alapján történő bírálat – vagyis az azonos szakmai-jogi ellenőrzés elve – is megjelenik mint alkal-

⁷⁴ A KDB D.768/14/2009. számú végzése. Idézte a KDB D.297/15/2012. számú határozata.

⁷⁵ A KDB D.390/16/2022. számú végzése, [51] A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 106.K.704.372/2022/20. számú ítéletét.

⁷⁶ A Fővárosi Törvényszék 106.K.700.151/2019/24. számú ítélete.

⁷⁷ A Fővárosi Törvényszék 25.K.700.307/2018/19. számú ítélete, helybenhagyta a Kúria Kf.37.383/2019/5. számú ítélete (BH 2020.6.190.).

mazható elv, vagyis az eljárás eredménytelensége elérhető ügyfélképesség birtokában, ha a kérelmező azt vitatja, hogy az ajánlata nem *ugyanolyan jogi-szakmai ellenőrzésen* esett át, mint a versenytárs ajánlattevő ajánlata. Egy esetben „A Döntőbizottság megállapította, hogy jelen eljárásban 2 ajánlattevő volt, így bár a kérelmezői ajánlat érvénytelen lett, míg a kérelmezett ajánlat érvényes, valamint egyik kérelmi elemként a két ajánlat egyenlő elbírálását vitatta, így amennyiben az eljárás eredménytelen lenne, a kérelmező alappal indulhatna az ajánlatkérő újbóli eljárásában. Mindezek alapján a Döntőbizottság az eljárásjogi kifogást elutasította és a kérelmet érdemben bírálta el.”⁷⁸

Összehasonlításképpen megjegyezhető, hogy az eredménytelenségben rejlő új esély elérése nemcsak a közbeszerzési jogorvoslati eljárásokban, hanem például *önkormányzati vagyonértékesítésre* vonatkozó versenyzetésekhöz kapcsolódóan is felmerülhet a keresetelési jog kapcsán. Ha ugyanis valamely gazdasági szereplő úgy ítéli meg, hogy súlyos jogsértés történt, akkor bírósági úton is kereshet *jogorvoslatot* azáltal, hogy a szerződések semmissé nyilvánítását eléri. E tekintetben általános korlát egyrészt, hogy „A bírói út lehetősége [...] nem terjed addig, hogy a bíróság átvegye a pályázat elbírálásával kapcsolatos döntési jogkört,”⁷⁹ másrészt pedig vizsgálni kell a keresetelési jogot, a perindítási jogosultságot,⁸⁰ valamint a rendeltetésszerű joggyakorlás kérdését, mivel közérdekű keresetindítási lehetőséggel egyetlen gazdasági szereplő sem rendelkezik. Ha valamely gazdasági szereplőt meghívtak az eredménytelen nyílt versenyzetést követően a zárt eljárásba, akkor a bíróság alappal utasíthatja el az adott kereseti kérelmet, ha csak az a perindító célja, hogy egy megismételt eljárásban ismét esélyt kapjon arra, hogy ő legyen a nyertes, hiszen ilyen esetben a pályázatra meg nem hívott kívülállók érdeksérelmére nem lehet hivat-

kozni. „Mivel a felperesnek a második – zárt – pályázaton lehetősége volt a megmérettetésre, nincs olyan méltányolható személyes érdeke, amelynek sérelme az adásvételi szerződések semmisségének alapjául szolgálhatna.”⁸¹ A Ptk. 6:88. §-ához kapcsolódóan tehát „[a] törvényalkotó továbbra sem kívánt korlátozás nélküli általános perindítási jogot biztosítani, az ezzel ellenkező értelmezés az üzletkötő feleket nem kívánt zaklatásnak tenné ki és sértené az üzleti biztonságot.”⁸² Viszont egy „[p]ályázói minősége folytán a versenyzetetés szabály-szerű lebonyolításában érdekelt [gazdasági szereplő-nek] keresetelési joga arra vonatkozóan állhat fenn, hogy a pályázati szabályok megsértésére hivatkozással pert indítson a kiíró és a nyertes pályázó közötti adás-vételi szerződés érvénytelenségének a megállapítása iránt.”⁸³ Tehát ebben az esetben párhuzam áll fenn azon közbeszerzési jogi megközelítéssel, amely szerint „A jogorvoslati jog érvényesítése nem járhat azzal a követ-kezménnyel, hogy azt a kérelmező visszaélészerűen alkalmazza.”⁸⁴

l) Természetesen ahhoz joga van a nyertes pozícióban lévő ajánlattevőnek, hogy *az ajánlatkérő eredménytelenné nyilvánító döntését* kifogásolja. „Tárgybani ügyben a kérelmező a közbeszerzési eljárás eredménytelenné nyilvánítását támadta, melyben az értékelés alapján ő lenne a nyertes ajánlattevő eredményes eljárás esetén. A Döntőbizottság megállapította, hogy a kérelmezőnek közvetlenül sérti a jogát, jogos érdekét a közbeszerzési eljárás esetlegesen jogsértő módon való eredménytelenné nyilvánítása, mivel ennek hiányában, eredményes eljárás esetén az értékelés alapján a kérelmező lenne a nyertes ajánlattevő és szerződéskötési pozícióba kerülne. Mindezek megalapozzák a kérelmező ügyfélképességét a közbeszerzési eljárás eredménytelenné nyilvánítása kapcsán, közvetlenül kimutatható e körben a jog- és érdeksérelme.”⁸⁵

⁷⁸ A KDB D.411/19/2018. számú határozata, [60]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 106.K.700.151/2019/24. számú ítéletét.

⁷⁹ A Fővárosi Ítéletábrla 14.Gf.40.394/2007/6. számú ítélete.

⁸⁰ A perindítási és a keresetelési jog elhatárolásáról ld. pl. a Kúria Kfv.III.37.791/2017/13. számú ítéletének [44]-[45] bekezdését.

⁸¹ A Legfelsőbb Bíróság Gfv.IX.30.191/2008/6. számú ítélete.

⁸² A Fővárosi Ítéletábrla 10.Gf.40.077/2019/13. számú ítélete.

⁸³ A Fővárosi Ítéletábrla 10.Gf.40.077/2019/13. számú ítélete.

⁸⁴ A KDB D.223/14/2020. számú határozata. („A fentiek tükrében a Döntőbizottságnak abban kellett állást foglalnia, hogy a kérelmezőnek a sérelmezett cselekmény közvetlenül sértette, veszélyeztette-e a jogát, okozott-e számára érdeksérelmet, és ezen érdek jogosnak minősíthető-e.”)

⁸⁵ A KDB D.165/15/2023. számú határozata, [21].

Ha az ajánlatkérő eljárást lezáró döntése alapján valamennyi ajánlat érvénytelen, viszont a legkedvezőbb érvényessé nyilvánítható ajánlatot tevő úgy ítéli meg, hogy az ajánlata érvényes, akkor ez a döntés érinti az eljárás eredményéről hozható ajánlatkérői döntést is. „A Döntőbizottság rámutat, hogy a kérelmező ajánlatának érvényessége vagy érvénytelensége olyan kérdés, amely a közbeszerzési eljárás eredményének jogszerűségét mindenképpen befolyásolja. Amennyiben a Döntőbizottság a jogorvoslati kérelem érdemi vizsgálata során arra a következtetésre jut, hogy a kérelmező ajánlatát jogsértően nyilvánította érvénytelenné az ajánlatkérő, nem lehet alapos a Kbt. 75. § (1) bekezdés b) pontjának azon feltétele, hogy a közbeszerzési eljárás eredménytelen, mivel kizárólag érvénytelen ajánlatot nyújtottak be. A kérelmező jogsértés megállapítása esetén kérte jogkövetkezményként a közbeszerzési eljárás eredményét megállapító ajánlatkérői döntés, vagyis az összegezés megsemmisítését. Az ugyanakkor csak a jogorvoslati kérelem érdemi vizsgálata alapján dönthető el, hogy a kérelmező ajánlatának érvénytelensége tekintetében ismertett ajánlatkérői indokok alaposak-e. Az ajánlatkérő eljárásjogi kifogása tehát nem lehet alapos, a jogorvoslati kérelem érdemi vizsgálatának eljárásjogi akadályát nem állapította meg a Döntőbizottság.”⁸⁶

Egy esetben *jogszabályi változás* vezetett az eredménytelenséghez (a szerződés megkötésére, illetve teljesítésére való képtelenné válás okán), miután jogszabály jelölte ki, hogy ki jogosult a közbeszerzési eljárás tárgyát képező szolgáltatásokat (hitelesítési eljárások lefolytatását) végezni. Az értékelési rangsorban második helyezett, a Kbt. 69. § (2)-(3) bekezdése alapján megfelelőnek minősített ajánlattevő nyújtott be jogorvoslati kérelmet, az összegezésben az érvényes ajánlatok között azonban nem szerepelt. A kérelmező vitatta az eredménytelenné nyilvánítás jogszerűségét (például abból kifolyólag, hogy az ajánlatkérőt irányító miniszter adta ki a jogszabály módosítását, így az nem minősül az ajánlatkérő ellenőrzési körén kívül eső és általa előre nem látható körülménynek). Az ügyfélképeség azonban nem állt fenn. Ennek hiánya kapcsán a KDB az alábbiakat fogalmazta meg: „[a] kérelmezőnek eredményes eljárás

esetén sem lenne reális esélye a közbeszerzési eljárás elnyerésére, tekintettel arra, hogy az érvényes ajánlatok közül a kérelmező tette az értékelési sorrendben a kedvezőtlenebb ajánlatot, a kérelmező az ajánlata alapján második helyezett lenne. [...] A kötelező nemzeti jogszabály a harmadik ajánlattevőt [...] jelölte ki a közbeszerzés tárgyát képező szolgáltatás ellátására, amelynek alapján a kérelmező a nemzeti jogszabály erejénél fogva a közbeszerzési szerződés elnyerésére nem lenne képes, jogsértés megállapítása esetén sem kerülne kedvezőbb helyzetbe. A nemzeti jogszabályban a vasúti infrastruktúra beruházásokhoz kapcsolódó megfeleltetésértékelési tevékenység feladatellátására a gazdasági szereplő kijelölésre került. Ennek megfelelően az írásbeli összegezés [...] szerint a jelen közbeszerzési tárgyban az eredménytelen eljárást követően nem indul új eljárás.”⁸⁷

Végül megemlíthető az a példa is ebben a körben, amikor az ajánlatkérő az eljárást eredménytelenné nyilvánította azon okból kifolyólag, hogy képtelenné vált a szerződés megkötésére, illetve teljesítésére, mert meghúsvult az az ingatlanvásárlás, amelyre az eljárás tárgyát képező tervezési szolgáltatásokat kellett volna megvalósítani, viszont a felhívást nem vonta vissza az ajánlatvételi határidő lejártát megelőzően. A KDB szerint az ügyfélképeség fennállt: „Az ajánlatkérő eljárásjogi kifogása alapjául szolgáló indokok – hogy azért nincs a kérelmezőnek ügyfélképesége, mert képtelenné vált a szerződés megkötésére, ebből kifolyólag nem állhat elő olyan helyzet, hogy elnyeri a kérelmező a szerződést – a jogkérdés érdemi részébe tartoznak, ugyanis a kérelmező pont ezzel ellentétes jogi állásponton van. [J]elen esetben a kérelmező számára sérelmes a módosított összegezés szerinti eredménytelenségi indokolás, alapvető érdeke fűződik ahhoz, hogy a jogorvoslat során döntést hozzanak az alkalmazott eredménytelenségi ok jogszerűségéről, jogát, jogos érdekét valóban sértheti az általa feltételezett ajánlatkérői jogsértés.”⁸⁸

m) Sajátos szemléletmódot tükröznek azok az esetek, amikor a KDB „*azonos elvek alapján történő bírálat*”-ból – vagyis az *azonos szakmai-jogi ellenőrzés elvéből* – vezeti le az ügyfélképeséget, áttörve ezzel a „*kedvezőbb pozíció*” elvét akkor, ha a kérelmező a saját ajánlatának érvény-

⁸⁶ A KDB D.348/18/2024. számú határozata, [74].

⁸⁷ A KDB D.412/14/2024. számú végzése, [92]-[93].

⁸⁸ A KDB D.351/18/2019. számú határozata, [27].

telenségét nem vitatja. A következő bekezdésekben e kérdés eltérő megítélése kerül bemutatásra akkor, amikor az az eljárás tárgya, hogy a nyertes ajánlattevő *ugyanolyan jogi-szakmai ellenőrzésen* esett-e át, mint a kérelmező saját ajánlata.

Az ilyen igény a következőképpen jelenhet meg: „Ajánlatkérő [a döntése KDB általi megsemmisítését követően] új eljárást lezáró döntést hozott, amelyben kérelmező ajánlatát több okból érvénytelenné nyilvánította, többek között ugyanazon okból, amely érvénytelenségi ok a kérelmező álláspontja szerint a [másik ajánlattevő] ajánlatának az érvénytelenségét is megalapozza. A Döntőbizottság álláspontja szerint a kérelmező joggal várja el, hogy mindkét ajánlat érvényessége kérdésében azonos döntést hozzon az ajánlatkérő. Mindezek mellett a közbeszerzési eljárás eredménytelenségének megállapítása után fennáll annak a lehetősége, hogy ajánlatkérő beszerzési igényének kielégítésére új közbeszerzési eljárást indítson és folytasson le, amelyben a kérelmező számára is nyitva áll annak a lehetősége, hogy ajánlatot nyújtson be. A Döntőbizottság a fenti indokok alapján megállapította, hogy kérelmező kérelmezői jogosultsága a jogorvoslati kérelemben vitatott valamennyi ajánlatkérői eljárási cselekmény és döntés tekintetében fennáll, így eljárásjogi akadály hiányában a jogorvoslati kérelmet teljes egészében érdemben el kellett bírálnia.”⁸⁹ Ebben a korábbi döntésben még az eredménytelenség elérése is megjelent mint legitim cél, összekapcsolva az azonos elvek (egyenlő mérce elve) alapján történő bírálattal.

Egy másik esetben más következtetésre jutottak. „A kérelmező hiánypótlásában úgy nyilatkozott, hogy jogi érdeke fűződik ahhoz, hogy az azonos terméket tartalmazó ajánlatok műszaki megfelelőségét az ajánlatkérő azonosan ítélje meg, továbbá jogi érdekelttségét alátámasztja az a tény is, hogy az összegezés szerint egyetlen érvényes (és egyben nyertes) ajánlattevő volt, ezért az érvénytelenség megállapítása esetén, amennyiben az ajánlatkérő az eredménytelenné nyilvánítására tekintettel új közbeszerzési eljárást indít, azon ismét indulhat ajánlattevőként. A Döntőbizottság jogi álláspontja szerint a fentiekben részletesen ismertetett közvetlen jog-

sérelem nem mutatható ki a kérelmező esetében, ugyanis ha a Döntőbizottság helyt adna kérelmének, és megállapítaná, hogy a nyertes ajánlattevő ajánlatát az ajánlatkérőnek érvénytelenné kellett volna nyilvánítani, abban az esetben sem érvényes ajánlatot benyújtó ajánlattevőnek, sem nyertes ajánlattevőnek nem minősülne. Továbbá arra is figyelemmel, hogy az összegezés szerint a nyertes ajánlattevőn kívül van egy másik érvényes ajánlatot benyújtó gazdasági szereplő is, a kérelmező jogi érdeke azért sem volt megállapítható, hogy, ha az ajánlatkérő érvényes ajánlat hiányában eredménytelenné nyilvánítja a tárgyi közbeszerzési eljárást, akkor egy új közbeszerzési eljárásban ismét indulhat ajánlattevőként. Mindezekre tekintettel a Döntőbizottság megállapította, hogy a jogorvoslati kérelem érdemi vizsgálatának a kérelmező ügyfélképességének hiánya eljárásjogi akadályát képezi.”⁹⁰

A kiinduló álláspontot kell tehát ezek alapján meghatározni, hiszen látható, hogy a joggyakorlat sajátosan alakult ebben a kérdésben is. Egy esetben „Az ajánlatkérő vitatta, hogy a kérelmezőnek fennáll a Kbt. által megkövetelt jogos érdekséreleme a jogorvoslati kérelemben foglaltak vonatkozásában, tekintettel arra, hogy az ajánlata érvénytelen és ennek tényét maga sem kifogásolta jogorvoslati kérelemmel a Döntőbizottság előtt az arra nyitva álló határidőben. A Döntőbizottság álláspontja szerint valamennyi ajánlattevőnek a Kbt. 148. § (2) bekezdésben rögzített közvetlen, jogos érdeke áll fenn a nyertes ajánlattevő ajánlata érvényességének vitatásához olyan közbeszerzési eljárásban, ahol egyetlen érvényes ajánlat került értékelésre. A kérelmező jogos érdeke fennáll annak vitatására, hogy az ajánlatkérő jogszerű bírálatot követően hozta meg az eljárást lezáró döntését, azaz azonos elvek alapján bírálta el az ajánlatokat abban a közbeszerzési eljárásban, amelyben ajánlattevőként vett részt és az ajánlatát a Kbt. 72. § (3) bekezdés alapján nyilvánította érvénytelenné az ajánlatkérő.”⁹¹ A bíróság is osztotta ezt az álláspontot, mivel az elsőfokú bíróság az ügyfélképesség hiányára vonatkozó hivatkozást elutasította, mert szerinte a kérelmező jogos érdeke áll fenn annak tisztázására nézve, hogy az egyetlen érvényes ajánlat a költségelemek tekintetében

⁸⁹ A KDB D.600/13/2011. számú határozata.

⁹⁰ A KDB D.377/4/2015. számú végzése.

⁹¹ A KDB D.526/21/2017. számú határozata, [44]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék mint elsőfokú bíróság 14.K.700.335/2018/15. számú ítéletét, ennek hatályban tartásáról ld. a Kúria Kfv.IV.38.105/2018/8. számú ítéletét.

ugyanolyan szakmai-jogi ellenőrzésen esett-e át, mint a saját ajánlata. A Kúria ezzel egyetértett: „[e]gy olyan helyzetben, ha csak egyetlen ajánlatot értékelt az ajánlatkérő érvényesnek, más – habár érvénytelen – ajánlatot tevőnek is megállapíthatóan jogos érdeke áll fenn annak tisztázására nézve, hogy az egyetlen érvényes ajánlat a költségelemek tekintetében ugyanolyan jogi-szakmai ellenőrzésen esett át, mint a saját ajánlata. Az érvényes ajánlat esetleges érvénytelenné nyilvánításának következménye az újabb közbeszerzési eljárás, felhívás ajánlattételre, amelyen [az ajánlattevők] újabb, az ajánlatkérő által hiányolt költség-elemi levezetést és magyarázatot, esetlegesen időközben teljesített feltétellel rendelkező ajánlatot tehetnek. Ezen ok-okozati összefüggés megalapozza ügyféli érdekeltységüket az eljárás ezen fázisában.”⁹²

Így *alapelvi sérelemre való hivatkozás* megalapozhatja az ügyfélképeséget akkor, ha a kérelmező a saját ajánlatának érvénytelenségét nem vitatja: „[a] kérelmező a jogorvoslati kérelmében alapelvi sérelmet is megjelölt, mint olyat, amely az ajánlatkérő jogsértő eljárását alátámasztja, méghozzá a Kbt. 2. § (2) bekezdésében foglalt egyenlő bánásmód alapelvét azzal, hogy az ajánlatkérő nem egyformán járt el az ajánlatok szakmai ajánlati részének bírálata során, mert amely megajánlások tekintetében a kérelmező ajánlatát érvénytelenné nyilvánította, ugyanolyan megajánlást a nyertessé nyilvánított ajánlattevő ajánlatában érvényesnek fogadott el. A Döntőbizottság ez alapján arra az álláspontra helyezkedett, hogy a kérelmező közvetlenül kimutatható jogsérelembekövetkezett a vitatott közbeszerzési eljárásban, mert a kérelmezőt, mint a közbeszerzési eljárás résztvevőjét megilleti az jog, hogy egyenlő bánásban részesüljön az ajánlata bírálata során, ezért a vizsgált közbeszerzési eljárás konkrét adatai alapján nem tartotta megalapozottnak az ügyfélképeség hiányára vonatkozó kifogást.”⁹³ Azonban ezúttal sem az elsőfokú bíróság,⁹⁴ sem pedig a Kúria nem osztotta a KDB álláspontját. A Kúria szerint „Az érvénytelen ajánlatot benyújtó ajánlattevő, ha elfogadja ajánlatának érvénytelenné nyilvánításáról szóló döntést, akkor általában nem tudja a Kbt.-ben

előírt közvetlen jog- vagy érdeksérelemet valószínűsíteni, hiszen bármi is lenne a közbeszerzési eljárás kimenetele, ő előnyösebb helyzetbe nem kerülne, a nyeresre nem lenne esélye. Helytállóan hivatkozott a [KDB] arra, hogy az ajánlattevői pozíció nem szűnik meg pusztán az által, hogy az ajánlattevő ajánlata érvénytelen lett, ez azonban még nem igazolja azt az állítását, hogy a közbeszerzési eljárásban való részvétel önmagában megalapozza az ajánlattevő jogorvoslati kérelem benyújtására való jogosultságát. Nincs tehát olyan kötelezettsége az [ajánlatkérőnek], hogy az érdekelt ajánlatát mintegy ‘felélessze’ és újra megvizsgálja, méghozzá akként, hogy azt érvényesnek minősítse. Mindez pedig azt jelenti, hogy ha a nyertes ajánlatának ismételt elbírálásának eredményeként a nyertes ajánlat is érvénytelennek bizonyulna, az az érdekelt jogi helyzetét semmilyen módon nem érintené, abban az eljárásban, amelyben ajánlatot tett, a pozíciója továbbra sem változna, annak az eljárásnak, amelyikben elindult, biztosan nem lehetne a nyertese.”⁹⁵

Ugyanez volt a megközelítés és a bírósági felülvizsgálat egy másik esetben: „A Döntőbizottság nem fogadta el az ajánlatkérő hivatkozását az ügyfélképeség hiánya kapcsán. Megállapítható, hogy a kérelmező ajánlatát az ajánlatkérő érvénytelenné nyilvánította és ezen döntést a kérelmező a jogvesztő határidőn belül nem támadta, de jogos érdeke fennáll annak vitatására, hogy az ajánlatkérő jogszerű bírálatot követően hozza meg az eljárást lezáró döntését, azaz azonos elvek alapján bírálja el az ajánlatokat. A Döntőbizottság megvizsgálta a hivatkozott döntőbizottsági döntéseket, melyek tényállása nem azonos a jelen eljárással.”⁹⁶ Az elsőfokú bíróság nem értett azonban egyet ezzel a megközelítéssel, amely álláspontot a Kúria is osztott abból kiindulva, hogy „E körben a felek álláspontja markánsan eltért egymástól.” A KDB értelmezésének indokát a Kbt. 71. § (1) bekezdésében megállapított azon szabályban látta, amelynek értelmében azonos feltételeket kell biztosítani a hiánypótlás, illetve a felvilágosítás terén. Így az indok az, „[h]ogy jogos érdeke fűződik ahhoz, hogy az ajánlatkérő jogszerűen, azonos elvek mentén

⁹² A Kúria Kfv.IV.38.105/2018/8. számú ítélete, [8], [37].

⁹³ A KDB D.266/23/2018. számú határozata, [110].

⁹⁴ Ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.700.851/2018/22. számú ítéletét,

⁹⁵ A Kúria Kf.III.37.835/2019/4. számú ítélete, [28]–[29], [31].

⁹⁶ A KDB D.366/15/2017. számú határozata, [67]. Az ügyfélképeség tekintetében alaposnak találta a keresetet a Fővárosi Törvényszék 25.K.700.307/2018/19. számú ítélete, az ítéletet helybenhagyta a Kúria Kf.III.37.383/2019/5. számú ítélete.

bírálja el az ajánlatokat. Tartalmában és lényegében tehát a [KDB] a Kbt. 71. § (1) bekezdésének megsértésén keresztül az esélyegyenlőség és az egyenlő bánásmód alapelvére utalt [a kérelmező] jogos érdekével összefüggésben.” Ehhez képest az ajánlatkérő a közvetlen érdeksérelem fennállásának, illetve a kedvezőbb jogi helyzet kialakulásának hiányára és egy új eljárás bizonytalan kimenetelének vizsgálati szükségességére hivatkozott. „A Kúria a vázolt érvrendszerből az [ajánlatkérő] álláspontját osztotta és az elsőfokú bíróság döntésével ezáltal érdemben egyetértett.”⁹⁷ Ritkának minősítette azt az esetet, amikor a kérelmező saját ajánlata érvénytelenségét nem vitatja, csak a nyertes ajánlatát, és a KDB ehhez kapcsolódóan ügyfélképeséget állapított meg. „Súlypontilag mutat rá a Kúria, hogy ugyanakkor a [KDB] a határozatában az esélyegyenlőség alapelve sérelmének mikénti megvalósulását a tényálláson keresztül nem mutatta be. [...] A Kúria rögzíti, hogy nem alapvető kérdés, hanem a tényállás egy elemének értékelése az, hogy a hiánypótlásra beérkező információt az ajánlatkérő miként minősíti (egyértelműnek, világosnak tartja-e vagy sem). [...] Megállapította tehát a Kúria, hogy ebben a közvetlen jog-, illetve érdeksérelemmel összefüggő és minden esetben alapos vizsgálatot kívánó, egyébiránt mérlegelési kérdésben helyesen foglalt állást az elsőfokú bíróság.” Emellett nem fogadta el egy másik ítéletre való hivatkozást, hiszen „A Kfv.II.37.487/2017/3. számú ügyben az ajánlattevő pedig a saját ajánlata érvénytelenné nyilvánítása jogszerűségét vitatva támadja az eljárást lezáró döntést is.”⁹⁸

Vagyis jól látható az a kettőség, amely a joggyakorlatban évekkorábban megjelent, és amelyet végül a kúriai joggyakorlatnak kellett egy adott irányba elmozdítani és lezárni. „A Döntőbizottság álláspontja szerint – amely összhangban van a Kúria irányadónak tekinthető Kfv.IV.38.105/2018/8. számú ítéletében foglaltakkal is – az ügyfélképeséget az ajánlatok egyenlő bánásmódon alapuló bírálatára vonatkozó ajánlattevői igény akkor alapozza meg, ha a jogorvoslati kérelem tárgyát az képezi, hogy a nyertes ajánlattevő ugyanolyan jogi-szakmai ellenőrzésen esett-e át, mint a kérel-

mező saját ajánlata.” Vagyis ha arról van „[t]ehát szó, hogy két azonos helyzetben lévő ajánlattevő esetében az ajánlatkérő az egyiküknél – a nyertesnél – ugyanazt a körülményt előnyösebben, míg a másiknál – a kérelmezőnél – hátrányosan értékelte.”⁹⁹ A kiindulópontot a vizsgált jogsértések jelentik, tehát ezek is határt szabnak az e lehetőségre való hivatkozásnak. Egy döntésben a következőképpen fogalmaztak: „A kérelmező [...] nem azt kifogásolja, hogy az ajánlatkérő az érdekelttől nem várta el jogellenesen az ajánlat olyan jellegű összeállítását, mint amit a kérelmezőtől elvárt, hanem azt, hogy az érdekelt ajánlatát érvénytelenné kellett volna nyilvánítani az üzleti titokká minősítés tárgyában benyújtott indokolás el nem fogadhatósága miatt. [...] Jelen esetben pedig erről nem lehet beszélni, tekintettel arra, hogy a kérelmező és az érdekelt esetében egyértelműen eltérő jogi-szakmai ellenőrzés történt, ugyanis a kérelmező ajánlata nem az üzleti titokká minősítés tárgyában benyújtott indokolás el nem fogadása, hanem a közbeszerzési dokumentumok előírásainak való meg nem felelés miatt lett érvénytelen.” Így a kérelmező ügyfélképesége hiányzott, hiszen „[a]zon állítása, hogy az ajánlatkérő az ő ajánlatát ugyanazon feltételek esetén esetlegesen eltérően értékelte, mint az érdekeltét, az eljárás során nem került alátámasztásra.”¹⁰⁰ Ugyancsak hiányzott az alapvető megalapozottság akkor, amikor az ajánlattevő a saját ajánlatára megállapított hiánypótlást nem teljesítette, viszont a többi ajánlattevő ajánlatának hiánypótlását kívánta kifogásolni, az eljárás eredménytelenségének elérése érdekében, az esélyegyenlőség és egyenlő elbánás alapelvek sérelmét is állítva. A KDB az ügyfélképeség hiányát állapította meg: „A kérelmező tudomásul vette, belenyugodott, hogy a hiánypótlás nem teljesítése után az ajánlata érvénytelen lett. [...] Viszont azon ajánlattevők ajánlatát kívánta felülvizsgáltatni, akik teljesítették a hiánypótlást és minden ajánlatkérői utasítást követve, mindent megtettek annak érdekében, hogy az ajánlatuk érvényes legyen. [...] A kérelmező által hivatkozott esélyegyenlőség és egyenlő elbánás sérelme nem mutatható ki, hiszen az ajánlatkérő biztosította a hiánypótlást minden ajánlattevőnek egyenlő feltételekkel. Egyenlő feltételekkel csak abban az

⁹⁷ A Kúria Kf.III.37.383/2019/5. számú ítélete, [44].

⁹⁸ A Kúria Kf.III.37.383/2019/5. számú ítélete, [51]–[53].

⁹⁹ A KDB D.396/6/2022. számú végzése, [40]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 27.K.704.068/2022/13. számú ítéletét.

¹⁰⁰ A KDB D.17/14/2023. számú végzése, [39]–[40].

esetben vizsgálhatta volna az ajánlatokat az ajánlatkérő, ha a kérelmező a hiányt pótolja.”¹⁰¹ Hiszen az is lényeges, hogy „A közvetlen érdeksérelem esetén vizsgálendő az is, hogy a szerződés elnyerése érdekében mit tett meg az ajánlattevő. Az egész közbeszerzési eljárásban olyan magatartást kell tanúsítania, ami azt támasztja alá, hogy mindent megtett a szerződés elnyerése érdekében.”¹⁰²

Tehát az ügyfélképeség e körben történő megállapításának fontos feltétele, hogy a kérelmező *ugyanazokat a körülményeket vitassa*. Ha ez hiányzik, akkor az általános elveket nem írja felül az azonos szakmai-jogi ellenőrzés elve. „A Döntőbizottság a jelen ügyfélképeségi döntése meghozatalakor nem vette figyelembe az említett jogesetet, mert annak tényállása a jelenlegitől eltér: a másik esetben a kérelmezői és a nyertes ajánlattevői ajánlat bírálatát ugyanazon jogszabályhely és értékelés alá vont körülmény alapján (árindokolás elfogadhatósága) ítélte meg az ajánlatkérő oly módon, hogy a kérelmező ajánlata esetében nem fogadta el az árindokolást, míg a nyertes ajánlattevőnél elfogadta. Ebben az esetben a vonatkozó európai uniós és hazai bírósági gyakorlat lát lehetőséget az ügyfélképeség elfogadására annak érdekében, hogy a két különbözőképpen megítélt ajánlattevő esetében a bírálati cselekmények azonos elvek mentén történő megvalósulása igazolást vagy cáfolatot nyerhessen.”¹⁰³

Végül az ügyfélképeség fennállhat akkor, ha a kérelmező tette volna a legkedvezőbb ajánlatot, azonban azt érvénytelenné nyilvánították, emellett a nyertesként megjelölt, sorrendben a kérelmezőt követő ajánlat érvényességét is vitathatja. „A kérelmező tette a legkedvezőbb ajánlatot az eljárás során, a jogorvoslati kérelemben az ajánlata érvénytelensége megállapítását is sérelmezte a harmadik kérelmi elemében, ezért annak kedvező elbírálása esetén lehetősége lett volna a szerződés elnyerésére. A kérelmező érdeksérelme és az első kérelmi elemében a nyertes ajánlattevő ajánlata érvényességének vitatása között fennáll az ok-okozati viszony. Ellenkező esetben az érvénytelenné nyilvánított egyébként nyertes ajánlattevő nem támadhatná a sorrendben őt követő

érvényes ajánlatot tevőt és kedvező elbírálás esetén nem kerülhetne a nyertes pozíciójába. Akkor nem állna fenn a közvetlen jogos érdeksérelem, ha a kérelmező a saját ajánlatának érvénytelenségét nem támadná, mert akkor a nyertes ajánlat érvénytelensége esetén sem kerülne kedvezőbb pozícióba, mivel az ajánlata továbbra is érvénytelen maradna, és nem lenne esélye a szerződés elnyerésére. Az tehát, hogy az ajánlatkérő jogszerűen bírálja-e el a nyertes ajánlatát, vizsgálja-e a kizáró ok hatálya alatt állását, a kérelmező jogos érdekét közvetlenül veszélyezteti.”¹⁰⁴

n) Vizsgálni kell az ügyfélképeség és az ún. *fordított értékelés* – azaz a Kbt. 81. § (4)-(5) bekezdése – kapcsolatát. A fordított értékelés az jelenti, hogy az összes ajánlat helyett elegendő csak az első néhány helyezettet elbírálni. Vagyis első lépésként az ajánlatkérő értékeli az ajánlatokat (szükség szerint kizárólag az ehhez szükséges eljárási és dokumentálási kötelezettségeket teljesíti), felállítja az ajánlatok rangsorát, majd pedig választása szerinti számú ajánlatot von be a bírálatba a legkedvezőbbek közül. Így például csak az első két helyezett ajánlat tekintetében alakít ki álláspontot az érvényesség körében, és csak ezekhez az ajánlatokhoz gyakorolja a további szükséges eljárási cselekményeket, de az is jogszerű, ha csak a legkedvezőbbet bírálja el, a fennmaradó ajánlatok tekintetében nem hoz döntést az érvényesség, illetve az érvénytelenség körében. Ebből adódóan kell vizsgálni azt a kérdést, hogy miképpen alakul az ügyfélképeség akkor, ha a kérelmező ajánlatát az ajánlatkérő nem bírálta el?

A bíróság szerint „A [KDB] alaptalanul tartotta relevánsnak azt, hogy az ajánlatkérő nem nevezett meg második legkedvezőbb ajánlatot tett ajánlattevőt, sőt a [kérelmező] ajánlatának bírálatát nem is végezte el a Kbt. 81. § (5) bekezdése alapján. A Kbt. előírásából ugyanis nem következik az, hogy a nem nyertes ajánlattevő azért nem gyakorolhatja a jogorvoslati jogát, mert az ajánlatát az ajánlatkérő nem bírálta el. A jogorvoslati kérelem benyújtásának időpontjában fennálló körülmények szerint a Kbt. 81. § (4)-(5) bekezdése alapján az ajánlatkérő köteles a Kbt. előírásainak

¹⁰¹ A KDB D.474/15/2023. számú végzése, [121].

¹⁰² A KDB D.474/15/2023. számú végzése, [119].

¹⁰³ A KDB D.77/12/2020. számú végzés, [42]. A döntést keresettel támadták.

¹⁰⁴ A KDB D.7/15/2021. számú határozata, [44]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.702.638/2021/9. számú ítéletét, ennek hatályon kívül helyezéséről ld. a Kúria Kfv.II.37.420/2022/6. számú ítéletét.

megfelelően elvégezni a legkedvezőbb ajánlat bírálatát, és ha ennek eredményeképpen a legkedvezőbb ajánlat kapcsán érvénytelenségi ok merül fel, akkor a sorrendben következő ajánlatot is el kellett volna bírálnia. Emiatt a [kérelmezőnek] közvetlen jogos érdeke fűződött annak megállapításához, hogy a legkedvezőbb ajánlatot tevő és nyertesként kihirdetett ajánlat érvénytelen.”¹⁰⁵

Egy másik esetben az ajánlatkérő arra hivatkozott, hogy a kérelmező az elvégzett értékelés szerint a harmadik helyen áll, ha mindhárom ajánlat érvényes, és nem pedig a második helyen, ahogyan azt a kérelmező a kérelmében állította. A KDB nem fogadta el az ügyfélképesség hiányára vonatkozó indokolást: „A Döntőbizottság rögzíti, hogy az ajánlatkérő az ajánlati felhívás VI.3) További információk 19. pontjában rendelkezett arról, hogy alkalmazza a Kbt. 81. § (4)-(5) bekezdésében foglaltakat. Erre tekintettel az ajánlatkérő a 2023. október 20-án megküldött összegezésben hivatkozott arra, hogy a 3. részben csak a legkedvezőbb ajánlattevő ajánlatát bírálta el, a másik két ajánlattevő ajánlatát, köztük a kérelmező ajánlatát is figyelmen kívül hagyta. Mindezekre figyelemmel, mivel az ajánlatkérő nem végezte el a többi ajánlat értékelését és bírálatát, ezért nem hivatkozhat alappal a figyelmen kívül hagyott ajánlattevők egymás közötti értékelési sorrendjére a kérelmező jogorvoslati jogosultságával kapcsolatban.”¹⁰⁶ Egy másik döntésben megállapítást nyert, hogy „A kérelmező helytállóan hivatkozott arra, hogy az ügyfélképessége fennáll, tekintettel arra, hogy az ajánlatának bírálatára nem került sor, az ajánlatok értékeléséből nem vonható le az eljárás eredménye, hogy a kérelmezőnek a vitatott részek tekintetében nem lenne ügyfélképessége a jogorvoslati kérelem benyújtására. [...] A Kbt. 81. § (5) bekezdésének ajánlatkérői alkalmazására tekintettel nem mondható ki, hogy a kérelmező nem rendelkezik közvetlen jogi érdekekkel az eljárás eredményének a kifogásolására, a kérelmezőnek a szerződés elnyerésére való esélye nem szűnt meg.”¹⁰⁷ A döntéssel kapcsolatban a bíróság a következőket fogalmazta meg, osztva a

KDB álláspontját: „Az ügyfélképesség fennállásával kapcsolatosan valamennyi fél hivatkozott a kialakult bírói gyakorlatra, amelytől a bíróság sem kívánt eltérni, azonban a jelen eljárásjogi helyzet egyik hivatkozott döntésben sem fordult elő. [...] A perbeli tényállás szerint az [ajánlatkérő] már az ajánlati felhívásban kikötötte, hogy csak az első helyezettel kapcsolatban végzi el a bírálatot, míg a tényleges bírálat a többi ajánlatot illetően nem történik meg, ahogyan az ténylegesen nem is történt meg. Ilyen esetben elméletileg előfordulhat az, hogy a bírálat folyamatában a pusztán a pontszámok által vélelmezett sorrend utóbb – a kizáró okok és az alkalmassági feltételek vizsgálatát követően – módosul, ezért az nem tekinthető véglegesnek. A bírálat és az értékelés sorrendjének felcserélése olyan 'fordított helyzet' eredményez, amelyben nem zárható ki, hogy a [kérelmező] válna a közbeszerzési eljárás nyertes ajánlattevőjévé, amennyiben sor kerülne a kizáró okok és az alkalmassági feltételek vizsgálatára. Mindebből következően a bíróság a [KDB-vel] egyezően azt állapította meg, hogy a [kérelmező] közvetlen jogi érdekének a hiánya nem állapítható meg, amely eljárás helyzetet – a jogorvoslatihoz fűződő alapjog elvonásának elkerülése érdekében – akként kell kezelni, hogy a [kérelmező] közvetlen jogi érdeke fennáll.”¹⁰⁸

Egy további példaként említhető eljárásban az ajánlatkérő arra hivatkozott, hogy nem végezte el a kérelmező ajánlatának bírálatát, viszont ha elvégezte volna, akkor érvénytelen lett volna a megfelelő bankgarancia hiánya folytán. A KDB az ügyfélképességet az alábbiak szerint megállapította: „Ha az ajánlatkérő élt a Kbt. 81. § (4)-(5) bekezdésben biztosított lehetőséggel, és a további ajánlatokat bírálatra nem javasolta (ekként nem jutott el az érvényességük/érvénytelenségük megállapításáig), akkor azt potenciálisan érvényes és esélyes ajánlatnak kell tekinteni, tekintettel arra, hogy ennek ellenkezője az ajánlatkérői döntéshozatali folyamatban kimondásra nem került. Mindebből következik az is, hogy a kérelmező ügyfélképességének hiányát sem lehet megállapítani, ha az ajánlatkérő az ajánlatot nem bírálta el. A

¹⁰⁵ A Fővárosi Törvényszék 103.K.702.682/2023/9. számú ítélete, [41].

¹⁰⁶ A KDB D.486/15/2023. számú határozata, [41]-[42]. A döntést keresettel támadták.

¹⁰⁷ A KDB D.358/33/2021. számú határozata, [40]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.705.790/2021/21. számú ítéletét. A felülvizsgálati kérelem befogadásának megtagadásáról ld. a Kúria Kfv.IV.37.003/2023/4. számú végzését.

¹⁰⁸ A Fővárosi Törvényszék 103.K.705.790/2021/21. számú ítélete, [20]-[21]. A felülvizsgálati kérelem befogadásának megtagadásáról ld. a Kúria Kfv.IV.37.003/2023/4. számú végzését.

fentiekre tekintettel a Döntőbizottság megállapította, hogy a kérelem elbírálásának nincs eljárásjogi akadálya, így azt érdemben vizsgálta és bírálta el.”¹⁰⁹

Vagyis az érvényesség, érvénytelenség és a rangsor kérdése sajátosan alakul a fordított értékelés alkalmazása esetén, ilyenkor is lehetősége van az első két helyezett ajánlat érvényességét vitatni a harmadik helyen álló, el nem bírált ajánlatot tevőnek, mivel „potenciálisan érvényes és esélyes” ajánlatnak kell tekinteni, hiszen az ellenkezőjét az ajánlatkérő nem mondta ki. „A Kbt. 81. § (5) bekezdésének ajánlatkérői alkalmazására tekintettel nem mondható ki, hogy a kérelmező nem rendelkezik közvetlen jogi érdekekkel az eljárás eredményének a kifogásolására, a kérelmezőnek a szerződés elnyerésére való esélye nem szűnt meg. A fentiekre tekintettel a Döntőbizottság megállapította, hogy a kérelmező ügyfélképessége fennáll mindhárom kérelmi elem tekintetében.”¹¹⁰

A Kbt. 81. § (4)-(5) bekezdése szerinti fordított értékelés tágabb kereteket határoz meg az ügyfélképesség szempontjából, különösen akkor, ha az ajánlatkérő az összegezésben nem tünteti fel az el nem bírált ajánlatok értékelési sorrendjét. Egy esetben az ajánlatkérő az ügyfélképesség hiánya körében arra hivatkozott, hogy a bontási jegyzőkönyv alapján megállapítható, hogy a negyedik legkedvezőbb ajánlatot tette a kérelmező, aki egyébként csak a nyertes ajánlat érvényességét vitatta. Azonban „A Döntőbizottság az alábbi indokokra tekintettel megállapította, hogy a jogorvoslati kérelem benyújtására a kérelmező ügyfélképességgel rendelkezik. [...] A konkrét esetben a kérelmező a jogorvoslattal érintett részben érvényes ajánlatot nyújtott be. Az ajánlatkérő a Kbt. 81. § (5) bekezdésének alkalmazásával az ajánlatok bírálatát a jelen esetben nem végezte el, az értékelésre a nyertes ajánlata tekintetében került csak sor, a nyertes ajánlaton kívül bírálat nem történt. Ennek megfelelően az ajánlatkérő az írásbeli összegezés VI.1.10) pontjában a Kbt. 81. § (5) bekezdésére és a bontási jegyzőkönyvre utalt vissza, a bírálatba be nem vont ajánlatok tekintetében. A Döntőbizottság nem fo-

gadta el az ajánlatkérő kifogását, amelyben a bontási jegyzőkönyv tartalma alapján az ajánlatok sorrendjére hivatkozott. [...] Az írásbeli összegezés VI.1.10) pontjában a többi ajánlattevő esetében azonban a közbeszerzési eljárás eredményének meghozatalára – bírálat hiányában – nem került sor. [...] A Kbt. 81. § (5) bekezdésének ajánlatkérői alkalmazására tekintettel nem mondható ki, hogy a kérelmező nem rendelkezik közvetlen jogi érdekekkel az eljárás eredményének a kifogásolására, a kérelmezőnek a szerződés elnyerésére való esélye nem szűnt meg.”¹¹¹

Az értékelés megfelelő elvégzése és dokumentálása a fordított értékelés alkalmazásától függetlenül törvényi követelmény, így az ajánlattevői rangsornak fordított értékelés esetén is rendelkezésre kell állnia, legalább a bírálóbizottsági munkáról készített jegyzőkönyvben. A Kbt. előírja ugyanis egyrészt azt, hogy az ajánlatok elbírálására és értékelésére legalább háromtagú bírálóbizottságot kell létrehozni, másrészt azt, hogy a bírálóbizottsági munkáról jegyzőkönyvet kell készíteni.¹¹² Tehát ilyen esetben is rendelkezésre kell állnia az ajánlattevői rangsornak, amelyre alkalmazhatók a „hagyományos” joggyakorlati elvek. Ha egyszer az ajánlatkérő által alkalmazott fordított értékelés nem szűkítheti az ügyfélképességet, akkor ugyanígy elmondható, hogy nem is lenne szabad bővítenie.

Ha tehát a rangsor rendelkezésre áll, akkor vizsgálható a helyezések kérdése és az, hogy egy megismételt döntésnél hogyan kerülne sor annak változására. A kiindulópont az, hogy az ajánlatkérő kötve van a fordított értékelésre vonatkozó előírásához.¹¹³ „Eszerint az ajánlatkérő – tekintettel arra, hogy a közbeszerzési dokumentumokban rögzítette a Kbt. 81. § (4) és (5) bekezdés alkalmazhatóságát – ismét a klasszikustól eltérő sorrendben vizsgálná meg az ajánlatokat, tehát először értékelné és azt követően bírálna. Így a kérelmező ajánlata az értékelési sorrendben ugyanazt a helyezést érné el, de még abban az esetben is, ha az érvénytelen ajánlatot – a feltételezés szintjén – figyelmen kívül hagyjuk, a kérelmező az értékelési sorrendben a 3. helyezést

¹⁰⁹ A KDB D.360/16/2024. számú határozata, [61]–[62].

¹¹⁰ A KDB D.418/16/2024. számú határozata, [53]–[55].

¹¹¹ A KDB D.412/15/2021. számú határozata, [27].

¹¹² Ld. a Kbt. 27. § (4) bekezdését.

¹¹³ A Közbeszerzési Hatóság állásfoglalása. Közbeszerzési Értesítő Plusz, 2020/3. szám, 16. o., a 9–10. kérdésre adott válaszok.

érné el, így továbbra sem lenne reális esélye a szerződés elnyerésére.”¹¹⁴

o) Vannak olyan helyzetek, amikor további *jövőbeli körülményeket* is figyelembe kell venni. Egy esetben a kérelmező elkésett ajánlatot nyújtott be, ezt a tényt nem vitatta. Ellenben a kérelmében azt állította, hogy a nyertes ajánlattevő ajánlatát hamis adatszolgáltatás miatt érvénytelenné kellett volna nyilvánítani. Volt azonban még egy ajánlattevő az eljárásban, amelynek az ajánlata nem volt érvénytelen. A KDB az ügyfélképesség hiányát az alábbiak szerint állapította meg: „Az ajánlatkérő nyilatkozata szerint az eljárás esetleges eredménytelensége esetén, az ajánlatkérőnek nem áll fenn jogszabályi kötelezettsége új közbeszerzési eljárás lefolytatására, továbbá a fedezet felhasználásának hiánya esetén az összeg elvonásra kerül, így új beszerzési igénye sem merül fel ezen szolgáltatás megrendelésére. Ezen tényeket egyenként és összességében értékelve a Döntőbizottság megállapította, hogy a kérelmező közvetlen jogos érdeksérelme nem állapítható meg az alábbi indokok alapján. A Döntőbizottság megállapította, hogy amennyiben a kérelmező kérelme sikerre vezetne, úgy az eljárásban van másik ajánlattevő, akinek ajánlatát az ajánlatkérő elbíráhatja, és a kérelmező jelen eljárásban ezen ajánlattevő ajánlatát nem támadta. Az pedig nem tekinthető közvetlennek, ha egy következő bírálat eredményeként kihirdetett nyertes ajánlattevő vonatkozásában nyílik meg a kérelmező számára egy újabb jogorvoslati kérelem benyújtásának lehetősége. A Döntőbizottság tekintettel volt arra a tényre is, hogy az esetlegesen eredménytelen eljárás esetén nincs meg a reális lehetőség arra, hogy az ajánlatkérő újabb közbeszerzési eljárást folytasson le.”¹¹⁵

Bizonyos jövőbeli eljárásokra, perekre való hivatkozás sem szokta megteremteni az ügyfélképesség alapját. Korábban történt említés a Kbt. 177. §-ának alkalmazására vonatkozó érvelésről, de idézhető még egy további eset is. „A kérelmező a jogorvoslati eljárásban akként nyilatkozott, hogy a közvetlen érdeksérelme abban valósult meg, hogy bírósági eljárásban nem tudja igazolni az álláspontját a közbeszerzési ajánlatok ismeretében hiányában. A Döntőbizottság megítélése szerint a hivatkozott körülmény az eljárást lezáró döntés vonatkozásában a kérelmező közvetlen jogos érdekével nincs okozati összefüggésben, a jogos érdek sérelmét, vagy veszélyeztetését nem valósítja meg azért sem, mert a kérelmező által hivatkozott per nem indult meg, továbbá a megindítandó perben felhasználandó adatok már ismertté váltak. A fentiekre tekintettel a Döntőbizottság a kérelmező hivatkozását nem fogadta el.”¹¹⁶

Másképpen fogalmazva: „[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.”¹¹⁷

p) Többször történt említés a *hamis adatszolgáltatásról*, amelynek vizsgálata akkor vet fel különösen fontos kérdéseket, ha olyan ajánlattevő feltételezi ezt a súlyos, más közbeszerzési eljárásokból is évekre kizárást eredményező jogsértést, amely az általános joggyakorlati elvek alapján nem lenne jogosult kérelmet előterjeszteni. A kérdés lényege az, hogy a kedvezőbb helyzetbe kerülés mennyire értelmezhető tágan? Egy, az értékelési rangsorban hátrébb álló ajánlattevő ajánlatát kifogásolhatja-e hamis adatszolgáltatás alapján például egy sorban előtte álló azt remélve, hogy sikeres jogorvoslati eljárás esetén három évre távollathatja mint versenytársat más eljárásoktól?

Az első (és egyben korábbi) értelmezés szerint „[a] Kbt. alapelveire is figyelemmel közvetlen jogos érdeke fűződik kérelmezőnek ahhoz, hogy a közbeszerzési eljárásokban kizárólag olyan ajánlatok kerülhessenek értékelésre, amelyek a valóságnak megfelelő információkat tartalmaznak, kizárólag a tisztességes versenyfeltételeket betartó ajánlattevőkkel versenyezzen a közbeszerzési szerződések elnyeréséért. A hamis adatszolgáltatás magatartása túlmutat a konkrét közbeszerzési eljárás keretein, így a jogos érdeksérelme az ilyen tárgyú jogorvoslati kérelmek körében a vizsgált közbeszerzési eljárásban elért ajánlattevői eredménytől függetlenül megállapítható. Ezt támasztja alá a hamis adatszolgáltatás esetére alkalmazható [...] törvényi [jogkövetkez-

¹¹⁴ A KDB D.66/31/2021. számú végzése, [63].

¹¹⁵ A KDB D.337/19/2018. számú végzése.

¹¹⁶ A KDB D.964/18/2016. számú végzése.

¹¹⁷ A KDB D.206/5/2023. számú végzése, [30]. A döntést megsemmisítette és a KDB-t új eljárásra kötelezte a Fővárosi Törvényszék 103.K.702.647/2023/8. számú ítélete.

mény] is, mely az érintett ajánlattevőnek nem a konkrét közbeszerzési eljárás, hanem a jövőre nézve, a későbbi közbeszerzési eljárásokban való részvétel vonatkozásban okoz joghátrányt.”¹¹⁸ Egy olyan ajánlattevő ajánlata kapcsán fogalmazta meg a hamis adatszolgáltatás vizsgálatának lehetőségét a KDB, amely az utolsó, ötödik helyen végzett.

Egy másik, későbbi esetben szintén megállapítást nyert az ügyfélképesség úgy, hogy a közbeszerzési eljárás nyertese nem lehetett a kérelmező, mivel érvénytelen ajánlatot tett, azt addig nem vitatta. „A második kérelmi elemnél ugyanakkor a kérelmező arra hivatkozott, hogy az általa alkalmazni vélt Kbt. 62. § (1) bekezdés i) pontja szerinti kizáró ok másik közbeszerzési eljárásban is érvényesülhet, így jogos érdeke arra is kiterjed, hogy a [nyertes ajánlattevő] a jelen közbeszerzési eljárásban elkövetett jogsértés miatt újabb közbeszerzésben – egy ideig – ne tudjon részt venni. [...] Elfogadható érv, hogy amennyiben a kérelmező szerinti kizáró ok az ajánlat-

kérő részéről megállapításra került volna, a vélt jogsértést elkövető versenytárs egy ideig – a kizáró ok miatt – nem vehet részt közbeszerzési eljárásban. A feltételezett ajánlatkérői mulasztás tehát a kérelmező számára érdeksérelmet okozott, illetve fennállhat ennek kockázata, a kérelmező által feltételezett jogsértés és jogos érdeke között a tényleges, közvetlen ok-okozati összefüggés fennáll. Fentiekre tekintettel a Döntőbizottság a második kérelmi elemet érdemben [...] vizsgálta meg.”¹¹⁹

Ahogy később a fedezet körében említésre kerül, olyan bírósági döntés is említhető azonban, amely szerint „Az, hogy a [kérelmező] által jogszerű ajánlatkérői döntésként hivatkozott kizárás jelen közbeszerzési eljárásom túlmutató következményeiből a [kérelmezőnek] a gazdasági életben milyen, számára kedvező pozícióváltozások következnek be, csak közvetett jogi, gazdasági érdek, mely jelen jogorvoslati eljárásban nem alapozhatta meg az ügyfélképességét.”¹²⁰

¹¹⁸ A KDB D.268/27/2012. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Miskolci Törvényszék, mint elsőfokú bíróság 24.K.21.562/2012/13. számú ítéletét, ennek helybenhagyásáról pedig a Miskolci Törvényszék, mint másodfokú bíróság 1.Kf.27.002/2013/4. számú ítéletét.

¹¹⁹ A KDB D.570/17/2019. számú határozata, [37] A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 104.K.701.122/2020/2. számú ítéletét.

¹²⁰ A Fővárosi Törvényszék 103.K.707.826/2020/10. számú ítélete, [21]-[22].